

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 1 сентября 2000 года № 29(221) «О результатах проверки деятельности РАО «ЕЭС России» в части использования государственной собственности РАО «ЕЭС России», в том числе оценки законности и обоснованности продажи части акций РАО «ЕЭС России», находившихся в государственной собственности, нерезидентам, приведшей к потере государством контрольного пакета акций РАО «ЕЭС России», и оценки законности эмиссии акций РАО «ЕЭС России» в целях ограничения доли иностранного участия в уставном капитале РАО «ЕЭС России» до 25%, а также в части оценки законности и обоснованности инициирования банкротства предприятий, входящих в структуру РАО «ЕЭС России»:*

*С учетом состоявшегося обсуждения утвердить отчет о результатах проверки. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации, отчет о результатах проверки - в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, информационные письма - Генеральному прокурору Российской Федерации, председателю правления РАО «ЕЭС России» и председателю совета директоров РАО «ЕЭС России».*

*С учетом высказанных предложений и замечаний внести в указанные документы соответствующие изменения, дополнения и поправки.*

*Направить информационное письмо по результатам проверки Президенту Российской Федерации В. В. Путину.*

*Информацию по результатам проверки довести до средств массовой информации.*

*Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на аудиторов Счетной палаты В. С. Соколова и М. И. Бесхмельницына.*

## ОТЧЕТ

### о результатах комплексной проверки использования федеральной собственности Российским акционерным обществом энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России»

**Основание проверки:** постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 июня 1999 г. № 4067-III ГД, постановление Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 июля 1999 г., протокол № 24 (175); план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год (п. 3.1.1).

**Цель проверки:** определение законности, эффективности и целесообразности распоряжения и использования государственной собственности Российским акционерным обществом энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России», включая оценку обоснованности продажи части акций РАО «ЕЭС России», находившихся в государственной собственности, нерезидентам

и инициирование банкротства предприятий, входящих в структуру РАО «ЕЭС России».

**Объекты проверки:** Российское акционерное общество энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России» (РАО «ЕЭС России»), ОАО «Кузбассэнерго», ОАО «ИВэнерго».

**Ответственные исполнители:**

По 1 разделу программы проверки:

Бойко А.Н. – начальник инспекции (руководитель проверки),

Плахин А.А. – главный инспектор,

Кормнова Л.А. – ведущий инспектор.

По 2 разделу программы проверки:

Мешалкин В.И. - начальник инспекции (руководитель проверки),

Левин Э.В. - ведущий инспектор,

Брюханова И.Л. - ведущий инспектор.

По разделу 3 программы проверки:

Бойко В.В. – заместитель начальника инспекции.

По разделу 4 программы проверки:

Кравцов В.И. – заместитель начальника инспекции,

Коняхин А.С. – главный инспектор,  
Коробченко Н.Н. – ведущий инспектор,  
Ручей В.А. – ведущий инспектор,  
Аксенова Н.Н. – старший инспектор,  
Ивлева В.Н. – старший инспектор.

По результатам проверки составлены акты:

- Акт комплексной проверки использования федеральной собственности Российским акционерным обществом энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России» (вх. №км-04-529 от 04.04.2000, ознакомлен зам. председателя правления РАО «ЕЭС России» В. Г. Завадников);

- Акт проверки законности и обоснованности отчуждения акций РАО «ЕЭС России», находящихся в государственной собственности, нерезидентам Российской Федерации и внесения изменений в план приватизации с учетом конъюнктуры продаж (вх. №км-04-542 от 10.04.2000; ознакомлен первый заместитель Министра Государственного имущества РФ Ю. М. Медведев с замечаниями). Замечания и результаты их рассмотрения прилагаются к Акту. Замечания имеют характер мнения Министерства имущественных отношений Российской Федерации, не основанного на нормах права, отличных от использованных Счетной палатой РФ;

- Акт проверки обоснованности и правомерности размещения ценных бумаг РАО «ЕЭС России» среди иностранных инвесторов. Участие иностранных акционеров в органах управления РАО "ЕЭС России" (вх. №км-04-528 от 04.04.2000, ознакомлен зам. председателя правления РАО "ЕЭС России" В. Г. Завадников). Замечания и результаты их рассмотрения прилагаются к Акту. Смысл замечаний в основном сводится к тому, что рассматриваемые в акте вопросы не относятся к теме проверки, находятся вне компетенции Счетной палаты, содержат политические оценки, Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 74-ФЗ противоречит Конституции и Гражданскому кодексу Российской Федерации, его реализация потребует значительных затрат из федерального бюджета, а также дается толкование различных норм действующего законодательства не основанное на его нормах;

- Акт проверки затрат государственного бюджета на организацию размещения акций РАО «ЕЭС России», закрепленных в федеральной собственности. Ведение реестра акционеров Общества. (вх. №км-04-543 от 10.04.2000, ознакомлен первый заместитель Министра Государственного имущества РФ Ю. М. Медведев). Замечания и результаты их рассмотрения прилагаются к Акту. Замечания имеют характер мнения Министерства имущественных отношений Российской Федерации, не основанного на нормах

права, отличных от использованных Счетной палатой РФ;

- Акт проверки законности и обоснованности инициирования процедуры банкротства Кузбасского акционерного общества энергетики и электрификации «Кузбассэнерго» (вх. №км-11-1881 от 01.11.99, ознакомлены: внешний управляющий ОАО «Кузбассэнерго» С. Н. Михайлов, заместитель генерального директора по финансам и экономике ОАО «Кузбассэнерго» С. Н. Миросецкий, главный бухгалтер ОАО «Кузбассэнерго» А. Н. Рюмова);

- Акт проверки законности и обоснованности инициирования процедуры банкротства ОАО «Ивэнерго» (вх. №км-11-1880 от 01.11.99), ознакомлены: генеральный директор ОАО «Ивэнерго» В. В. Смирнов, главный бухгалтер ОАО «Ивэнерго» Е. В. Смирнова);

- Акт проверки законности и обоснованности инициирования банкротства предприятий, входящих в структуру РАО «ЕЭС России» (вх. №км-11-1984 от 22.11.99, ознакомлены: первый заместитель председателя правления РАО «ЕЭС России» А. М. Зелинский, начальник департамента бухгалтерского учета РАО «ЕЭС России» Н. Б. Савволайнен);

- Акт дополнительной проверки показателей финансово-хозяйственной деятельности РАО «ЕЭС России» за 1999 год и I полугодие 2000 года (вх. №км-11-1348 от 15.08.2000, ознакомлены: первый заместитель председателя правления РАО «ЕЭС России» Л. Б. Маламед, начальник департамента бухгалтерского учета РАО «ЕЭС России» Н. Б. Савволайнен);

- Акт по факту непредставления РАО «ЕЭС России» информации по запросу Счетной палаты Российской Федерации от 19.09.99 письмом от 01.11.99 №04-600 направлен в адрес Генеральной прокуратуры. Ответ Генеральной прокуратуры от 15.06.2000 №7/3-1-1609-99.

#### **Общие сведения**

#### **I. Исторические предпосылки и правовые условия формирования РАО «ЕЭС России»**

До 1991 года действовала Единая энергетическая система СССР (ЕЭС СССР) с централизованным оперативным управлением производства, передачи и распределения электроэнергии, материально-технического обеспечения, строительства, финансирования и технической политики. ЕЭС СССР состояла из энергосистем России, Украины, Белоруссии, Казахстана и других республик и регионов. Энергосистемы шести стран Восточной Европы вместе с ЕЭС СССР составляли объединенную энергосистему "Мир". Это было

уникальное и крупнейшее энергообъединение мира, по мощности превышающее энергообъединение западноевропейских энергосистем UCРTE. Одним из преимуществ объединения нескольких энергосистем являлась оптимизация использования энергоресурсов и средств производства электроэнергии. В первую очередь использовались наиболее дешевые источники первичных энергоресурсов - гидроэнергоресурсы Волги и сибирских рек, уголь экибастузских разрезов, природный газ. В европейской части, где испытывался недостаток в первичных энергоресурсах, активно использовалась электрическая энергия атомных электростанций (АЭС).

По состоянию на 1990 г. электроэнергокомплекс СССР включал в себя 1021 электростанцию, из которых 702 находились на территории Российской Федерации (из них ТЭС – 593, ГЭС – 100, АЭС – 9). Их установленная мощность составляла 346,5 млн. кВт, в т.ч. 213,3 млн. кВт. по России. Производство электроэнергии в СССР составляло 1725,7 млрд. кВт/час, в т.ч. 1082,2 млрд. кВт/час в России, при потреблении 1688,4 млрд. кВт/час и 1073,8 млрд. кВт/час соответственно.

Расположение энергосистемы СССР на территории семи часовых поясов предоставляло возможность использовать несовпадение по времени максимумов нагрузок потребления в различных регионах страны. Это приносило ежегодную экономию до 15 млн. кВт электроэнергии и позволяло на эту мощность ограничивать расходы на строительство новых электростанций, их содержание и эксплуатацию. При этом в электроэнергетике использовалось только отечественное оборудование.

Огромными были масштабы наращивания производственного энергетического потенциала. В СССР ежегодно вводилось до 10-15 млн. кВт генерирующих мощностей (для сравнения: в системе РАО «ЕЭС России» в 1998-1999

годах вводилось по 0,83 млн. кВт генерирующих мощностей).

В целом производство электроэнергии, строительство электростанций, энергомашиностроение в СССР были на передовых рубежах в мире и по всем параметрам являлись конкурентоспособными на мировых рынках.

После распада Советского Союза энергосистемы вновь образованных стран перешли на договорной тип отношений, что было зафиксировано в "Единых принципах параллельной работы", утвержденных электроэнергетическим советом СНГ, и в договорах, заключенных ЦДУ "ЕЭС России" с энергосистемами стран ближнего зарубежья. Однако предполагаемой эффективной и слаженной работы энергосистем России и сопредельных с ней стран на практике не получилось.

Разделение электроэнергокомплекса бывшего СССР противоречит мировым интеграционным тенденциям последних лет, которые направлены на создание единых национальных энергосистем и объединение их на параллельную работу, формирование мощных межгосударственных объединений. В последние годы созданы и успешно функционируют восточное и западное энергообъединения США, объединение энергосистем Западной и Центральной Европы. Разработаны проекты создания энергомоста "Восток - Запад", Балтийского кольца, объединения энергосистем Черноморско-Каспийского региона.

С 1992 года Россия получила от бывшей ЕЭС СССР большую ее часть, включающую электростанции всех типов, высоковольтные линии электропередачи и соответствующие подстанции и находившиеся на ее территории системы управления единым энергокомплексом. Для организации деятельности электроэнергокомплекса был создан холдинг РАО "ЕЭС России", специализирующийся на оказании услуг в работе Единой энергосистемы (его

структуры, функции, производственный потенциал освещены в последующих разделах).

Второй структурной ее частью явилась подсистема, подведомственная Минатому России, включающая 9 АЭС, входящих непосредственно в концерн «Росэнергоатом» (21 млн. кВт. мощностей, то есть около 10 % всех энерго мощностей России). Все они поставляют электроэнергию на ФОРЭМ (федеральный оптовый рынок электроэнергии и мощности), и потому их деятельность также координируется через диспетчерские и организационно-рыночные функции РАО «ЕЭС России».

## 2. Учреждение РАО «ЕЭС России» и его состояние на момент проверки

Федеральные энергетические системы Конституция Российской Федерации (п. «и» ст. 71) и гражданское законодательство относят к ведению Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 г. № 923 Госкомимуществу России было поручено учредить «государственное Российское акционерное общество энергетики и электрификации».

Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. №1334 было установлено, что в течение трех лет с момента учреждения РАО «ЕЭС России» доля государства должна составлять не менее 50% его уставного капитала. Федеральным законом от 7 мая 1998 г. № 74-ФЗ (ст.1) 51% акций РАО «ЕЭС России» закреплен в федеральной собственности на неопределенный срок. Этими же правовыми актами установлены ограничения в части отчуждения государственных акций РАО «ЕЭС России», акций дочерних акционерных обществ электроэнергетики.

Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. № 1334 (п.3) был введен особый порядок назначения представителей государства в Совет директоров РАО «ЕЭС России» и генерального директора (президента) Общества Правительством Российской Федерации.

Российское акционерное общество энергетики и электрификации «ЕЭС России» (далее - РАО «ЕЭС России», или «Общество») учреждено с долей государства более 50% акций в уставном капитале (далее УК) в соответствии с указами Президента Российской Федерации

от 14 августа 1992 г. № 922, от 15 августа 1992 г. № 923 и от 5 ноября 1992 г. №1334.

Устав Общества утвержден распоряжением Госкомимущества России от 3 декабря 1992 г. №1013-р и зарегистрирован Московской регистрационной палатой 31 декабря 1992 г. под №20863. В настоящее время действует вторая редакция устава, утвержденного общим собранием акционеров 17 мая 1996 г. и зарегистрированного Московской регистрационной палатой 22 июля 1996 г. под №20863/иу4. С момента утверждения первой редакции устава в него многократно вносились изменения и дополнения, последнее – на общем собрании акционеров 25 июня 1999 г.

Согласно учредительным документам РАО «ЕЭС России» создано в целях обеспечения в рыночных условиях надежного и бесперебойного электроснабжения всех категорий потребителей; эффективного функционирования и развития Единой энергетической системы России; осуществления единой научно-технической и инвестиционной политики, внедрения прогрессивных технологий; осуществления централизованного оперативно-техно-логического управления ЕЭС России; организации и развития конкурентного рынка электрической энергии России.

Эмиссия акций РАО «ЕЭС России» первого выпуска зарегистрирована 18 августа 1993 г. Департаментом финансов Правительства Москвы под №73-1 «П»-1553. Дополнительный выпуск акций Общества зарегистрирован Департаментом ценных бумаг и финансового рынка Минфина России 16 октября 1995 г. под № МФ73-1-00901.

На 1 января 1999 г. на правах собственности Обществу принадлежали акции 194 дочерних и зависимых акционерных обществ электроэнергетического комплекса: 100% акций ОАО ОДУ (ЦДУ), преимущественно контрольные пакеты акций 73 АО-энерго (в составе которых имеются и электростанции) и 32 АО-электростанций федерального значения, 59 АО-НИИ и научно-исследовательских организаций, 29 АО по строительству и обслуживанию энергокомплекса). Также на правах собственности Обществу принадлежат: имущественные комплексы 7 электростанций, переданных в аренду трудовым коллективам, 3 электростанций - филиалов Общества, имущество системообразующих сетей, общесистемных средств измерения, телемеханики, режимной и противоаварийной автоматики

и связи, относящихся к управлению РАО «ЕЭС России».

Для материального обеспечения производственно-хозяйственной деятельности Общества при учреждении было предусмотрено передать под его контроль 62,5% генерирующих мощностей Российской Федерации (62 крупных ГРЭС и ГЭС, документально подтверждена передача 54 электростанций); все электрические сети и подстанции, обеспечивающие межрегиональные перетоки электроэнергии; систему оперативно-диспетчерского управления (далее - ОДУ) технологическим процессом производства, передачи и потребления электроэнергии. Эти материальные ресурсы (а с учетом мощностей всех предприятий Холдинга Общество контролирует до 74% генерирующих мощностей электроэнергетики России и все межсистемные линии электропередачи) потенциально в основном позволяют обеспечить надежную эксплуатацию и развитие российского электроэнергокомплекса, организацию федерального общероссийского оптового рынка электрической энергии и мощности (ФОРЭМ).

Дочерние и зависимые энергопредприятия РАО «ЕЭС России», вырабатывающие 74 %

электрической и 89,6 % тепловой энергии от общего объема производства, являются основными поставщиками электрической и тепловой энергии на ФОРЭМ. В 1998 г. выработано 603,8 млрд. кВтч (99,3 % к уровню 1997 г.) электрической энергии и 506,1 млн. Гкал теплоэнергии (97,5 %). При этом объем реализации продукции составил 218 802,0 млн. руб. (102,0 %).

Кроме того, РАО «ЕЭС России» поставляет электроэнергию через приграничные энергосистемы в Китай, Норвегию, Турцию, Финляндию, Латвию, Литву, Эстонию, а также в страны «ближнего» зарубежья – Украину, Казахстан, Белоруссию, Грузию, Армению.

В соответствии с федеральными законами «О естественных монополиях», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», постановлениями Правительства Российской Федерации от 12 июля 1996 г. № 793 и от 13 августа 1996 г. № 960 деятельность РАО «ЕЭС России» подлежит государственному регулированию, которое производится Федеральной энергетической комиссией (ФЭК России) и региональными энергетическими комиссиями (РЭК). Тарифы дифференцируются по категориям (группам) потребителей, с учетом реальных затрат энергоснабжающих организаций на производство, передачу и распределение электрической энергии, а также других критериев.

Структура акционерного капитала РАО «ЕЭС России» относительно подвижна. Доля владельцев акций нерезидентов, в т.ч. номинальных держателей, возросла с 13,6% в 1996 г. до 33% в 1999 г. Движение акций РАО «ЕЭС России» в 1995-1999 годах среди акционеров приведено в таблице.

| по состоянию на: | Динамика акционерного капитала (%) |                    |                       |  |                      |                                 |
|------------------|------------------------------------|--------------------|-----------------------|--|----------------------|---------------------------------|
|                  | государство, в т.ч.:               |                    |                       | российские (юридические и физические) лица | иностранцы инвесторы |                                 |
|                  | МИО                                | РФФИ               | территориальные фонды |  | по реестру           | в т.ч. их номинальные держатели |
| 30.03.95         | 59,7890                            | 5,1401             | 0,5902                | 24,3114                                    | 8,8048               | 1,3645                          |
| 30.04.96         | 55,6625                            | 7,7419             | 0,3871                | 12,4043                                    | 10,1580              | 13,6462                         |
| 20.04.97         | 51,6208                            | 0,6825             | 0,2861                | 18,3362                                    | 10,1716              | 18,9028                         |
| 24.07.97         | 51,6208                            | 0,9293             | 0                     | 18,7971                                    | 7,8088               | 20,8440                         |
| 23.02.98.        | 51,6208                            | 0,9291             | 0                     | 16,3930                                    | 4,5948               | 26,4623                         |
| 29.04.98         | 51,6208                            | 0,9291             | 0                     | 14,7047                                    | 3,0203               | 29,7251                         |
| 30.04.99         | 51,6208                            | 0,9291             | 0                     | 12,9902                                    | 1,4351               | 33,0248                         |
| 01.01.00         | данные отсутствуют                 | данные отсутствуют | 0                     | данные отсутствуют                         | 1,6751               | 36,1888                         |

Основные результаты проверки<sup>1</sup>

## В части приватизации и формирования уставного капитала РАО «ЕЭС России»

1. В период формирования уставного капитала в 1993-1994 гг. Госкомимущество России и органы управления РАО «ЕЭС России» не приняли надлежащих мер по обеспечению его оплаты в полном размере в сроки, установленные п. 38 Положения об акционерных обществах № 601 (в течение первого года деятельности Общества).

Формирование уставного капитала РАО «ЕЭС России» в части имущественных взносов (исключая компенсацию оплатой через продажу акций Общества), по представленным документам, выполнено не в полном объеме и составляет 90,8% процента от величины взносов, утвержденной в Уставе Общества.

Не обеспечено в установленные сроки формирование уставных капиталов дочерних компаний Общества. Согласно бухгалтерскому балансу за 1998 г. (2-й свод) по коду строки 244 «задолженность участников (учредителей) по взносам в уставный капитал (счет 75)» показана задолженность в размере 958 538 000 руб., на 1 июля 1999 г. – 730 850 000 рублей.

2. Юридическое закрепление формирования уставного капитала РАО «ЕЭС России» проведено с нарушением п. 6 Положения о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. № 721, в соответствии с которым комитет по управлению государственным имуществом обязан был утвердить план приватизации как исходный документ и проспект эмиссии акций на основе утвержденных актов оценки стоимости имущества (поступивших от предприятий) и устав акционерного общества. Невыполнение этого требования повлекло за собой нарушение приватизационных процедур, несоответствие и недостоверность сведений в зарегистрированном ранее Уставе (в том числе - в новой редакции) и позже принятом плане приватизации.

3. В процессе формирования уставного капитала РАО «ЕЭС России» не был соблюден состав участников, предусмотренных в Перечнях приложений №1 и №2 плана приватизации и идентичных приложениях Устава Общества, передавших свой имущественный взнос в Общество.

По актам передачи имущества в уставный капитал РАО «ЕЭС России» № 12 и 13, а также распоряжениями Госкомимущества России от 11 февраля 1994 г. № 313-р и от 20 июня 1994 г. № 1583-р были оформлены передачи имущества от предприятий, не предусмотренных в плане приватизации и в Уставе Общества. Их взносы в

сумме 562 554,6 деноминированных рублей не учитывались при расчете размера УК РАО «ЕЭС России» и явились непредусмотренным источником его формирования.

В то же время предприятия 13 субъектов Российской Федерации не внесли свой взнос в РАО «ЕЭС России» или передали его в значительно меньшем размере, в результате чего размер непоступлений составил 3 651 052 деном. рублей. Основанием недовнесения вкладов явилось постановление Конституционного суда Российской Федерации от 10 сентября 1993 г. № 15-П.

Сальдо имущественных взносов в уставный капитал Общества по рассмотренным фактам формирования уставного капитала составило 3 088 497,4 деном. руб. (-3 651 052 руб. + 562 554,6 руб.).

Пересмотр размера УК РАО «ЕЭС России» в сторону уменьшения, а также де-факто изменившегося состава участников Общества – дочерних обществ Госкомимуществом России и органами управления Общества не был осуществлен и оформлен надлежащим образом.

Недопоступления в уставный капитал РАО «ЕЭС России» частично компенсировало, неправомерно списав своими приказами 4,89% акций, находящихся в федеральной собственности, со счетов Госкомимущества России, и продавало их с нарушением требования законодательства и собственного Устава. Согласно представленным приказам, РАО «ЕЭС России» таким образом погасило задолженность государства на сумму 3 423 211,5 тыс. руб.

Продажа этих акций осуществлялась на вторичном рынке, где ничто не препятствовало их покупке иностранными лицами. Данные об этих продажах РАО «ЕЭС России» Счетной палате Российской Федерации не представило.

4. Приватизация объектов гражданской обороны в соответствии с п. 2.2.2. Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год должна была осуществляться только по особому решению Правительства Российской Федерации.

С учетом этого объекты гражданской обороны (а они имелись на балансе почти всех государственных предприятий электроэнергетики) должны были быть выделены и отмечены в «Акте оценки стоимости имущества предприятия» как «объекты, остающиеся в государственной собственности», и не входить в расчет начальной цены предприятия.

Однако только по трем предприятиям (из 127 предприятий, вошедших в списки «Актов передачи имущества» № 1 - № 19) - «Союзгидроэнергострой»,

<sup>1</sup> Обоснование Выводов приведено в прилагаемой справке (в Бюллетене не публикуется).

«Калымагэсстрой» и Киришская ГРЭС - были исключены из расчета начальной цены предприятия оценки стоимости по объектам гражданской обороны. Балансовая стоимость на 1 января 1999 г. только по 21 защитному сооружению 10 ГРЭС составила 55 582 000 рублей.

При этом не представлены какие-либо разрешительные документы о передаче (или порядке использования объектов гражданской обороны) от государства в РАО «ЕЭС России». В октябре 1998 г. были закреплены за РАО «ЕЭС России» только два запасных пункта управления исполнительного аппарата.

5. Передача объектов незавершенного строительства Обществу была осуществлена формально, без должного их конкретного учета и фактически способствовала сокрытию приватизируемого объема данного вида имущества.

Оценка стоимости по всем переданным в соответствии с планом приватизации от 22 июля 1993 г. объектам незавершенного строительства составила 981 384,1 ден. руб., или 24,5% от величины стоимости незавершенного строительства, находившегося ранее на балансах предприятий, вошедших в акты передачи имущества № 1 и № 2.

Зафиксированная ранее в акте передачи имущества № 2 от 20 января 1993 г. передача незавершенного строительства подстанций, без указания перечня объектов и их стоимости, также не была учтена в плане приватизации.

Утвержденный перечень объектов незавершенного строительства, передаваемого от Госкомимущества России, и акты их приема-передачи отсутствуют.

Полный список данных объектов не был перечислен и в плане приватизации как правовом основании перемены субъектов собственности.

#### В части наличия федерального имущества в активах РАО «ЕЭС России» и его использования

6. Юридически не разрешен вопрос о собственности на имущество ВЛ 750 кВт Смоленская АЭС – граница Беларусь и передаче его в распоряжение РАО «ЕЭС России». Общество, приняв во внимание, что указанная высоковольтная линия обеспечивает надежность подключения и выдачи мощности Смоленской АЭС, транзит электроэнергии между ЕЭС России и Республикой Беларусь, приказом от 25 декабря 1995 г. № 593 учло самостоятельно (с уведомлением Госкомимущества России) на своем балансе как вклад Российской Федерации имущество данной линии электропередачи остаточной стоимостью 11 948 000 ден. руб. на 1 июля 1992 г. с

переоценкой его по состоянию на 1 января 1994 г. остаточной стоимостью 274 804 000 ден. руб. Однако данное решение не имеет юридической силы, а Госкомимущество России до настоящего времени не оформил акт о передаче данного объекта в хозяйственное ведение или как вклад в уставный капитал РАО «ЕЭС России».

7. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 235<sup>2</sup> акционерные общества электроэнергетики направили в органы местного самоуправления предложения о передаче им объектов жилья и соцкультбыта.

Однако администрации ряда регионов отказали в приемке указанных объектов, как правило, из-за отсутствия источников финансирования для их содержания. Общество таким образом обременено содержанием не нужной ему недвижимости социального назначения.

8. Объекты гражданской обороны в РАО «ЕЭС России» и дочерних акционерных обществах подразделяются на два вида – запасные пункты управления (ЗПУ) и защитные сооружения Гражданской обороны (ГО).

Запасные пункты управления исполнительного аппарата закреплены за РАО «ЕЭС России» передаточным актом, утвержденным надлежащим образом. После чего РАО «ЕЭС России» заключил с владельцами объектов договоры в декабре 1998 г. Все документы согласованы с Министерством иностранных отношений России и носят закрытый характер.

В Счетную палату Российской Федерации не были представлены указанные договоры по всем остальным защитным сооружениям и запасным пунктам управления, находящимся на предприятиях РАО «ЕЭС России».

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 г. № 359 должны быть оформлены Типовые договоры о правах и обязанностях в отношении объектов и имущества гражданской обороны, а также на выполнение мероприятий гражданской обороны.

В части производственного потенциала и производственной деятельности РАО «ЕЭС России»:

9. В 1992-1999 гг. углублялся процесс деградации производственного потенциала электроэнергетической отрасли и его фондоотдачи:

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 23.04.94 № 359 «Об утверждении Положения о порядке использования объектов и имущества гражданской обороны приватизированными предприятиями, учреждениями и организациями».

- в целом производство электроэнергии в России постоянно снижается (за исключением прироста, примерно в 2,3% в 1999 г.) с 1082,2 млрд. кВт. ч. в 1990 г. до 812 млрд. кВт. ч. в 1998 г. То есть, падение составило 25%. В 1998 г. РАО «ЕЭС России» обеспечил более 74% выработки электроэнергии в Российской Федерации в объеме 603,8 млрд. кВт. ч. (из 812,1 млрд. кВт. ч.) входящими в его состав электростанциями (ТЭС и ГЭС) с общей установленной мощностью 156 тыс. МВт (72% от установленной суммарной мощности всех электростанций России - 214,60 тыс. МВт.);

- в Холдинге, как и во всей энергосистеме России, устойчиво проявляется крайне отрицательная тенденция резкого не компенсируемого снижения технического состояния энергетического генерирующего оборудования.

Износ основных фондов предприятий РАО «ЕЭС России» по состоянию на конец 1999 г. составлял 41,4%, в том числе машин и оборудования – 64,2%, зданий и сооружений – 33,9%, основных фондов электрических сетей в среднем – 40%.

При выбытии в 1998 г. отработавших «парковый ресурс» генерирующих мощностей 7,2 млн. кВт замещение осуществлено в размере 0,82 млн. кВт, в том числе вновь введенных мощностей – 0,2 млн. кВт. За все время существования РАО «ЕЭС России» (с 1993 г.) введено 8,2 млн. кВт энергогенерирующих мощностей (5,2%).

Объем генерирующих мощностей с выработанным ресурсом в 2000 г., по расчетам самого Общества, составит 44,4 млн. кВт. (28,5%), к 2005 г. - 80 млн. кВт, а к 2010 г. – 97 млн. кВт (62,2% из имеющихся мощностей в РАО «ЕЭС России»). Это означает, что ежегодно необходимое замещение энергомощностей должно быть на уровне 7-9 млн. кВт. Планы РАО «ЕЭС России» на период до 2010 г. составляют менее половины от этих показателей (37,2 млн. кВт), причем при остром недостатке инвестиционных средств. Их же невыполнение чревато катастрофическими последствиями для экономики России.

Широкие масштабы приняло хищение элементов электрических сетей как на действующих электроустановках, так и на находящихся в стадии строительства или реконструкции (металлических деталей опор и проводов воздушных линий электропередачи, трансформаторов и элементов другого оборудования, выполненного из меди и алюминия). Общий ущерб от хищений в 1998 г. только на объектах магистральных электрических сетей превысил 38 млн. руб. (в ценах 1998 г.).

Все отмеченные проблемы развития электроэнергетики в РАО «ЕЭС России» могут быть разрешены только при активном участии Правительства Российской Федерации. Стратегический характер отрасли, принадлежность контрольного пакета акций государству в РАО «ЕЭС России» обуславливают необходимость непосредственного и определяющего управления ее

структурами со стороны государства.

#### В части деятельности органов управления РАО «ЕЭС России» по распоряжению имуществом

10. Устав Общества не учитывает п. 5 ст. 1 Федерального закона «Об акционерных обществах», касающийся особенностей правового положения акционерных обществ, созданных в ходе приватизации, в том числе в части отчуждения имущества (п. 9.10.2, п. 5.15.3 действующей Государственной программы приватизации государственных предприятий), и на практике РАО «ЕЭС России» не выполняется (решения о продажах электростанций, слияниях дочерних акционерных обществ, вхождение в новые акционерные общества).

11. РАО «ЕЭС России» осуществляет сдачу в аренду имущественных комплексов и иных объектов недвижимого имущества, начиная с 1996 г., с нарушением п. 9.10.2 действующей Госпрограммы приватизации, требующей принятия решений Собранием акционеров 3/4 голосов владельцев обыкновенных акций (в части недвижимого имущества, внесенного в уставный капитал Общества);

На всех сданных в аренду имущественных комплексах находятся на балансах объекты гражданской обороны, являющиеся федеральной собственностью. Однако при сдаче в аренду имущественных комплексов согласования по объектам ГО не проводились как с федеральными органами, так и с Отделом по делам ГО ЧС и обработке РАО «ЕЭС России».

Общество не регистрирует договоры аренды имущественных комплексов и иных объектов недвижимого имущества (мотивируя отсутствием регистрации имущества электростанций), чем нарушает ст. 131, 164, 609, 658 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также Федеральный закон от 21.07.97 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

В соответствии со ст. 168 Гражданского кодекса сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна.

12. Представители государства не влияют определяющим образом на принятие решений по выработке стратегии развития РАО «ЕЭС России», реорганизации его структур; не учитывают и не контролируют особый порядок распоряжения и использования объектов недвижимости в соответствии с законодательством о приватизации государственного имущества, включая правовые особенности отчуждения и использования объектов (например, гражданской обороны), не подлежащих приватизации; не осуществляют контроль за выплатой дивидендов, начисленных на федеральный пакет акций.

13. Органы управления РАО «ЕЭС России» при принятии решений, влекущих отчуждение акций

дочерних компаний, реорганизацию дочерних обществ, нарушают порядок, установленный п. 5 Указа Президента Российской Федерации № 1334 от 5 ноября 1992 г. и Федеральным законом от 7 мая 1998 г. № 74 «Об особенностях распоряжения акциями РАО «ЕЭС России» и других акционерных обществ электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности».

При этом Правительство Российской Федерации не обеспечивает необходимый контроль за деятельностью органов управления и соблюдением ими действующего законодательства.

#### В части обоснованности отчуждения акций РАО «ЕЭС России» по формам, установленным планом приватизации

14. В нарушение требования Указа Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. №1334 о продаже не менее 20% акций РАО «ЕЭС России» за приватизационные чеки гражданам Российской Федерации Российский фонд федерального имущества основную часть этих акций продал за чеки иностранным юридическим и физическим лицам (10,38%) и российским юридическим лицам (4,82%).

Таким образом, значительная часть акций РАО «ЕЭС России» (15,2%), находящихся в настоящее время в собственности нерезидентов Российской Федерации, была им продана с нарушением норм действующего законодательства и на льготных условиях, предусмотренных для физических лиц – граждан России.

15. В нарушение требований ст.35 Закона РСФСР от 4 июля 1991 г. «Об иностранных инвестициях в РСФСР» и Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. №2284 иностранные покупатели, приобретающие акции РАО «ЕЭС России» на чековых аукционах, не информировали государственные регистрационные органы о приобретении ими приватизационных чеков и акций РАО «ЕЭС России».

Со своей стороны, Российский фонд федерального имущества, его местные отделения и фонды имущества субъектов Федерации, организовавшие продажу акций РАО «ЕЭС России» за приватизационные чеки, не осуществляли контроль за соблюдением иностранными покупателями российского законодательства и принимали от них

приватизационные чеки в оплату купленных акций без документального подтверждения уведомления Минфина России об их приобретении.

16. Госкомимущество России нарушило требования постановления Правительства Российской Федерации от 4 августа 1992 г. №547 в части установленной им структуры и содержания плана приватизации (планом приватизации не было предусмотрено размещение 7,9% эмитированных Обществом акций; членам трудового коллектива и приравненным к ним лицам передан дополнительный льготный пакет акций размером в 1,0%, непредусмотренный действующим законодательством).

Этот раздел плана приватизации был сформирован и утвержден Госкомимуществом России в лице первого заместителя П. П. Мостового. При внесении в 1995 и 1996 гг. изменений и дополнений в план приватизации Общества вопрос о размещении 7,9% акций решен не был. На запрос Счетной палаты Российской Федерации о порядке размещении этих акций Госкомимущество России и РАО «ЕЭС России» ответа не дали.

#### В части правомерности внесения изменений в план приватизации РАО «ЕЭС России»

17. Дополнительная эмиссия акций РАО «ЕЭС России», «обвалившая» их рынок, была осуществлена Обществом 16 октября 1995 г. в нарушение требований Государственной программы приватизации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 и Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 г., утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. №1535.

Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1995 г. №960 «О выпуске дополнительных акций Российского акционерного общества энергетики и электрификации», согласовавший дополнительную эмиссию, противоречил законодательству о приватизации и, в частности, общим нормам Основных положений Госпрограммы приватизации после 1 июля 1994 г. и Указу Президента РФ от 14

августа 1992 г. №922 "Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества".

18. Своими распоряжениями от 17 октября 1995г. №1507-р и от 20 ноября 1996 г. №1217-р Госкомимущество России фактически внесло изменения в Указ Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. №1334 в части количества акций, продаваемых за приватизационные чеки. Этими действиями Госкомимущество России превысило предоставленные ему полномочия.

19. В нарушение требований Госпрограммы приватизации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. №2284, РФФИ продал акции ФАРП РАО «ЕЭС России» до момента продажи более 80% процентов акций Общества и продажи установленного законодательством количества его акций за приватизационные чеки. В нарушение этой же Госпрограммы распоряжением от 17 октября 1995 г. №1507-р Госкомимущество России внесло изменения в план приватизации Общества, изменив размер ФАРП с 7,7% до 4,3%.

В части целесообразности и правомерности затрат государственного бюджета на организацию размещения акций РАО «ЕЭС России», закрепленных в федеральной собственности

20. При отсутствии правовой регламентации в российском законодательстве на реализацию малообоснованного и незавершенного проекта по размещению на зарубежных фондовых рынках американских депозитарных расписок, обеспеченных акциями РАО «ЕЭС России», Госкомимуществом России и РФФИ были затрачены средства Российской Федерации в размере \$811 510.

21. По материалам проверки Счетной палаты 1998 г. продажа 8,5% акций РАО «ЕЭС России» была признана неправомерной, также как и регламентирующее эту продажу распоряжение Госкомимущества России от 20 ноября 1996 г. №1217-р (письмо Счетной палаты Российской Федерации в Генпрокуратуру России от 24.07.98 №04-349). Генеральная прокуратура Российской

Федерации признала выводы Счетной палаты обоснованными и обратилась к Председателю Правительства Российской Федерации с предложением отменить упомянутое распоряжение и поручить Мингосимуществу России предъявить иск о признании сделки по продаже 8,5% акций РАО «ЕЭС России», заключенной на основании этого распоряжения, недействительной. Правительство Российской Федерации, со своей стороны, никаких шагов в этом направлении до сих пор не сделало (письма Генпрокуратуры России от 18.01.99 №7/3-1-1769-97 и от 15.07.99 №7/3-1-771-98).

В ходе настоящей проверки дополнительно выявлено, что в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 18 сентября 1996 г. №1368 и поручения Правительства Российской Федерации от 29 января 1997 г. №ВЧ-П22/35 о перечислении в федеральный бюджет всех средств, полученных от продажи 8,5% акций РАО «ЕЭС России», за исключением средств, выплаченных продавцу (норматив 0,8%), РФФИ не перечислил в бюджет 5,5%. Эти средства на основании противоречащего Указу Президента Российской Федерации от 18 сентября 1996 г. №1368 и не зарегистрированного в Министерстве юстиции Российской Федерации нормативного акта Госкомимущества России, изданного в форме письма от 28 октября 1994 г. №ПМ-9252 Российский фонд федерального имущества выплатил Федеральной фондовой корпорации, созданной им с нарушением порядка, установленного Указом Президента РФ от 17 декабря 1993 г. №2173, \$13,4 млн. и \$5,0 млн. - Госкомимуществу России.

Продажа этого пакета была предварена рекламной кампанией акций РАО «ЕЭС России» за рубежом. Эта кампания не дала положительных результатов (пакет был продан на 2,5% дороже номинала), но обошлась Российской Федерации более \$250 тыс.

В части обращения ценных бумаг РАО «ЕЭС России» среди иностранных инвесторов

22. После начала обсуждения в Государственной Думе Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 74-ФЗ, устанавливающего 25-процентное ограничение на пакет акций РАО «ЕЭС России», находящийся в собственности иностранных лиц, началось перераспределение акций от иностранных владельцев к номинальным держателям.

Это свидетельствует о том, что государство не контролирует процесс обращения ценных бумаг на вторичном рынке. В соответствии с Федеральным законом о рынке ценных бумаг отвечающим за это

федеральным органом исполнительной власти является ФКЦБ.

Как показала проверка, в нарушение требований Федерального закона о рынке ценных бумаг из более чем 3000 сделок, совершенных с акциями РАО «ЕЭС России», ФКЦБ была уведомлена только о 2% из них и только одной стороной (согласно статье 29 Федерального закона о рынке ценных бумаг о совершенных сделках по приобретению иностранными владельцами ценных бумаг, выпущенных эмитентами, зарегистрированными в Российской Федерации, сторонам по сделке надлежит уведомлять Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг).

23. Правительство Российской Федерации не приняло необходимых мер по выполнению требования Федерального закона от 7 мая 1998 г. №74-ФЗ в части ограничения 25-процентного пакета акций РАО «ЕЭС России», принадлежащего иностранным лицам (по данным Центрального московского депозитария в настоящее время, у иностранных акционеров и номинальных держателей находится уже 37,86% акций РАО «ЕЭС России»).

#### В части регистрации сделок с акциями РАО «ЕЭС России»

24. Согласно Госпрограмме приватизации банкам не разрешается выступать покупателями акций приватизируемых предприятий, однако законодательство не препятствует им быть владельцами акций этих предприятий.

Таковыми по акциям РАО «ЕЭС России» являются Bank of New York, Deutsche bank AG, Swedbank, КБ «Национальный резервный банк» и многие другие. Как правило, при покупке акций они действуют через посредников – номинальных держателей. Это несовершенство законодательства не способствует привлечению на российский фондовый рынок стратегических инвесторов и не препятствует банкам осуществлять на фондовом рынке сделки, не приносящие доход ни государству, ни акционерным обществам, акции которых в этих сделках участвуют.

Наряду с этим в ходе проверки выявлены и факты прямого участия банков в сделках купли-продажи акций РАО «ЕЭС России», что свидетельствует об отсутствии контроля за выполнением требований действующего законодательства со стороны государственных органов приватизации.

25. В настоящее время, по данным Центрального московского депозитария, у иностранных акционеров и номинальных держателей, в т.ч. не раскрывших данных о своих клиентах, находится 37,86% акций РАО «ЕЭС России», что значительно превышает норму в 25%, установленную

Федеральным законом от 7 мая 1998 г. №74-ФЗ "Об особенностях распоряжения акциями Российского акционерного общества энергетики и электрификации "Единая энергетическая система России" и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности".

Выполнение требования Закона возможно, например, при условии расторжения сделок купли-продажи 15,2% акций, совершенных с иностранными юридическими и физическими лицами и российскими юридическими лицами в ходе проведения чековых аукционов и 8,5% акций проданных на денежном аукционе с нарушением требований Указа Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. №1334.

#### В части участия иностранных акционеров в органах управления РАО «ЕЭС России»

26. Изменения, внесенные в Устав Общества начиная с 1996 г. в части исключения из него должности президента РАО «ЕЭС России», назначаемого Правительством Российской Федерации, включая изменение, внесенное общим собранием акционеров 25 июня 1999 г. и признанное правомерным решением Арбитражного суда г. Москвы от 28 февраля 2000 г., не согласуются с п. «и» ст.71 Конституции Российской Федерации, которым закреплено, что федеральные энергетические системы находятся в ведении Российской Федерации; п. «г» ст.114, устанавливающим, что управление ими осуществляет Правительство Российской Федерации, п. 1. Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года №923, которым Госкомимуществу России было поручено учредить государственное Российское акционерное общество энергетики и электрификации, п.3 Указа Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. №1334, регламентирующим назначение председателя Правления Общества Правительством Российской Федерации.

В сложившихся условиях влияние государства на управление деятельностью Компании перестает

быть определяющим даже при наличии в его собственности 51% акций Общества и, следовательно, электроэнергоснабжение населения страны и отраслей ее народного хозяйства ставится в зависимость от коммерческих и политических интересов акционеров, в том числе иностранных.

Наряду с этим, поручение Президента Российской Федерации от 23 июня 1999 г. №Пр-807 Председателю Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Устав РАО «ЕЭС России», по мнению Счетной палаты Российской Федерации, фактически изменяет норму его же Указа от 5 ноября 1992 г. №1334, имеющего статус Закона.

#### В части финансово-хозяйственной деятельности и инициирования банкротства предприятий электроэнергетики

27. Неподготовленная экономически и организационно децентрализация отрасли, массовая структурная реорганизация с последующим акционированием предприятий и производственных объединений повлекли за собой дестабилизацию управления и крайнюю его расточительность и неэффективность, распыление инвестиционных ресурсов, утрату государственного контроля за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий и использованием ими материальных ресурсов и доходов (даже при наличии в них контрольного пакета акций государства). Сказалось также отсутствие государственной стратегии развития отрасли и ее финансовой поддержки. Если до реформирования отрасли более половины чистой прибыли направлялось на производственные цели, то после акционирования предприятий – в среднем около 30%. При этом за первые пять лет (1994-1999 годы) деятельности РАО «ЕЭС России» кредиторская задолженность возросла в 20,8 раза, дебиторская - в 22,1 раза.

28. На инвестиционной работе Общества существенно отразились: распыление финансовых ресурсов в результате акционирования предприятий и значительное увеличение доли чистой прибыли, направляемой на нужды потребления; изменение порядка формирования целевых инвестиционных средств, определенного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1997 г. №390 (за счет прибыли после уплаты всех платежей в бюджет и внебюджетные фонды; до 1997 года эти средства формировались за счет себестоимости продукции и услуг). В результате:

- суммы инвестиционных средств, утвержденные ФЭК России в составе абонентной платы РАО «ЕЭС России», уменьшились в сопоставимых ценах 1991 г. с 3,38 млрд. руб. в 1993 г. до 0,27 млрд. руб. в 1999 г., т.е. в 12,5 раза.

Ситуация усугублялась незаконными действиями руководства РАО «ЕЭС России», которое в превышение своих полномочий направляло на инвестиции средства в объемах меньших, чем было

установлено ФЭК России (в 1998 г. - 17,5 % абонентной платы вместо 44,66 %, в 1999 г. - 22,6 % вместо 29,9%).

Объемы освоения капитальных вложений по РАО «ЕЭС России» в сопоставимых ценах 1991 г. также сокращались ежегодно: с 4,41 млрд. руб. в 1994 г. до 2,9 млрд. руб. в 1999 г. (для сравнения: в политически нестабильном 1991 г. – 6,5 млрд. руб.).

Освоение капитальных вложений в электроэнергетике в 1998 г. сократилось на 22% по сравнению с 1997 г. (в сопоставимых ценах), а в 1999 г. - на 30,1 млрд. руб. в действующих ценах. Кредиторская задолженность Общества в капитальном строительстве за 1998 г. возросла и на 1 января 2000 г. составила около 1,8 млрд. руб.

При этом для инвестирования проектов Общества в 1998 г. были использованы: денежные средства - 2%, банковские векселя - 20%, товарные векселя и взаимозачеты - 78%, что крайне отрицательно повлияло на эффективность их использования. В 1999 г. структура платежей улучшилась, и денежными средствами оплачено до 50% продукции.

За 1999 г. капитальные вложения профинансированы: по Холдингу на 100% от годового плана (30,1 млрд. руб. в действующих ценах), по Обществу - в объеме 2,1 млрд. руб. (соответствующие показатели за весь 1998 г. составили 24,3 млрд. руб. и 2,9 млрд. руб.). При этом более половины инвестиционных средств было направлено на погашение кредиторской задолженности подрядчикам и поставщикам.

Реальная государственная поддержка в финансировании федеральной целевой программы «Топливо и энергия», объем бюджетных средств, выделенных на ее реализацию в 1996-2000 гг., в 127 раз меньше, чем это предусмотрено правительственной программой на период 1996-2000 гг..

Нерешенной остается проблема финансирования работ по подготовке к затоплению водохранилищ строящихся гидроэлектростанций. Затраты на выполнение необходимых к моменту готовности гидроэлектростанций объемов работ по стоимости соизмеримы с затратами на сооружение основных объектов ГЭС. На эти цели только в 2000 г. требуется порядка 1-1,3 млрд. руб., что составляет 25% от целевых инвестиционных средств РАО «ЕЭС России». Минэкономики России, исключив в последние годы эти затраты из государственных инвестиционных

программ, финансируемых из федерального бюджета, не обеспечило совместно с ФЭК России их включение в инвестиционную составляющую абонентной платы, поскольку это повлекло бы увеличение существующих тарифов на 8 – 10 процентов.

29. Рентабельность предприятий электроэнергетики за десятилетие реформ резко снизилась и возросло количество предприятий, работающих убыточно. Если в 1990 г. средняя рентабельность энергетического комплекса России составляла 37,2 %, в 1995 г. – 20,4 %, то в 1999 г. – 12,2 %. Количество убыточных предприятий с 1992 по 1999 год увеличилось с 2 до 17, что составило 17,2 % их общего количества.

30. Постоянно возрастала кредиторская задолженность РАО «ЕЭС России» своим поставщикам и подрядчикам, в том числе за топливо, по расчетам с бюджетом и внебюджетными фондами, по заработной плате. Только за 1,5 года - с 1 января 1999 г. по 1 июля 2000 г. - кредиторская задолженность возросла с 9 178,0 до 12 236,7 млн. руб., или в 1,3 раза. В том числе просроченная задолженность составила 72,9 % от общей кредиторской задолженности.

Со своей стороны РАО «ЕЭС России» своевременно не производило взаимозачеты с предприятиями электроэнергетики, что искажает отчетные данные о состоянии дебиторской и кредиторской задолженности Общества. Так, на 1 июля 2000 г. ОАО «Кузбассэнерго» является одновременно дебитором аппарата РАО «ЕЭС России», с задолженностью в 1 827,1 млн. руб., и кредитором на сумму 16,6 млн. рублей; ОАО «Свердловскэнерго» - 940,5 и 380,3 млн. руб. соответственно.

Многие предприятия электроэнергетики РАО «ЕЭС России» оказались в сложном финансовом положении, в связи с чем отдельные кредиторы обратились в арбитражные суды с исками о возбуждении дел о банкротстве 21 предприятия. В течение 1998-2000 гг. РАО «ЕЭС России» предприняло шаги<sup>3</sup>, позволившие прекратить (приостановить) производство дел о банкротстве по 17 предприятиям (по 6 – утверждено мировое соглашение, по 1 – приостановлено. На 2 предприятиях (ОАО «Бийская ТЭЦ» и НИИ АООТ «Ростовэлектротеплопроект») продолжает действовать внешнее управление, в рамках которого предусмотрено заключение мировых соглашений. А

<sup>3</sup> Среди предпринятых РАО «ЕЭС России» мер отсутствовали предусмотренные действующим законодательством меры по досудебной санации предприятий, попавших под процедуру банкротства, в части предоставления им финансовой помощи и восстановления платежеспособности должников.

на двух прекращена процедура банкротства (ОАО «Кузбассэнерго» и ОАО «Дальэнерго»).

31. Региональные энергетические комиссии, созданные в качестве независимых органов субъектов Российской Федерации для государственного регулирования тарифов на электро- и теплоэнергию, реальных прав по осуществлению этой деятельности не имеют. В ряде случаев потребители не исполняют решения РЭК, возбуждают в арбитражных судах иски о неправомерности установления РЭК тарифов и, пользуясь длительным сроком делопроизводства в судах, не оплачивают потребленную электрическую и тепловую энергию. Так, непогашенная с 1996 г. перед ОАО «Кузбассэнерго» задолженность ОАО «НКАЗ», превышающая 1,5 млрд. рублей, ввиду длительности судебного процесса и возросшей инфляции к настоящему времени обесценилась в несколько раз. Однако РЭК Кемеровской области не смогла оказать влияния на создавшуюся ситуацию, так как законодательно не закреплены внесудебные меры воздействия на невыполняющих ее решения производителей и потребителей электроэнергетики.

32. За период с 1 января 1998 г. по 1 июля 2000 г. в Обществе произошел существенный рост дебиторской задолженности с 12 016,5 до 26 078,8 млн. руб. или в 2,2 раза, где 91,6 % составляет задолженность дебиторов аппарата Общества. В структуре дебиторской задолженности преобладала задолженность дочерних и зависимых предприятий электроэнергетики по абонентной плате за услуги по организации функционирования и развития единой энергетической системы, которая за указанный период возросла почти в 1,5 раза - с 8 623,2 до 12 516,4 млн. руб. Кредиторская задолженность за тот же период возросла в 2,6 раза - с 6 311,3 до 15 647,1 млн. руб., где 84,0 % - задолженность аппарата Общества.

За период с 1 января 1998 г. по 1 июля 2000 г. задолженность Общества в бюджеты всех уровней увеличилась в 5,8 раза - с 1 020,2 до 5 924,7 млн. руб., а внебюджетным фондам - в 1,6 раза - с 123,2 млн. руб. до 192,5 млн. руб.

За 1999 г. было начислено налогов и других платежей в сумме 3 740,4 млн. руб., из них 1 936,9 млн. руб. – в федеральный бюджет и 417,2 млн. руб. - в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Уплачено налогов и других платежей в сумме 1 987,4 млн. руб. (53,1%), из них 465,3 млн. руб. (24%) - в федеральный бюджет и 383,5 млн. руб. (91,9%) - в бюджеты субъектов Российской Федерации. Оплата налогов произведена на 72,1 % денежными средствами, а на оставшуюся сумму произведены взаимозачеты.

Особо следует отметить низкую платежеспособность РАО «ЕЭС России» в федеральный бюджет, которая снизилась с 24,0 до 16,6%. Низкий уровень платежей в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды привел к тому, что за несвоевременное перечисление налогов РАО

«ЕЭС России» в 1999 г. было уплачено пеней и штрафов в сумме 3,4 млн. руб., а за I полугодие 2000 г. – 6,0 млн. рублей.

Таким образом, как показала проверка, использование государственной собственности Российским акционерным обществом энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России» нельзя признать эффективным.

### **Предложения**

1. Правительству Российской Федерации направить представление с предложением рассмотреть вопрос о:

- формировании и утверждении Концепции долгосрочной государственной политики по поддержанию и развитию Единой электроэнергетической системы России, предусмотрев в ней меры по восстановлению основных фондов отрасли в основном за счет ресурсов отечественных инвесторов;

- приведении порядка и процедуры принятия решений органами РАО «ЕЭС России» о реорганизации дочерних и зависимых акционерных обществ в соответствие со ст. 1 Федерального закона от 7 мая 1998 г. №74-ФЗ "Об особенностях распоряжения акциями Российского акционерного общества энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России» и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности»;

- разработке нормативных актов по участию федеральных органов исполнительной власти в процедурах банкротства предприятий (наблюдения, внешнего управления) в части назначения арбитражных управляющих и разработки планов внешнего управления, а также определению ответственности арбитражных управляющих в случаях ненадлежащего исполнения возложенных на них обязанностей;

- усилении контроля за деятельностью коллегии представителей государства в РАО «ЕЭС России», особенно в части принятия решений о реорганизации предприятий «РАО «ЕЭС России», сдаче в аренду электростанций, выплате в полном объеме дивидендов, начисленных на государственный пакет акций, и др.;

- выполнении требования Федерального закона от 7 мая 1998 г. №74-ФЗ "Об особенностях распоряжения акциями Российского акционерного общества энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России» и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности" (ч.2 ст.3) в части ограничения 25% пакета акций РАО «ЕЭС России», находящегося у иностранных акционеров;

- обеспечении включения затрат на финансирование работ по подготовке к затоплению водохранилищ строящихся гидроэлектростанций в состав затрат государственных инвестиционных

программ, финансируемых из федерального бюджета;

- определении и оформлении в установленном порядке юридического статуса имущества «ВЛ 750 кВт Смоленская АЭС - граница Беларусь» как собственности Российской Федерации, с последующей его передачей в уставный капитал РАО «ЕЭС России» в качестве вклада Российской Федерации, либо для использования Обществом на основе иных вещных прав (аренда, безвозмездное пользование и т.п.);

- принятии дополнительных мер по выполнению постановления Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 235 «О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность» в части осуществления передачи жилого фонда, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, находящихся на балансе РАО «ЕЭС России», в собственность административно-территориальных образований;

- уточнении и оформлении перечня и состава недвижимого имущества, в том числе незавершенного строительства, внесенного в уставный капитал РАО «ЕЭС России», а также состава предприятий - участников РАО «ЕЭС России» (дочерних обществ) с включением соответствующих изменений в Устав Общества и план приватизации; исключении при этом объектов гражданской обороны как не подлежащих приватизации согласно п. 5 Положения о порядке использования объектов гражданской обороны приватизированными предприятиями, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 г. № 359;

- принятии мер по выполнению п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 г. № 359 о возвращении объектов гражданской обороны, неправомерно включенных в состав приватизированного имущества РАО «ЕЭС России», в федеральную собственность;

- составлении полного реестра имущества РАО «ЕЭС России» и на основе проведенного учета выявления недовнесенного имущества, а также внесенного, но неучтенного в уставном капитале Общества, включая объекты незавершенного строительства;

- уточнении фактической оплаты уставного капитала, исключении из него объектов гражданской обороны и использовании выявленной разницы, наряду с другими возможностями, для увеличения уставного капитала и дополнительного выпуска акций.

2. Генеральной прокуратуре Российской Федерации - информационное письмо с предложением рассмотреть вопрос о проведении в необходимом объеме проверки выводов Счетной

палаты Российской Федерации и в случае их подтверждения о принятии необходимых мер в отношении:

- сделок купли-продажи 15,2% акций РАО «ЕЭС России», совершенных с иностранными юридическими и физическими лицами, а также российскими юридическими лицами в ходе проведения чековых аукционов;

- распоряжения Госкомимущества России от 20 ноября 1996 г. №1217-р и осуществленных на его основании сделок купли-продажи 8,5% акций РАО «ЕЭС России»;

- решений общих собраний акционеров в период с 1996 по 1999 год по внесению изменений в Устав Общества, несоответствующих нормам п. «и» ст. 71 Конституции Российской Федерации, закрепляющего, что федеральные энергетические системы находятся в ведении Российской Федерации и п.1 Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года №923, которым Госкомимуществу России было поручено учредить государственное Российское акционерное общество энергетики и электрификации;

- решений органов управления РАО «ЕЭС России», принятых в нарушение п. 9.10.2 Госпрограммы приватизации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. №2284;

- средств Займа содействия осуществлению приватизации №3546-RU в размере \$811 510, затраченных на организацию размещения АДР под обеспечение федерального пакета акций РАО «ЕЭС России»;

- средств Займа содействия осуществлению приватизации №3546-RU, затраченных на проведение за рубежом рекламной компании по продаже 8,5% акций РАО «ЕЭС России», которые были проданы в России за цену всего на 2,5% дороже их номинальной стоимости;

- стоимости 7,9% акций РАО «ЕЭС России», принадлежащих государству и не предусмотренных Госкомимуществом России к размещению в плане приватизации Общества;

- стоимости 4,89% акций РАО «ЕЭС России», принадлежащих государству и неправомерно списанных с его счетов Российским акционерным обществом «Единая электроэнергетическая система России»;

- должностных лиц и граждан, виновных в нарушении законодательства;

- возбуждения иска в Арбитражном суде по защите интересов государства, ущемленных в результате внесения изменений, противоречащих действующему законодательству, в Устав РАО «ЕЭС России» в 1996 – 1999 гг.;

- принесения протеста на решение Арбитражного суда г. Москвы от 28 февраля 2000 г. (дело №А40-47301/99-96-860).

### 3. Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

Рассмотреть вопрос о внесении следующих дополнений и изменений в законодательство Российской Федерации:

3.1. В целях юридического обеспечения процедуры создания государственных холдингов в базовых отраслях экономики, имеющих стратегическое значение для обеспечения безопасности страны (в частности в электроэнергетике), где в интересах всего Общества государство обязано иметь определяющее влияние на их управление и развитие, разработать и принять федеральный закон «О государственном холдинге».

3.2. Разработать закон о федеральных энергетических системах и участии в управлении ими нерезидентов. При формировании закона учесть требования пункта «и» статьи 71 Конституции Российской Федерации, пункта 3 статьи 212 и статьи 127 Гражданского кодекса Российской Федерации, Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 г. №923, которым Госкомимуществу России было поручено учредить государственное Российское акционерное общество энергетики и электрификации, и предусмотреть в его содержании:

- понятие Единой энергетической системы России и ее составных частей;

- систему управления и регулирования деятельности электроэнергокомплекса, гарантирующую выполнение его структурными звеньями обязательств перед потребителями с высоким качеством услуг, ответственность за их нарушение, а также обязанностей по поддержанию в исправности и обновлению основных фондов;

- механизм государственного контроля за управлением и деятельностью РАО «ЕЭС России», подотчетность его руководства Правительству Российской Федерации;

- перечень базовых (системообразующих) предприятий отрасли со статусом федеральных унитарных предприятий, использовав в необходимых случаях право реституции или национализации их контрольного пакета акций;

- перечень акционерных обществ электроэнергетики, акции которых не подлежат дальнейшей продаже;

- обязательность и приоритетность бюджетного финансирования системообразующих и перспективных объектов электроэнергетики;

- особенности проведения процедур банкротства в отношении РАО «ЕЭС

России» и предприятий электроэнергетики, а также недопустимость ликвидации системообразующих объектов электроэнергетики;

- внесудебные меры воздействия на нарушителей (как производителей, так и потребителей электроэнергии) решений федеральной и региональных энергетических комиссий, а также установленных ими тарифов на электрическую и тепловую энергию;

- меры, стимулирующие к воссозданию на новой правовой, организационной и финансово-хозяйственной основе межгосударственных объединений электроэнергетики в рамках СНГ и других сопредельных стран;

- порядок и условия размещения акций РАО «ЕЭС России» и производных от них ценных бумаг на зарубежных фондовых рынках.

3.3. Внести следующие изменения и дополнения в Федеральный закон от 7 мая 1998 г. №74-ФЗ "Об особенностях распоряжения акциями Российского акционерного общества энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России» и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности".

3.3.1. Часть 2 статьи 1 изложить в редакции:

«Распоряжение акциями Российского акционерного общества энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России» и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, дочерних или зависимых по отношению к РАО «ЕЭС России» любыми способами, включая их продажу, передачу в залог, доверительное управление, а также отчуждение по иным основаниям может осуществляться только на основании и в порядке, установленном федеральным законом.

Установить, что распоряжение имуществом Российского акционерного общества энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России», включая его продажу, сдачу в аренду, передачу в залог, доверительное управление, а также отчуждение по иным основаниям может осуществляться только на основании и в порядке, установленном федеральным законом»;

3.3.2. Дополнить Федеральный закон статьей 4 следующего содержания:

«Председатель правления (коллегиального исполнительного органа РАО «ЕЭС России») или единоличный исполнительный орган РАО «ЕЭС России», а также председатель совета директоров РАО «ЕЭС России» назначается Правительством Российской Федерации по согласованию с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации»;

3.3.3. Статью 4 Федерального закона считать статьей 5 и изложить ее вторую часть в следующей редакции:

«Предложить Президенту Российской Федерации поручить Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом».

3.4. Внести следующие изменения и дополнения в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг":

3.4.1. Дополнить Закон разделом о порядке обращения ценных бумаг российских эмитентов на зарубежных фондовых рынках.

3.4.2. Исключить из Закона:

- понятие «номинальный держатель» и все связанные с этим понятием правовые нормы как в самом Законе, так и в изданных на его основе подзаконных и ведомственных актах.

- нормы о том, что операции с ценными бумагами между владельцами ценных бумаг одного номинального держателя не отражаются у держателя реестра или депозитария, клиентом которого он является.

3.5. Внести изменения в часть 2 пункта 9.5 Государственной программы приватизации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. №2284:

- словосочетание «не могут выступать покупателями долей участия (паев, акций) приватизируемых предприятий» заменить словосочетанием «не могут выступать покупателями, владельцами и номинальными держателями долей участия (паев, акций) приватизируемых предприятий».

3.6. Законодательно решить вопрос об упорядочении оборота цветных металлов.

4. Российскому акционерному обществу энергетики и электрификации

4.1. На основании п. 5 ст.1 Федерального закона «Об акционерных обществах» привести в соответствие с действующим законодательством Устав Общества и принятые решения в части совершения сделок с недвижимым имуществом (внесенным государством в уставный капитал Общества) с учетом предусмотренных особенностей - с согласия трех четвертей владельцев обыкновенных акций при сдаче его в аренду, залоге и др. (п. 9.10.2) и с согласия Министерства

имущественных отношений Российской Федерации в случае отчуждения имущества - п. 5.15.3. действующей Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации.

Обеспечить контроль за соблюдением порядка, установленного указанными правовыми нормами и Законом Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 74 «Об особенностях распоряжения акциями РАО «ЕЭС России» и других акционерных обществ электроэнергетики, находящихся в федеральной собственности» (ст. 1), при совершении сделок по отчуждению недвижимого имущества и акций органами управления дочерних и зависимых обществ».

4.2. РАО «ЕЭС России» заключить в установленном порядке договоры с Министерством имущественных отношений Российской Федерации (его территориальными агентствами) об использовании имущества объектов гражданской обороны в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 г. № 359.

4.3. РАО «ЕЭС России» перечислить в федеральный бюджет задолженность по причитающимся государству дивидендам за 1999 г. в сумме 250,0 млн. рублей.

Направить письма по результатам проверки:

- Президенту Российской Федерации;
- Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- Председателю Правления и Председателю Совета директоров РАО «ЕЭС России».

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации  
В. С. СОКОЛОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации  
М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН**