

Эффективность управления пакетами акций, находящимися в собственности Российской Федерации, по обеспечению поступлений дивидендов в федеральный бюджет в 2002-2003 годах (Аналитическая записка)

Введение

Аналитическая записка подготовлена в рамках комплексно-экспертных мероприятий (далее - КЭМ) на основании результатов проведенных направлением по контролю за учетом, приватизацией и управлением государственной собственностью (аудитор Счетной палаты В.М. Игнатов) проверок акционерных обществ, а также проверок Минимущества России, Минфина России и РФФИ по исполнению Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”.

При подготовке записки использована информация, полученная от Минимущества России, Минэнерго России, Минатома России, Минпромнауки России, МНС России, Госкомстата России, ФСФО России, ФКЦБ России, РФФИ, а также от ОАО “Газпром”, РАО “ЕЭС России”, ОАО “Лукойл”, ОАО “Новосибирский электродный завод”, ОАО “ТВЭЛ”, ОАО “Техснабэкспорт”, ОАО “Атомредметзолото”, ОАО “Прикаспийбурнефть” (г. Волгоград), ОАО “АК “Транснефтепродукт” (далее - Акционерные общества) и содержащаяся на официальных сайтах сети “Интернет” информация Акционерных обществ, РТС, НАУФОР, Правительства Российской Федерации, Минимущества России, Минфина России, МНС России, Минэкономразвития России, ФКЦБ России.

Данная аналитическая записка является логическим продолжением аналитической записки “Управление деятельностью акционерных обществ, пакеты акций которых находятся в собственности Российской Федерации, по обеспечению поступлений дивидендов в федеральный бюджет в 2001-2002 годах”, подготовленной в 2002 году.

При оценке эффективности управления пакетами акций, находящимися в собственности Российской Федерации, по обеспечению поступлений дивидендов могут использоваться различные критерии: обеспечение акционерным обществом интересов государства, коммерческое использование федеральной собственности, социальная значимость предприятия и т. д. Однако до настоящего времени Российская Федерация не обеспечила четкое закрепление в уставах акционерных обществ указанных критериев, за исключением критерия “получение прибыли”. Поэтому рассмотрение вопроса эффективности управления пакетами акций, находящимися в собственности Российской Федерации, осуществлялось только в соответствии с нормами Федерального закона “Об акционерных обществах” и уставов акционерных обществ, также не рассматриваются законодательные проблемы управления федеральной собственностью.

Следует отметить, что согласно статье 71 Конституции Российской Федерации, в ведении Российской Федерации находятся федеральная государственная собственность и управление ею.

До настоящего времени не принят соответствующий федеральный закон, который бы регулировал вопросы управления федеральной собственностью и в котором было бы четко определено понятие “управление федеральной собственностью”.

Практика показала, что федеральная государственная собственность не может быть урегулирована в рамках Гражданского кодекса Российской Федерации, т. к. непосредственно праву государственной собственности посвящены только статья 214 и ряд отсылочных норм.

В Гражданском кодексе Российской Федерации не установлено, кто в действительности является юридическим собственником федерального имущества - Федеральное

Собрание Российской Федерации или Президент Российской Федерации, т. к. в пункте 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что Правительство Российской Федерации осуществляет только управление федеральной собственностью.

При этом в Гражданском кодексе Российской Федерации не используется категория “управление федеральной собственностью”, т. к. гражданское законодательство не применяется к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой.

Кроме того, законодательство Российской Федерации не раскрывает содержание понятий “дивидендная политика Российской Федерации” и “дивидендная задолженность”.

В аналитической записке под этими терминами подразумевается:

“дивидендная политика Российской Федерации” - декларируемые Российской Федерацией начала (принципы), которыми она будет руководствоваться при участии в управлении формирования и распределения чистой прибыли акционерных обществ;

“дивидендная задолженность” - задолженность акционерного общества по выплате сумм начисленных (объявленных) дивидендов акционерам, включенным в список лиц, имеющих право получения дивидендов. Дивидендная задолженность акционерного общества перед акционерами наступает с момента истечения срока выплаты объявленных дивидендов.

Согласно пункту 4 статьи 42 Федерального закона “Об акционерных обществах”, срок выплаты дивидендов определяется уставом общества или решением общего собрания акционеров. Если уставом общества срок выплаты дивидендов не определен, срок их выплаты не должен превышать 60 дней со дня принятия решения о выплате дивидендов. Поэтому акционер после принятия собранием акционеров решения о распределении чистой прибыли рассматривается как кредитор на сумму дивиденда до момента его выплаты.

1. Резерв федерального бюджета в части дивидендных поступлений по пакетам акций, находящимся в собственности Российской Федерации

В ходе проведения комплекса экспертно-аналитических и контрольных мероприятий был рассмотрен вопрос о резерве федерального бюджета в части дивидендных поступлений по пакетам акций, находящимся в собственности Российской Федерации.

В целом по Российской Федерации на 1 января 2003 года из 3316667 организаций - юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации и состоящих на учете в налоговом органе по месту своего нахождения¹, акционерные общества составляют 3,6 % (119396 акционерных обществ).

На 1 января 2003 года из 53671 юридических лиц, имущество которых учтено в Реестре федерального имущества (по данным Минимущества России), акционерные общества составляют 8,02 % (4302 акционерных общества).

В целом по Российской Федерации из 119396 зарегистрированных акционерных обществ только 3,6 % имеют в составе акционерного капитала долю участия Российской Федерации (приложение 1, приложения в Бюллетене не публикуются).

Аналогичные показатели по Центральному федеральному округу:

- из 1222205 организаций - юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации и состоящих на учете в налоговом органе по месту своего нахождения, акционерные общества составляют 3,5 % (43083 акционерных общества);

- акционерные общества, имеющие в составе акционерного капитала долю участия Российской Федерации, составляют 3,6 % (1571 акционерное общество) от общего количества зарегистрированных акционерных обществ и 11 % от 14299 юридических лиц, имущество которых учтено в Реестре федерального имущества.

¹ Форма 1-УЧ МНС России (согласно письму МНС России от 16 апреля 2003 года № 09-2-03/1488-Н493).

Распределение акционерных обществ по доле участия государства в их уставных капиталах с 1 января 2002 года по 1 января 2004 года (по данным Минимущества России) представлено в таблице:

Размер доли акций, принадлежащих РФ, %	2002 год		2003 год		2004 год	
	количество АО	% к итогу	количество АО	% к итогу	количество АО (прогноз Минимущества России)	% к итогу
100	90	2,04	99	2,34	1079	29,86
от 50 до 100	646	14,65	589	13,95	436	12,07
от 25 до 50	1401	31,79	1382	32,73	803	22,23
менее 25	2270	51,5	2152	50,98	1295	35,84
Итого	4407	100	4222	100	3613	100

Таким образом, по состоянию на 1 января 2003 года в собственности Российской Федерации находились пакеты акций 4222 акционерных обществ.

Справка. На 1 января 2003 года в 958 акционерных обществах используется специальное право Российской Федерации на участие в управлении ими (“золотая акция”). Также специальное право Российской Федерации используется в 118 открытых акционерных обществах, в которых Российская Федерация не является акционером.

Пакеты акций 102 акционерных обществ ликероводочной промышленности переданы в оперативное управление без права отчуждения в ФГУП “Росспиртпром”, которое от имени Российской Федерации осуществляет права акционера.

Согласно данным Реестра федерального имущества (далее - Реестр), стоимость (балансовая) пакетов акций и долей участия в 6 обществах с ограниченной ответственностью на 1 января 2002 года составляла 7528433 тыс. рублей (только по 44 субъектам Российской Федерации), на 1 января 2003 года - 11134431 тыс. рублей (только по 47 субъектам Российской Федерации). За 2002 год стоимость указанного имущества увеличилась на 3605998 тыс. рублей, или на 48 % (в том числе за счет увеличения количества субъектов Российской Федерации, по которым добавилась информация). В Реестр не внесены сведения о стоимости пакетов акций и долей участия в обществах с ограниченной ответственностью на 1 января 2003 года по 40 субъектам Российской Федерации (из 87), или почти половине от общего числа субъектов Российской Федерации, в том числе Санкт-Петербург, Краснодарский и Приморский края, Республики Башкортостан и Саха (Якутия), Нижегородская, Самарская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ. Сведения об остаточной стоимости указанных объектов на 1 января 2002 года и на 1 января 2003 года в Реестре отсутствуют.

В части реализации полномочий Российской Федерации как акционера РФФИ до момента продажи владеет пакетами акций и имеет право в соответствии с действующим законодательством осуществлять в этот период полномочия Российской Федерации как собственника на общих собраниях акционеров.

По состоянию на начало 2002 года РФФИ владел пакетами акций 2333 обществ, в том числе с долей участия Российской Федерации в уставном капитале акционерного общества более 50 % - 299 пакетов, от 25 до 50 % - 543, от 10 до 25 % - 692, от 5 до 10 % - 301, менее 5 % - 498 пакетов акций.

В течение 2002 года количество обществ, пакетами акций которых владел РФФИ, сократилось в 1,7 раза и по состоянию на начало 2003 года составило 1353 общества, в том числе с долей участия Российской Федерации в уставном капитале акционерного общества более 50 % - 139 пакетов (сокращение в 2,1 раза), от 25 до 50 % - 309 (сокращение в 1,8 раза), от 10 до 25 % - 387 (сокращение в 1,8 раза), от 5 до 10 % - 165 (сокращение в 1,8 раза), менее 5 % - 353 пакета акций (сокращение в 1,4 раза).

В отношении 252 объектов (по состоянию на 8 января 2003 года) введена процедура банкротства (из них 35 обществ с долей участия Российской Федерации более 50 процентов).

Распределение акционерных обществ с долей участия Российской Федерации в уставном капитале по моментам времени инициирования процедуры банкротства представлено в таблице:

	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Количество ОАО	8	13	30	123

По данным ФСФО России² на 1 июля 2003 года в отношении 366 акционерных обществ с долей участия Российской Федерации применяются процедуры банкротства. Распределение обществ по состоянию на 1 июля 2003 года по доле участия государства в их уставных капиталах представлено в таблице:

Размер доли акций, принадлежащих РФ, %	Акционерных обществ	% к итогу
100	12	3,3
от 50 до 100	52	14,2
от 25 до 50	78	21,3
менее 25	102	27,9
данные уточняются	120	32,8
спец. право	2	0,5
Итого	366	100

Около 47 % указанных акционерных обществ по отраслевой принадлежности относятся к строительству, машиностроению, лесной и лесоперерабатывающей, топливной промышленности. По 11,2 % акционерных обществ данные по отраслевой принадлежности уточняются ФСФО России.

Размер денежных обязательств и обязательных платежей акционерных обществ с долей участия Российской Федерации, определенных (установленных) арбитражным судом, на 1 июля 2003 года по 297 акционерным обществам составил около 29,9 млрд. рублей, по 69 акционерным обществам данные уточняются. При этом из 12 акционерных обществ со 100 % долей участия Российской Федерации размер денежных обязательств и обязательных платежей составляет по 8 акционерным обществам более 1,9 млрд. рублей, по 4 - информация уточняется.

Справка. В связи со вступлением в силу 3 декабря 2002 года Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)” ФСФО России не проводит мониторинг финансового состояния крупных, экономически или социально значимых организаций. Распоряжение ФСФО России от 20 декабря 2000 года № 226-р “О мониторинге финансового состояния организаций и учете их платежеспособности” отменено распоряжением ФСФО России от 7 апреля 2003 года № 4-р.

Учитывая, что количество акционерных обществ с долей акций, принадлежащих Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2003 года существенно не изменилось, доля акционерных обществ с участием Российской Федерации в уставном капитале, в отношении которых применяются процедуры банкротства, составляет более 8 % от их общего числа, а со 100 % участием Российской Федерации в уставном капитале - 12,12 процента.

² “Сведения об акционерных обществах с долей участия Российской Федерации, в отношении которых применяются процедуры банкротства, ФСФО России выступает уполномоченным органом за 6 месяцев 2003 года”, форма № 1-БФ (ГС-ФСФО), утвержденная постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации по согласованию с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации от 11 июля 2003 года № 24 (349).

Как показал анализ материалов, представленных Минпромнауки России, федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), с момента инициирования процедуры банкротства подведомственного предприятия не обладают информацией о текущем финансовом состоянии предприятия.

Справка. Согласно информации, полученной от ОАО “Новосибирский электродный завод” (доля Российской Федерации в уставном капитале - 62,3 %) и Минпромнауки России, осуществлявшего координацию и регулирование деятельности ОАО “Новосибирский электродный завод”, Арбитражным судом Новосибирской области с марта 1999 года на предприятии введена процедура внешнего управления, и с этого момента прекращены все полномочия органов управления должника (статья 69 Федерального закона от 8 января 1998 года № 6-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)”). Таким образом, с момента введения процедуры внешнего управления Минпромнауки России полностью утрачен контроль за государственной собственностью в виде 62,3 % пакета акций ОАО “Новосибирский электродный завод”.

Ввиду отсутствия в органах исполнительной власти Российской Федерации систематизированных данных о количестве акционерных обществ с долей участия Российской Федерации, в которых указанная доля сократилась (увеличилась) в связи с выпуском дополнительных акций (в том числе конвертируемых), постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации по согласованию с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации от 26 июня 2002 года № 2916-III ГД с целью получения указанной информации утверждена форма № 1-БФ (ГС-ФКЦБ) за 6, 9 и 12 месяцев “Сведения о государственной регистрации выпусков дополнительных акций (в том числе конвертируемых) акционерных обществ с долей участия Российской Федерации”.

В Счетную палату указанные сведения ФКЦБ России не представлены.

В целях защиты прав инвесторов и акционеров на фондовом рынке России, в том числе государства как собственника (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1997 года № 1034 “Об обеспечении прав инвесторов и акционеров на ценные бумаги в Российской Федерации”), на пакеты акций приватизированных предприятий, в первую очередь имеющих стратегическое значение для обеспечения экономической безопасности Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1998 года № 741 “О мерах по созданию национальной депозитарной системы” было учреждено ФГУП “Центральный депозитарий - Центральный фонд хранения и обработки информации фондового рынка” (далее - Центральный депозитарий), основанное на праве хозяйственного ведения.

Справка. На Центральный депозитарий было возложено решение следующих основных задач: сбор, государственная регистрация и хранение информации, поступающей от эмитентов, регистраторов и организаций, имеющих лицензию Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг и входящих в состав национальной депозитарной системы; предоставление документов, подтверждающих права на ценные бумаги, которые находятся на хранении в национальной депозитарной системе, либо права, которые учитываются в национальной депозитарной системе по запросам судов, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также собственников ценных бумаг.

До настоящего времени Центральный депозитарий не приступил в установленном порядке к реализации возложенных на него задач.

Отсутствие систематизированной информации о количестве акционерных обществ с долей участия Российской Федерации, в которых указанная доля сократилась (увеличилась) в связи с выпуском дополнительных акций (в том числе конвертируемых), что, как правило, ведет к сокращению (утрате) влияния на определение дивидендной политики акционерного общества, не позволяет осуществлять более точный мониторинг доходного потенциала федерального бюджета в части дивидендных поступлений по пакетам акций, находящимся в собственности Российской Федерации.

Справка. В ходе проверки Счетной палатой ОАО “КАМАЗ” установлено, что доля федеральной собственности в уставном капитале ОАО “КАМАЗ” за счет дополнительных эмиссий снизилась на 1 января 2002 года по сравнению с 1 января 2001 года на 1,83 процента.

Поступления доходов в федеральный бюджет за период с 1998 по 2004 год по подстатье бюджетной классификации “Дивиденды по акциям, принадлежащим государству” представлены в таблице:

Год	Количество АО с федеральным пакетом акций на 1 января	АО с федеральным пакетом акций, начисливших дивиденды по итогам предшествующего года*		Сумма дивидендов, поступившая в федеральный бюджет, млн. руб.
		Количество	%	
1998	3896	273	7	574,6
1999	3599	597	16,6	841,8
2000	3661	778	21,3	3777,2
2001	4407	598	13,6	6477,9
2002	4347	747	16,9	10402,3
2003	4222	635 (544)	15 (12,9)	977,2 (за 6 мес.)
2004 (прогноз)	3613			12500

*Указанные данные приведены на основе отчетности Минимущества России за 2001, 2002 и 2003 годы, представляемой в Счетную палату в виде форм, утвержденных постановлениями Коллегии Счетной палаты Российской Федерации по согласованию с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, анализ которых показал, что указанная отчетность в части количества акционерных обществ, начисливших и перечисливших дивиденды, в ряде случаев некорректна.

Как следует из таблицы с 2001 года количество акционерных обществ с долей участия Российской Федерации, начисливших дивиденды по итогам предшествующего года, не превышало 17 процентов.

Суммы перечисленных в 2002 году в федеральный бюджет дивидендов (с учетом задолженности прошлых лет) в сопоставлении с размерами долей акций, принадлежащих Российской Федерации в уставном капитале акционерного общества, представлены в таблице:

Размер доли акций, принадлежащих РФ, %	Количество ОАО, перечисливших дивиденды	Удельный вес ОАО, перечисливших дивиденды в общем количестве ОАО, в соответствии с долей, %	Сумма перечисленных дивидендов, млн. руб.
100	29	32,2	1826,6
от 50 до 100	203	31,4	3134,9
от 25 до 50	343	24,5	4330,6*
менее 25	171	7,5	1109,4
спец. право	1	-	0,8
Итого	747	16,9	10402,3

* В том числе ОАО “Газпром” - 3784,9 млн. рублей.

77 % открытых акционерных обществ с долей участия в уставном капитале Российской Федерации и перечисливших дивиденды - общества, где государство владеет пакетом акций более 25 % и может влиять на принимаемые решения. На данные общества приходится 89,3 % всей суммы дивидендов, поступивших в федеральный бюджет в 2002 году.

Следует отметить, что в течение 2000-2002 годов сложилась следующая закономерность: 12 крупнейшими плательщиками дивидендов (ОАО “Газпром”, ОАО “Нефтегазовая

компания “Славнефть”, ОАО “НК “Лукойл”, ОАО “НК “Роснефть”, РАО “ЕЭС России”, ОАО “АК “Транснефть”, ЗАО “АЛРОСА”, ОАО “Компания проектной приватизации”, ОАО “ТВЭЛ”, ОАО “Международный аэропорт “Шереметьево”, ОАО АК “Транснефтепродукт”, ОАО “Техснабэкспорт”) обеспечивались от 78,8 % до 93 % дивидендных поступлений в федеральный бюджет.

На 1 января 2003 года дивиденды от 10 крупнейших плательщиков составили 119,8 % бюджетного задания (9055,2 млн. рублей).

Учитывая, что доля дивидендов в общей сумме неналоговых доходов 2001 года составила 5,6 %, а в 2002 году - 6,8 %, притом, что количество акционерных обществ с долей участия в уставном капитале Российской Федерации, начисливших дивиденды, с 2001 года не превышало 17 % от общего числа (из которых более 80 % дивидендных поступлений обеспечивается 10-12 акционерными обществами), можно констатировать, что государством не задействованы в полном объеме резервы федерального бюджета в части дивидендных поступлений по пакетам акций, находящимся в собственности Российской Федерации.

Поэтому нельзя согласиться с утверждением Минимущества России, касающимся дивидендов и содержащимся в докладе “О ходе реализации решений Правительства Российской Федерации по повышению эффективности управления федеральной собственностью, основных направлениях дивидендной политики”, представленном к заседанию Правительства Российской Федерации 27 ноября 2003 года, о том, что проведенная в последние годы работа дала значительные результаты как по росту количества плательщиков, так и по суммам, перечисленным в бюджет.

2. Деятельность Минимущества России и РФФИ по обеспечению поступлений в федеральный бюджет в 2002-2003 годах дивидендов по пакетам акций, находящимся в федеральной собственности

Основными функциями, возложенными на Минимущество России и РФФИ, являются: обеспечение поступлений в федеральный бюджет дивидендов по пакетам акций, находящимся в федеральной собственности; порядок определения предложений по размеру дивидендов, учет своевременности их начисления и перечисления в федеральный бюджет; организация контроля за полнотой и своевременностью перечисления дивидендов в федеральный бюджет, принятие мер по взысканию дивидендной задолженности; прогноз (обоснование) дивидендных поступлений в федеральный бюджет.

До настоящего времени Минимущество России при представлении в Правительство Российской Федерации, Минфин России обоснования прогноза размера дивидендов, в том числе и в 2004 году, не имеет утвержденной методики прогноза дивидендных поступлений. Например, согласно позиции Минимущества России, поступление дивидендов в федеральный бюджет 2004 года в сумме 12500 млн. рублей будет обеспечено за счет:

- увеличения к 2004 году количества открытых акционерных обществ (возрастет с 668 до 1515 акционерных обществ), где размер пакета акций, принадлежащих Российской Федерации, составляет более 50 % и, соответственно, имеется влияние государства на дивидендную политику обществ;

- проведения инициативного аудита, позволяющего более объективно оценивать финансово-экономическую ситуацию в конкретном обществе и формировать решение о выплате дивидендов;

- складывающейся в 2003 году экономической конъюнктуры, в том числе мировых цен на энергоресурсы, которая позволяет предположить некоторый рост прибыли российских компаний.

Резервом для увеличения размера дивидендов по федеральным пакетам акций, по мнению Минимущества России, является формирование дивидендной политики Рос-

сийской Федерации, основанной на оценке бизнеса акционерных обществ с целью определения наиболее вероятного размера чистой прибыли, которая должна быть обеспечена менеджментом общества.

Проведенный в рамках аналитической записки анализ представленного Минимуществом России “обоснования” прогноза размера дивидендов в 2004 году показал следующее:

Во-первых, Минимуществом России не осуществлен расчет дивидендных поступлений в бюджет 2004 года за счет увеличения количества открытых акционерных обществ, в которых размер пакета акций принадлежащих Российской Федерации составляет более 50 процентов.

Справка. По оценкам Счетной палаты, основанным на данных Минимущества России о размерах дивидендных выплат в 2002 году, размер дивидендных выплат в 2004 году может составить около 10 млрд. рублей только за счет увеличения к 2004 году количества открытых акционерных обществ, где размер пакета акций принадлежащих Российской Федерации составляет более 50 процентов.

Согласно данным Минимущества России, на 1 января 2003 года Министерство только по 1150 акционерным обществам (27 % от общего количества акционерных обществ с долей участия Российской Федерации) располагало информацией по ряду основных показателей финансово-экономической деятельности (размер уставного капитала, чистая прибыль, чистые активы). Кроме того, в рамках прогноза доходной части федерального бюджета 2004 года Минимущество России не осуществляло прогноз размера дивидендных поступлений от РАО “ЕЭС России” в связи с его реорганизацией, связанной с созданием на его базе новых юридических лиц.

Во-вторых, проведение инициативного аудита, позволяющего, по мнению Минимущества России, более объективно оценивать финансово-экономическую ситуацию в конкретном обществе и формировать решение о выплате дивидендов, не может рассматриваться как один из основных факторов повышения дивидендных поступлений. Так, Минимуществом России в 2002 году за счет средств федерального бюджета проведен инициативный аудит 71 акционерного общества с размером пакета акций, находящимся в собственности Российской Федерации, от 51 % до 100 процентов.

Справка. Минимущество России распоряжением от 12 января 2001 года № 33-р в целях проведения комплексного анализа финансово-хозяйственной деятельности открытых акционерных обществ, контрольные пакеты акций которых находятся в федеральной собственности, федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений создало постоянно действующую комиссию по отбору финансовых консультантов и аудиторских организаций.

Осуществление отбора аудиторских фирм производилось путем проведения открытых тендеров. С отобранными по итогам конкурсов аудиторскими фирмами были заключены договоры на проведение аудиторских проверок открытых акционерных обществ и федеральных государственных унитарных предприятий на общую сумму 210,8 млн. рублей, а оплата договоров о проведении аудита 71 акционерного общества и 81 ФГУП в 2002 году произведена только на сумму 79,4 млн. рублей за счет средств федерального бюджета.

В соответствии с Федеральными законами “Об акционерных обществах”, “Об аудиторской деятельности”, постановлениями Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1994 года № 1355 и от 11 января 2000 года № 81 акционерные общества обязаны проводить ежегодные аудиторские проверки бухгалтерской отчетности и, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 8 августа 1992 года № 552, затраты

на их проведение относить на себестоимость выпуска продукции (работ, услуг) данных организаций. Таким образом, осуществление расходов на проведение инициативного аудита в открытых акционерных обществах из средств федерального бюджета, с точки зрения действующих нормативных актов, представляется нецелесообразным.

Минимуществом России не представлена информация о результатах инициативного аудита, используемых для формирования прогноза размера дивидендных поступлений в 2004 году.

Справка. 9 декабря 2002 года в Минимущество России был представлен отчет о выполнении работ по 1 этапу аудита и анализу производственно-хозяйственной деятельности ОАО "АК "Транснефтепродукт", выполненный ЗАО "Внешаудит" согласно договору № 238 от 17 сентября 2002 года, а также предложения по распределению чистой прибыли ОАО "АК "Транснефтепродукт" по итогам 2002 года. По мнению ЗАО "Внешаудит", за счет чистой прибыли 2002 года резерв на выплату дивидендов мог бы составить 110 млн. рублей. Ревизионная комиссия ОАО "АК "Транснефтепродукт" подтвердила указанную сумму. Решением годового собрания акционеров (по итогам работы общества за 2002 год) на пакет акций ОАО "АК "Транснефтепродукт", 100 % акций которого находятся в собственности государства, было начислено только 100 млн. рублей.

Однако следует отметить, что практика проведения аудита по действующим стандартам, регламентирующим деятельность аудиторских компаний (в части задач аудита финансово-хозяйственной деятельности акционерного общества), результатом которой является, как правило, написание формально положительного или условно-положительного аудиторского заключения, не удовлетворяет потребность собственника (в частности государство) в получении достоверной и адекватной информации о реальном финансовом состоянии аудируемого.

Внесение изменений в Федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2002 года № 696, устанавливающие обязательства аудитора отражать все факты, приводящие к ущемлению интересов собственников (акционеров, участников), позволит не только повысить степень учета интересов собственников (в том числе адекватное начисление дивидендов, сохранность активов и т. д.), но и обеспечит прямую экономию средств федерального бюджета, направляемых на "повторный" аудит.

В-третьих, в Минимуществе России отсутствует методика расчета затрат, производимых из средств федерального бюджета, на проведение оценки бизнеса акционерных обществ в 2003-2004 годах с целью определения наиболее вероятного размера чистой прибыли, который должен быть обеспечен менеджментом общества, а также анализа складывающейся в текущем году экономической конъюнктуры, в том числе мировых цен на энергоресурсы.

Кроме того, планирование сроков продаж пакетов акций, находящихся в собственности государства, не увязывается Минимуществом России со сроками проведения годовых общих собраний акционеров, которые вправе принимать решения об объявлении дивидендов по итогам работы акционерного общества за прошедший год.

Например, в связи с реализацией в декабре 2002 года 74,95 % пакета акций ОАО "НГК "Славнефть" Российская Федерация в соответствии с нормами Федерального закона "Об акционерных обществах" утратила права на получение дивидендов по итогам работы ОАО "НГК "Славнефть" за 2002 год по причине их объявления годовым общим собранием акционеров ОАО "НГК "Славнефть".

В-четвертых, согласно пункту 4 Положения о ведении реестра показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных

предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2000 года № 23, (далее - Реестр показателей экономической эффективности) он используется для решения следующих задач: сбор данных об экономической эффективности деятельности акционерных обществ; анализ и утверждение величин показателей экономической эффективности деятельности акционерных обществ; оценка достижения акционерными обществами утвержденных величин показателей экономической эффективности; оценка эффективности управления находящимися в федеральной собственности акциями, определение мер, направленных на повышение эффективности управления ими.

В нарушение пункта 11 указанного Положения Минимущество России не осуществляет в установленном порядке ведение Реестра показателей экономической эффективности и контроль за своевременным представлением отраслевыми и территориальными органами данных об экономической эффективности акционерных обществ, в том числе размере дивидендов.

В-пятых, как показали проверки Счетной палаты, в Минимуществе России отсутствует информация о прогнозируемых дивидендных поступлениях в бюджет 2004 года, рассчитанных на основе анализа финансовых планов акционерных обществ, в том числе долгосрочных.

Анализ представленных Счетной палате финансовых планов на 2002 и 2003 годы ОАО "Транснефтепродукт", ОАО "Лукойл", РАО "ЕЭС России", ОАО "Техснабэкспорт" показал, что в указанных акционерных обществах финансовые планы предусматривают показатели величины чистой прибыли и ее распределения, а также начисление дивидендов по акциям.

Согласно сложившейся практике, финансовые планы, в том числе долгосрочные, разрабатываются акционерными обществами в виде проекта, который рассматривается и утверждается (при необходимости корректируется) советом директоров в начале года, следующего за отчетным, и выносятся на рассмотрение общего собрания акционеров. Финансовые планы акционерных обществ после утверждения органами управления, как правило, представляются в профильные департаменты Минимущества России.

В-шестых, Минимуществом России при прогнозе дивидендных поступлений в 2004 году, как и в предыдущие годы, не учитывается размер дивидендов, начисленных на федеральные пакеты акций (в соответствии с решениями общих собраний акционеров) и не перечисленных в федеральный бюджет в установленные сроки (дивидендная задолженность прошлых лет).

Вышеизложенные факты подтверждают тезис о том, что до настоящего времени в Российской Федерации отсутствует дивидендная политика в отношении акционерных обществ, пакеты акций которых находятся в собственности государства, не определены цели и задачи дивидендной политики, и, следовательно, отсутствуют механизмы контроля за ее реализацией.

Указанная проблема отражена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации "О бюджетной политике в 2003 году" от 1 июня 2002 года, в котором отмечено, что "требуется определить принципы дивидендной политики государства по отношению к находящимся в его собственности долям в капиталах акционерных обществ".

Проблема прогнозирования размера дивидендов от каждого акционерного общества взаимосвязана с порядком определения предложений Минимущества России по размеру объявляемых дивидендов органами управления акционерного общества.

До настоящего времени в Минимуществе России отсутствует индивидуальный подход к акционерным обществам в части выработки конкретной дивидендной политики с учетом специфики их функций.

Например, решением совета директоров ОАО «Газпром» от 24 апреля 2001 года № 219 была одобрена «Дивидендная политика открытого акционерного общества «Газпром». Согласно указанному документу, на выплату дивидендов должно идти не менее 2 % величины капитализации компании, но не более 10 % от чистой прибыли, рассчитанной по российским стандартам бухгалтерской отчетности. Компания может потратить дополнительную сумму на дивиденды, но только после того, как 50-75 % чистой прибыли будет направлено на инвестиции, а половина от оставшейся суммы - на формирование резервов для производственного и социального развития. Пользуясь этой методикой, ОАО «Газпром» предложило выплатить дивиденды за 2002 года в размере 9,74 млрд. рублей, или 0,4 рубля на акцию.

Однако Минимущество России направило в Правительство Российской Федерации альтернативное предложение - увеличить размер дивидендных выплат ОАО «Газпром» до 13,39 млрд. рублей (0,55 рубля на акцию). Данное предложение Правительством Российской Федерации поддержано не было.

Следует отметить, что система администрирования Минимуществом России дивидендных поступлений (сбор и анализ платежных поручений) не позволяет ему оперировать достоверной информацией. Так, по данным Минимущества России, представленным в приложении 1 к отчету по форме № 1-БФ (ГС-МИО) «Дивиденды», утвержденному постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации по согласованию с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации от 19 июля 2001 года № 25 (308), за 12 месяцев 2002 года размер перечисленных дивидендов составил 10329 млн. рублей.

По данным отраслевых подразделений Минимущества России, представленным в «Отчете о перечислении дивидендов в федеральный бюджет в 2002 году», включенном в «Сводный оперативный отчет по вопросам управления федеральными государственными унитарными предприятиями и открытыми акционерными обществами, пакеты акций которых находятся в государственной собственности, на 1 января 2003 года» размер фактически перечисленных дивидендов составил 10223,5 млн. рублей.

По данным отчета ГУФК Минфина России об исполнении федерального бюджета за январь-декабрь 2002 года, поступления в федеральный бюджет дивидендов по акциям, принадлежащим государству (учтенных по коду бюджетной классификации 2010100), составили 10402,3 млн. рублей.

Следовательно, на 1 января 2003 года по данным Минимущества России, акционерные общества, имеющие в уставном капитале долю участия Российской Федерации, по итогам работы в 2001 году, а также с учетом задолженности прошлых лет, перечислили дивиденды на сумму 10328,9 млн. рублей (разница с данными ГУФК Минфина России - 73,4 млн. рублей).

Указанная ситуация может быть исправлена, если учет сумм дивидендных поступлений будет осуществляться по каждому конкретному акционерному обществу (определенный аналог учетной карточки, в которой будет содержаться вся информация о начисленных и перечисленных дивидендах, в том числе промежуточных, за каждый год; срок выплаты дивидендов; должностное лицо (орган управления) ответственное за своевременное перечисление дивидендов). Это позволит более эффективно осуществлять учет и контроль за полнотой и своевременностью дивидендных поступлений в федеральный бюджет, а также осуществлять мероприятия по своевременному погашению (взысканию) дивидендной задолженности. Кроме того, эффективный учет и кон-

троль за полнотой и своевременностью дивидендных поступлений в федеральный бюджет не возможен без ликвидации практики грубого вмешательства Минимущества России в компетенцию высших органов управления акционерными обществами - общих собраний акционеров (РАО "ЕЭС России", ЗАО "АЛРОСА", ОАО "НК "Лукойл"). Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 29 сентября 2000 года № 2107 "О приватизации находящихся в федеральной собственности акций открытого акционерного общества "Нефтяная компания "Лукойл" было создано ОАО "Компания проектной приватизации" путем внесения в уставный капитал находящихся в федеральной собственности 50 млн. обыкновенных акций ОАО "НК "Лукойл".

В нарушение статьи 48 Федерального закона "Об акционерных обществах" Мин-имущество России своим письмом от 2 октября 2001 года № ЮМ-6/17399 в адрес ОАО "НК "Лукойл", подписанным первым заместителем Министра имущественных отношений Российской Федерации Ю.М. Медведевым, распорядилось перечислить дивиденды на пакет акций ОАО "НК "Лукойл", внесенных в оплату уставного капитала ОАО "Компания проектной приватизации", принадлежащий ОАО "Компания проектной приватизации", в Управление федерального казначейства по месту нахождения акционерного общества или его отделения на лицевой счет 99 балансового счета 40102 "Доходы федерального бюджета" по коду бюджетной классификации 2010100 "Дивиденды по акциям, принадлежащим государству", в то время как дивиденды должны были быть перечислены на счет ОАО "Компания проектной приватизации", после чего в соответствии с корпоративными процедурами Российская Федерация могла обеспечить право на получение дивидендов на пакет акций ОАО "Компания проектной приватизации" через процедуру распределения ее чистой прибыли.

В соответствии с Положением о Минимуществе России (пункт 6), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2002 года № 377, одной из основных задач ведомства является осуществление контроля за перечислением в федеральный бюджет дивидендов по находящимся в федеральной собственности акциям акционерных обществ и принятие необходимых мер для обеспечения этих поступлений. Кроме того, статья 7 Регламента по реализации прав Российской Федерации как акционера, утвержденного приказом Минимущества России от 26 ноября 2001 года № 260 (далее - Регламент), предусматривает, что Минимущество России в лице структурных отраслевых подразделений осуществляет учет и контроль за реализацией решений общих собраний акционеров, в том числе по вопросу о полноте и своевременности перечисления дивидендов на акции, находящиеся в собственности Российской Федерации.

Справка. РФФИ, согласно уставу, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2002 года № 925, осуществляет меры по обеспечению перечисления дивидендов в федеральный бюджет. При этом доля РФФИ в уставных капиталах более 250 акционерных обществ (19 %) составляет менее 1 %, что влияет на своевременность и полноту получаемой Фондом информации о перечисленных дивидендах.

В ходе экспертно-аналитических мероприятий на основе данных Минимущества России³ был осуществлен расчет дивидендной задолженности акционерных обществ перед федеральным бюджетом 2000, 2001 и 2002 годов, результаты которого представлены в таблице:

³ "Справка о начислении и перечислении дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности в 2000 году" (письмо Минимущества России от 29 марта 2001 года № ЮМ-11/7016); приложение 1 к отчету по форме № 1-БФ (ГС-МИО) "Дивиденды", утвержденной постановлением Коллегии Счетной палаты по согласованию с Государственной Думой Российской Федерации от 29 июня 2001 года № 28 (264) за 2001 год; от 19 июля 2001 года № 25 (308) - за 9 месяцев 2002 года и 12 месяцев 2002 года; от 19 июля 2002 года № 25 (308) - за I полугодие 2003 года (далее - отчетность Минимущества России).

(млн. руб.)

Год	Размер начисленных дивидендов	Размер перечисленных дивидендов	Размер перечисленной дивидендной задолженности за предыдущие периоды	Размер дивидендной задолженности
2000	3717,9	3685,7	147,1	179,3 (по итогам работы АО в 1999 г.)
2001	6163,0	5401,8	49,1	940,5 (по итогам работы АО в 1999 и 2000 гг.)
2002	10598,4* (11008,9)	10328,9	460,8	570** (960) (по итогам работы АО в 1999, 2000 и 2001 гг.)
I полугодие 2003	12684,4	977,1	120,1***	-

*11008,9 млн. рублей - согласно отчетности Минимущества России за 9 месяцев 2002 года; 10598,4 млн. рублей - согласно отчетности Минимущества России за 12 месяцев 2002 года.

** При условии, что все акционерные общества перечислили дивиденды в 2002 году с учетом 6 % налога.

*** Из которых 94,0 млн. рублей - задолженность, перечисленная ОАО "АК "Транснефтепродукт".

Справка. В связи с отсутствием в Минимуществе России порядка ведения учета дивидендной задолженности и соответствующего контроля за погашением дивидендной задолженности, а также истечением срока исковой давности установить безвозвратные потери федерального бюджета в связи с невзысканием Минимуществом России дивидендной задолженности за 1998 год и предшествующие ему годы не представляется возможным. Кроме того, в соответствии с письмом Минфина России от 14 июня 2001 года № 16-00-19/13 "в бухгалтерском учете в соответствии с Положением по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утвержденным приказом Минфина России от 29 июля 1998 года № 34н, а также Положением по бухгалтерскому учету "Доходы организации", ПБУ 9/99, утвержденным приказом Минфина России от 6 мая 1999 года № 32н, суммы кредиторской, в том числе депонентской задолженности, каковой является задолженность организации по выплате начисленных дивидендов, по которым срок исковой давности истек, списываются по каждому обязательству на основании данных проведенной инвентаризации, письменного обоснования и приказа (распоряжения) руководителя организации и относятся на финансовые результаты коммерческой организации. При этом срок исковой давности определяется в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации".

В ходе проверок Счетной палатой установлено, что в Минимуществе России по состоянию на 1 января 2003 года отсутствует порядок учета дивидендной задолженности, в том числе систематизированные данные по общей задолженности акционерных обществ перед федеральным бюджетом, а также систематическая работа по взысканию дивидендной задолженности. Так, для сбора сведений о размерах дивидендной задолженности Минимущество России не использует в полной мере информацию о суммах задолженности по дивидендам, подлежащим перечислению в федеральный бюджет, включающуюся в отчет о деятельности представителя Российской Федерации в органах управления открытого акционерного общества, а также не контролирует своевременность представления указанных отчетов.

Справка. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 1999 года № 1116 "Об утверждении порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей Российской Федерации в открытых акционерных обществах" представители Российской Федерации в органах управления открытого акционерного общества, акции которого находятся в федеральной собственности, 2 раза в год направляют в Минимущество России и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), отчет о деятельности представителей Российской Федерации в органах управления открытого акционерного

общества. Отчет должен быть представлен в сроки, установленные для сдачи полугодовой и годовой бухгалтерской отчетности.

Кроме того, для сбора сведений о размерах дивидендной задолженности и проведения мероприятий по погашению имеющейся дивидендной задолженности Минимущество России не использует директивы, т. е. оформленные в виде официального документа Минимущества России указания представителям Российской Федерации в совете директоров акционерного общества о представлении сведений о размерах дивидендной задолженности акционерного общества, о внесении в повестку дня заседания совета директоров акционерного общества предложений о рассмотрении вопросов погашения имеющейся дивидендной задолженности акционерного общества и ответственности должностных лиц общества за невыполнение решений собрания акционеров.

Справка. В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Методических указаний по подготовке директив представителям Российской Федерации в советах директоров акционерных обществ, утвержденных приказом Минимущества России от 11 февраля 2002 года № 25, директивы представителям Российской Федерации в совете директоров акционерного общества выдаются для:

- включения в повестку дня заседания совета директоров акционерного общества вопроса, рассмотрение которого целесообразно с точки зрения интересов Российской Федерации;
- представления в Минимущество России, либо федеральные органы сведений о деятельности общества, наличие которых целесообразно с точки зрения интересов Российской Федерации.

В 2002-2003 годах Минимущество России не обязало представителей государства, в том числе в ревизионной комиссии, незамедлительно уведомлять Министерство о выявленных фактах задержки дивидендных выплат.

Как показал анализ отчетности Минимущества России, погашение дивидендной задолженности осуществляется, как правило, по инициативе самого акционерного общества либо по результатам проверок акционерных обществ подразделениями МНС России, т. к. в соответствии с положениями статей 275 и 284 Налогового кодекса Российской Федерации налоговые органы осуществляют контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налога на прибыль с дивидендов по акциям, принадлежащим государству.

Справка. ОАО «Дальневосточное морское пароходство» в 2002 году погасило задолженность по дивидендам за 1999 год в размере 813,4 тыс. рублей и за 1998 год - 3705,9 тыс. рублей. ОАО «АК «Транснефтепродукт» погасило задолженность по дивидендам за 2002 год в размере 94,0 млн. рублей в феврале-марте 2003 года.

В ходе проверок Счетной палатой Минимуществом России не были представлены сведения о судебных исках, поданных Минимуществом России по взысканию дивидендной задолженности, и просрочке дивидендных выплат.

При этом с 1998 года в Российской Федерации начала формироваться судебная практика по взысканию дивидендной задолженности в судебном порядке (приложение 2).

Невзыскание в судебном порядке Минимуществом России дивидендной задолженности приводит к следующим негативным последствиям:

- бюджет Российской Федерации не получает дивидендных поступлений, а по истечении 3 лет (срок исковой давности) теряет их безвозвратно;

- невзыскание убытков, а также процентов за пользование чужими денежными средствами (сумма дивидендов) лишает бюджет дополнительных поступлений, а в случае задержки выплаты дивидендов бюджету не компенсируются инфляционные потери.

Следовательно, Минимуществом России не используются механизмы принудительного взыскания дивидендной задолженности в рамках мер исполнительного производства. При том, что исполнительный лист, выдаваемый арбитражным судом, позволяет Минимуществу России через Службу судебных приставов - исполнителей Минюста России - в процессе принудительного исполнения судебных актов эффективно осуществлять меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов, т. е. по перечислению дивидендной задолженности в федеральный бюджет.

Кроме того, пунктом 3 Кодекса корпоративного поведения (приложение к распоряжению ФКЦБ России от 4 апреля 2002 года № 421/р) акционерным обществам рекомендовано предусмотреть санкции, применяемые к генеральному директору (управляющей организации, управляющему) и членам правления в случае неполной или несвоевременной выплаты объявленных дивидендов, т. к. неисполнение или ненадлежащее исполнение обществом обязанности по выплате объявленных дивидендов является нарушением законодательства и существенно подрывает доверие к акционерному обществу.

В этой связи Кодексом корпоративного поведения рекомендовано акционерным обществам установить такой порядок выплаты дивидендов, при котором в случае его нарушения совет директоров общества совместно с ревизионной комиссией имел бы право уменьшить размер вознаграждения генеральному директору (управляющей организации, управляющему) и членам правления или освободить их от исполняемых обязанностей. Такое право совета директоров должно быть закреплено в уставе или в иных внутренних документах общества, или в договоре общества с генеральным директором (управляющей организацией, управляющим) и членами правления общества.

Минимущество России в течение 2002-2003 годов через представителей в органах управления акционерного общества не выступало с инициативой внесения соответствующих поправок в уставы или внутренние документы акционерных обществ, а также не направляло представителям государства в органах управления акционерных обществ директивы о внесении в повестку дня заседания советов директоров вопроса об уменьшении размера вознаграждения генеральному директору (управляющей организации, управляющему) и членам правления или освобождения их от исполняемых обязанностей в случае несвоевременной выплаты или невыплаты дивидендов.

Анализ законодательных, нормативных и судебных актов показал, что в нарушение пункта 6 Положения о Минимуществе России Министерство не использует правовые возможности действующего законодательства Российской Федерации с целью осуществления контроля за перечислением в федеральный бюджет дивидендов по находящимся в федеральной собственности акциям акционерных обществ и не инициирует принятие необходимых мер для обеспечения этих поступлений.

Таким образом, деятельность Минимущества России по обеспечению поступлений в федеральный бюджет в 2002-2003 годах дивидендов по пакетам акций, находящимся в федеральной собственности, является неэффективной в части прогнозирования размера дивидендных поступлений и контроля за своевременностью их перечисления в федеральный бюджет.

3. Роль федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), в обеспечении поступлений в федеральный бюджет в 2002-2003 годах дивидендов по пакетам акций, находящимся в собственности Российской Федерации

В федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), а именно в Минэнерго России, Минатоме России, Минпромнауки России, были запрошены материалы, касающиеся деятельности представителей государства в органах управления Акционерных обществ, сведения об утвержденных и фактически достигнутых величинах показателей экономической эффективности, а также информация о позиции ведомства по вопросам дивидендной политики в Акционерных обществах.

Установлено, что вышеуказанные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), в нарушение пункта 9 Положения о ведении Реестра показателей экономической эффективности не представили в Минимущество России своевременно и в полном объеме сведения об утвержденных на 2002 и 2003 годы величинах показателей экономической эффективности деятельности акционерных обществ; сведения о фактически достигнутых в 2001, 2002 годах и за 2 квартала 2003 года величинах показателей экономической эффективности деятельности акционерных обществ, а также информацию о результатах анализа эффективности деятельности акционерных обществ за 2001 и 2002 годы.

Указанная информация должна использоваться в качестве базовых параметров при прогнозировании и определении размера дивидендов.

Однако и со стороны Минимущества России до настоящего времени не осуществлен весь комплекс мероприятий по своевременному и полному использованию указанной информации, в том числе о размере прогнозируемых дивидендов, предоставляемой федеральными органами исполнительной власти, осуществляющих координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления).

Справка. Пунктами 2 и 3 постановления Правительства Российской Федерации от 11 января 2000 года № 23 “О реестре показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности” на Минимущество России была возложена обязанность по осуществлению ведения Реестра показателей экономической эффективности; методическому и программному обеспечению работ по ведению указанного Реестра; организации защиты информации Реестра; контролю за ведением отраслевых и территориальных баз данных, на основе которых осуществляется его ведение.

Согласно пункту 5 указанного постановления, создание Реестра показателей экономической эффективности должно было завершиться в IV квартале 2000 года.

В нарушение пункта 4 постановления, предусматривающего утверждение Минэкономики России, Минимуществом России, МНС России в двухмесячный срок перечня и порядка определения показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, указанный перечень и порядок был утверждены спустя 20 месяцев совместным приказом Минэкономразвития России, Минимущества России, МНС России от 18 сентября 2001 года № 320/208/БГ-3-21/355-а “Об утверждении порядка определения показателей экономической эффективности

деятельности государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности”.

Требования к разработке программного обеспечения Реестра показателей экономической эффективности были утверждены только через 2 года после выхода постановления Правительства Российской Федерации от 11 января 2000 года № 23, распоряжением Минимущества России от 17 января 2002 года № 80-р “Об организации работ по созданию и ведению реестра показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности”.

В ходе проверок Счетной палатой установлено, что по состоянию на 1 января 2003 года:

- отсутствует приказ Минимущества России о вводе в промышленную эксплуатацию Реестра показателей экономической эффективности;

- не создан и не зарегистрирован в установленном порядке Реестр показателей экономической эффективности, не осуществляется на его основе оценка эффективности управления акциями акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности.

В отраслевых департаментах Минимущества России имеются лишь разрозненные (не по всем предприятиям и не за все отчетные периоды) данные. Не осуществляется в установленном порядке контроль за своевременным представлением отраслевыми и территориальными органами данных.

Следует отметить, что Программой социально-экономического развития Российской Федерации на 2002-2004 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2002 года № 1410-р, выделяется как важное направление для повышения эффективности управления государственным имуществом мониторинг, анализ и планирование финансово-хозяйственной деятельности акционерных обществ, более 50 % акций которых находятся в федеральной собственности.

Такой мониторинг позволит проводить сводный, отраслевой и региональный анализ деятельности акционерных обществ с государственным участием, анализ эффективности функционирования акционерных обществ, определение планируемого объема дивидендов, перечисляемых в федеральный бюджет, а также осуществлять другие необходимые расчеты для обеспечения принятия качественных решений представителями государства в органах управления акционерных обществ.

В указанных целях требуется разработать и принять единую методику, обеспечить отраслевые министерства автоматизированными средствами комплексного анализа финансово-хозяйственной деятельности предприятий, а также в полном объеме осуществлять ведение Реестра показателей экономической эффективности.

В рамках совершенствования бюджетной политики в области доходов Минимуществом России в марте 2003 года был рассмотрен вопрос о дивидендной политике в отношении акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности. По результатам проведенного совещания Минимуществом России в адрес Правительства Российской Федерации были направлены соответствующие предложения.

Поручением Председателя Правительства Российской Федерации М.М. Касьянова от 5 июля 2003 года № МК-П5-7804 Минэкономразвития России, Минимуществу России, Минфину России совместно с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), было поручено разработать общие принципы дивидендной политики государства, которые были представлены в докладе “О ходе реализации решений Правительства Российской Федерации по повышению эффективности управления фе-

деральной собственностью, основных направлениях дивидендной политики” и рассмотрены на заседании Правительства Российской Федерации 27 ноября 2003 года.

Анализ изложенных в указанном докладе “принципиальных подходов” дивидендной политики Российской Федерации как акционера открытых акционерных обществ показал, что указанные принципы уже содержатся в нормативных документах и приняты в большинстве акционерных обществ (например, перспективное планирование прибыли в обществах с участием Российской Федерации), либо противоречат действующему законодательству (например - “часть прибыли в обязательном порядке должна направляться на выплату дивидендов”).

Кроме того, предлагаемые направления реализации дивидендной политики Российской Федерации как акционера открытых акционерных обществ содержат предложения о привлечении собственником независимых от менеджмента экспертов (аудиторов, оценщиков) с целью выявления экономически обоснованной величины прибыли общества и направлений ее использования. В ситуации, когда Российская Федерация, владея контрольным пакетом акций, назначает топ-менеджеров и имеет все рычаги влияния на проводимую ими политику через, как правило, большинство голосов на общем собрании акционеров, в совете директоров и в ревизионной комиссии это приведет к необоснованному дополнительному расходу бюджетных средств.

Поэтому нельзя согласиться с положениями доклада “О ходе реализации решений Правительства Российской Федерации по повышению эффективности управления федеральной собственностью, основных направлениях дивидендной политики” в том, что “предложенные меры в рамках нового, современного этапа управления государственным имуществом позволят... повысить эффективность управления федеральным имуществом и тем самым увеличить доходы от его использования”.

Анализ материалов, представленных Акционерными обществами показал, что эффективное управление пакетами акций акционерных обществ, находящимися в федеральной собственности, невозможно без реформирования института представителей государства в органах управления акционерных обществ и ревизионных комиссиях, а также без создания действенного механизма контроля за результатами деятельности представителей государства.

При этом представителями государства в органах управления и ревизионной комиссии таких обществ назначаются наиболее компетентные высокопрофессиональные специалисты - высокопоставленные чиновники, занимающие руководящие должности в федеральных органах исполнительной власти, первые лица министерств и ведомств.

Существующий порядок назначения государственных служащих представителями Российской Федерации в акционерных обществах, предусматривая ряд ограничений по кандидатурам (государственные служащие, сотрудники Российского фонда федерального имущества и его территориальных отделений, иные граждане Российской Федерации (за исключением избранных в представительные органы государственной власти либо местного самоуправления), тем не менее, не предусматривает действенных механизмов оценки их профессиональных качеств, квалификации и подготовки с учетом специфики конкретного объекта управления. В этой связи в рамках сложившейся системы управления невозможно применение мер имущественной ответственности за результаты деятельности представителей, которые могли бы существенно снизить риски государства.

Поэтому требуется усовершенствование механизмов контроля за деятельностью представителей государства со стороны федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), и Минимущества России (РФФИ), усиление координации и взаимодействия между ними по указанному вопросу; изменение подходов к назначению

представителей государства в органы управления акционерных обществ, в том числе и через создание института представителей государства (государственная корпорация управления) в органах управления акционерных обществ, не являющихся государственными служащими (“государственными управляющими”).

Целесообразны также поддержка и анализ полученных результатов реализации идеи правительства г. Москвы о голосовании на годовых собраниях весной-летом 2004 года частями своих пакетов акций в акционерных обществах, где у г. Москвы есть доля, за “независимых директоров”, не замещающих должности в органах муниципального управления.

Важной составляющей, существенно влияющей на дивидендную политику, является обеспечение роста капитализации российского рынка акций, а также акционерных обществ, в том числе с государственной долей участия. Так, по данным Минэкономразвития России, ФКЦБ России, начиная с 2001 года капитализация российского рынка акций растет высокими темпами. За 2001 год она увеличилась на 88,6 %. В 2002 году темпы роста значительно снизились - рост капитализации составил 38,6 %. По итогам I полугодия 2003 года капитализация рынка акций возросла на 41,7 % и достигла 163 млрд. долларов США.

Капитализация рынка акций по отношению к ВВП также возрастает. На 1 июля 2003 года этот показатель составил 43 %. По состоянию на 1 июля 2003 года на биржевых площадках торгуются 200 акций 141 эмитента. Данные показатели снизились с начала 2003 года с 333 акций и 218 эмитентов.

Остается на крайне низком уровне объем инвестиций в основной капитал, осуществляемых российскими предприятиями за счет эмиссии акций. За I полугодие 2003 года предприятиями и организациями за счет эмиссии акций инвестировано средств на 1,1 млрд. рублей, что составляет 0,2 % от совокупного объема инвестиций. В свою очередь, за тот же период финансовые вложения в акции и паи других организаций осуществлены на сумму 161,4 млрд. рублей, из которых 101,3 млрд. рублей - в дочерние и зависимые общества. Сумма накопленных вложений в паи и акции других организаций на 1 июля 2003 года составила 955,7 млрд. рублей, или 52,6 % от совокупных накопленных финансовых вложений организаций.

Справка. По данным рейтингового агентства Standard & Poors (S&P), в Российской Федерации наблюдается рост внешних корпоративных заимствований. Так, объем размещенных выпусков облигаций российских компаний возрос с 600 млн. долларов США в 2001 году до 3,5 млрд. долларов США в 2002 году и составил почти 3 млрд. долларов США за январь-май 2003 года. В результате совокупный объем внешних заимствований в российском корпоративном секторе оценивался в конце 2002 года в 26 млрд. долларов США, а в конце мая 2003 года - в 29,8 млрд. долларов США. По оценкам S&P, к концу 2003 года он может увеличиться до 33,8 млрд. долларов США.

По оценкам экспертов, 85 % роста капитализации произошло за счет увеличения цен на акции нефтяных компаний, что, в свою очередь, вызвано мировой конъюнктурой нефтяного рынка.

Если обратиться к анализу структурных изменений в данном сегменте, то можно отметить появление негативных симптомов.

Основное - снижение количества эмитентов, акции которых торгуются на биржах. Это объясняется следующими причинами:

- новые эмитенты не выходят на фондовый рынок, а те эмитенты, акции которых торговались в период до кризиса 1998 года, не заинтересованы в развитии рынка своих

акций, так как рынок по-прежнему не позволяет привлекать инвестиции путем публичного размещения акций;

- по экспертным оценкам, в Российской Федерации затраты на “оформление” государственной регистрации выпуска ценных бумаг составляют около 5 % от объема выпуска;

- снижается ликвидность рынка акций. Классический рынок акций РТС насчитывает в настоящий момент 172 эмитента. При этом акции всего лишь 15 эмитентов могут быть названы ликвидными, по ним сделки заключались почти ежедневно. Акции 113 эмитентов (65 % от общего числа) либо не торговались в 2003 году (41 эмитент), либо сделки заключались эпизодически (не более 1-2 сделок в месяц).

По данным РТС, наиболее ликвидные акции по количеству сделок в РТС за 2003 год:

Эмитент	Количество сделок за 9 мес. 2003 г.
с долей участия Российской Федерации	
Единая энергетическая система, РАО	6554
Лукойл НК	3432
Уралсвязьинформ	734
Центр Телеком	343
СибирьТелеком	322
Волга Телеком	285
без доли участия Российской Федерации	
Сургутнефтегаз	3886
ЮКОС	2425
Мосэнерго	1493
Ростелеком	1125
ГМК Норильский никель	831
Татнефть	824
СИБНЕФТЬ	808
Сбергательный банк РФ	443

При общем росте объемов торговли более быстрыми темпами растут обороты на внешнем рынке. В результате соотношение внешнего и внутреннего рынков российских акций изменяется не в пользу последнего. Такая ситуация является во многом следствием того, что привлечение инвестиций на внешнем рынке для крупного бизнеса по-прежнему более выгодно, чем на внутреннем. Компании-эмитенты в большей степени заинтересованы в росте ликвидности именно на зарубежных рынках. Причем некоторые из них, выходя на внутренний биржевой рынок, в первую очередь преследуют цель увеличить ликвидность именно внешнего рынка своих акций.

Справка. Чаще всего используемым методом привлечения иностранного акционерного капитала для российских компаний стал выпуск депозитарных расписок, которые позволяют обойти существующие ограничения на торговлю нерезидентов акциями российских компаний, снизить транзакционные издержки на проведение сделок с акциями компании-эмитента, а значит сделать акции доступными для иностранных инвесторов и получить доступ к инвестициям.

Наиболее распространенным видом депозитарных расписок являются американские депозитарные расписки (далее - АДР), номинированные в долларах США. АДР (American Depository Receipt, ADR) - производные ценные бумаги, представляющие определенное количество акций компаний, инкорпорированных за пределами США.

АДР - ценные бумаги, которые торгуются на фондовых биржах США и Европы (входят в листинги NYSE, AMEX, LSE или NASDAQ), но представляют определенное количество акций иностранной компании. АДР продаются и покупаются в США как любые другие ценные бумаги, а их выпуск осуществляется при поддержке американского инвестиционного банка или брокерской конторы. Иностранное юридическое лицо должно представить подробную финансовую информацию, подготовленную по международным стандартам, а также специальные формы, заполнение которых

требует американская комиссия по рынку ценных бумаг (SEC), для регистрации эмиссии. Как правило, российские компании подтверждают соответствующую отчетность у ведущих международных аудиторских компаний.

Все выпуски АДР производятся в соответствии с законом США от 1933 года “О ценных бумагах”, от 1934 года “О ценных бумагах и фондовых биржах”, а также со ссылками на правила и комментарии к другим федеральным законам США.

АДР выпускаются американским банком-депозитарием. Фактически на рынке обслуживания выпусков АДР доминирует несколько крупных банков. В списке российских эмитентов АДР как правило, выступает Bank of New York.

По данным Bank of New York, российские акционерные общества активно используют международное размещение АДР с 1994 года. АДР на свои акции выпустили 96 российских акционерных обществ, в том числе с участием Российской Федерации: ОАО “Газпром”, РАО “ЕЭС России”, ОАО “НК “Лукойл”, ОАО “Аэрофлот”.

Технически процедура выпуска АДР ведется следующим образом. Банк-депозитарий устанавливает количество акций компании, приходящихся на одну расписку. В подавляющем большинстве случаев это соотношение устанавливается таким образом, чтобы итоговая ориентировочная цена АДР была в диапазоне от 10 до 100 долларов США. Это делается для того, чтобы соблюсти баланс между доступностью ценной бумаги частному инвестору и относительно значимой стоимостью отдельно взятой бумаги.

Согласно решению SEC от 1983 года, АДР являются “сертификатом, подтверждающим право на определенное количество американских депозитарных акций (ADS), которые, в свою очередь, предоставляют право собственности на определенное количество депонированных ценных бумаг иностранного частного эмитента”.

Размещение на международных фондовых рынках АДР на акции российских компаний оказывает существенное влияние на совокупный доход акционеров, который, в свою очередь, состоит из рыночной стоимости акций и причитающихся по ним дивидендам. Одним из факторов, оказывающих такого рода воздействие, является более значительные (по сравнению с аналогичными компаниями зарубежных стран) колебания стоимости финансовых инструментов на международных фондовых биржах. Например, значительные колебания способны вызвать даже частные заявления представителей российских компаний, планирующих выход на международный финансовый рынок.

Справка. Основными особенностями размещения АДР на 5,9 % пакета акций ОАО “НК “Лукойл”, принадлежащего Российской Федерации, на Лондонской фондовой бирже было моментальное реагирование рынка на любые заявления со стороны представителей Российской Федерации или ОАО “НК “Лукойл”. Так, согласно плану размещения АДР, первоначально объявлялась дата размещения 31 июля 2002 года, на что рынок отреагировал падением котировок с 65 долларов США за одну АДР на начало месяца до уровня 54 долларов США на дату размещения. Данная цена была неприемлема для представителей Российской Федерации, и размещение пришлось отложить на неопределенный срок. Вторично размещение проходило в декабре 2002 года, когда решение о размещении принималось в течение одного дня, и 3 декабря 2003 года АДР на акции ОАО “НК “Лукойл” были размещены по цене 62 долларов США за 1 АДР.

Следует отметить, что объем торговли на внутреннем рынке акций по-прежнему растет, но при этом обороты на внешнем рынке также быстро увеличиваются и доля торгов АДР уже составляет 38 % (24 % - в 2001 году, 28 % - в 2002 году) от суммарного оборота долевых ценных бумаг, что также требует мониторинга влияния указанного процесса на дивидендную политику акционерных обществ с долей участия Российской Федерации.

При осуществлении проектов по размещению АДР на акции российских компаний за рубежом возникает ряд юридических проблем, таких как:

1. Несоответствие российской и американской законодательной и учетной системы в части выпуска производных ценных бумаг на акции российских эмитентов.

Также в законодательстве Российской Федерации, регулирующем процесс обращения акций и акционерного капитала, не рассмотрена возможность размещения акций эмитента в виде АДР, ГДР, ЕДР и др.

2. Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 года № 1165-р “Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2004 год и основных направлений приватизации федерального имущества до 2006 года”, в 2004 году планируется приватизировать оставшиеся в государственной собственности 7,59 % пакета акций ОАО “НК “Лукойл”. Однако, согласно пункту 8 Положения о порядке выдачи разрешения ФКЦБ России, разрешение на допуск к размещению или обращению эмиссионных ценных бумаг российских эмитентов за пределами Российской Федерации (постановление ФКЦБ России от 1 апреля 2003 года № 03-17/пс) выдается, если количество акций российского эмитента, планирующих к размещению за пределами Российской Федерации, не превышает 40 % от общего числа всех акций данного эмитента. По данным ОАО “НК “Лукойл”, в обеспечение АДР и ГДР программ депонировано 62,8 % акций компании.

3. Согласно Закону Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3615-1 “О валютном регулировании и валютном контроле”, Российские инвесторы для осуществления сделки купли-продажи АДР должны получить разрешение (лицензию) Банка России, что ограничивает их участие, в том числе физических лиц, на рынке АДР.

По-прежнему большую долю капитализации российского рынка акций составляют компании нефтегазового сектора, энергетики и “телекомы”. Высока концентрация капитализации. На долю пяти крупнейших компаний приходится 64,5 % рыночной капитализации, а доля крупнейших 10 компаний составляет 82 %. Причем данный показатель станет еще более высоким с завершением реформ по реструктуризации: в энергетике (РАО “ЕЭС России”), связи (ОАО “Связьинвест”) и оформлением объявленных крупных слияний.

В связи с вышеизложенным требуется, во-первых, пересмотреть, в том числе и в рамках административной реформы, вопросы по обеспечению федеральными органами исполнительной власти, осуществляющих координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), мероприятий, направленных на увеличение роста капитализации акционерных обществ с участием Российской Федерации и стимулирование их в развитии рынка своих акций с целью привлечения инвестиций путем публичного размещения акций; во-вторых, усовершенствовать механизм взаимодействия в этой сфере указанных федеральных органов исполнительной власти, а также Минимущества России, ФКЦБ России, Банка России, Минэкономразвития России и РФФИ.

Справка. В настоящее время органы исполнительной власти Российской Федерации не обладают систематизированной информацией, не осуществляют мониторинг динамики увеличения (уменьшения) капитализации акционерных обществ с долей участия Российской Федерации, а также влияния капитализации акционерных обществ на их дивидендную политику. Это не предусмотрено нормативными документами, регулирующими деятельность указанных исполнительных органов власти:

- Указом Президента Российской Федерации от 3 апреля 2000 года № 620 “Вопросы Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг”;

- постановлениями Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 года № 990 “Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации”, от 18 июля 2000 года № 536 “Вопросы Министерства имущественных отношений Российской Федерации”, от 12 июля 2000 года № 515 “Вопросы Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации”, от 5 апреля 1997 года № 392 “Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по атомной энергии”, от 25 декабря 2002 года № 925 “О Российском фонде федерального имущества”.

Таким образом, внесение изменений и дополнений в функции и задачи федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), в части организации ими мероприятий, направленных на рост капитализации акционерных обществ соответствующих отраслей, должно отразиться на величине поступлений в федеральный бюджет дивидендов по пакетам акций, находящимся в собственности Российской Федерации.

4. Бюджетный процесс и проблема эффективности и целесообразности управления пакетами акций акционерных обществ, находящимися в федеральной собственности

Согласно статьям 41 и 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации, дивиденды по акциям, принадлежащим Российской Федерации, - вид неналоговых доходов бюджета от использования имущества, находящегося в государственной собственности, после уплаты соответствующих налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

В рамках бюджетного процесса в связи с обеспечением дивидендных поступлений в федеральный бюджет можно выделить несколько основных этапов: прогноз дивидендных поступлений, основанный на всесторонней оценке дивидендного потенциала и неиспользованных резервов; обеспечение высоких экономических показателей деятельности акционерного общества в течение года и определение реальной доли чистой прибыли акционерного общества, которую можно направить на дивиденды; обеспечение в рамках корпоративного законодательства принятия решения об объявлении дивидендов в оптимальном для акционерного общества и акционеров размере; учет и контроль за своевременным и полным перечислением дивидендов в федеральный бюджет; взыскание сумм дивидендной задолженности.

Государственным органом исполнительной власти, осуществляющим администрирование дивидендных поступлений в федеральный бюджет, является Минимущество России. Роль и место Минимущества России в бюджетном процессе, с точки зрения обеспечения поступлений дивидендов в федеральный бюджет, представлена в главе 2 данной аналитической записки.

В этой связи следует остановиться на ряде факторов, выявленных в результате проверок акционерных обществ, проведенных Счетной палатой, а также при проведении КЭМа, которые могут оказать существенное влияние на сокращение или увеличение дивидендных поступлений в федеральный бюджет и тесно увязанные в рамках бюджетного процесса с проблемой эффективности и целесообразности управления пакетами акций акционерных обществ, находящимися в федеральной собственности.

Среди факторов, которые могут оказать существенное влияние на сокращение дивидендных поступлений в федеральный бюджет в 2004 году и последующих годах, выделяются расходы основных дивидендообразующих акционерных обществ (РАО “ЕЭС России”, ОАО “Газпром”, ОАО “Транснефть”, ОАО “АК “Транснефтепродукт”) на переоформление ими прав на земельные участки под производственными объектами магист-

ральных нефтепродуктопроводов, нефтепроводов, газопроводов, электрических сетей. Так, ОАО «АК «Транснефтепродукт» и его 14 дочерних обществ эксплуатируют систему магистрального трубопроводного транспорта нефтепродуктопроводов (далее - МНПП) протяженностью 19600 км. В систему МНПП включены 86 крупных площадочных объектов, таких как наливные или перекачивающие станции.

В настоящее время в соответствии с ранее действовавшим земельным законодательством земельные участки ОАО «АК «Транснефтепродукт» под крупными площадочными объектами находятся на праве бессрочного (постоянного) пользования. Земли под линейной частью МНПП из оборота не изымались и предоставлялись ОАО «АК «Транснефтепродукт» только на этапе проектирования и строительства.

Для выполнения требований законодательства Российской Федерации ОАО «АК «Транснефтепродукт» ведется комплекс землеустроительных работ, связанных с упорядочиванием земельных отношений, инвентаризацией земельных участков, постановкой земель на кадастровый учет и оформлением надлежащих прав.

Переоформление ОАО «АК «Транснефтепродукт» прав на земельные участки под производственными объектами МНПП приведет к увеличению финансовых затрат, которые в первую очередь скажутся на необходимости увеличения земельной составляющей в тарифе на перекачку и значительное сокращение доходной части бюджета ОАО «АК «Транснефтепродукт», из которой обеспечивается выплата дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности. Так, только в одном дочернем обществе компании - ОАО «Юго - Западтранснефтепродукт» по предварительным подсчетам ОАО «АК «Транснефтепродукт», используя среднюю приближенную систему расчета размеров платежей за переоформление земельных участков по существующим тарифам, на сегодняшний день необходимо выплатить более 40000 тыс. рублей (40 % от суммы начисленных в 2003 году дивидендов на 100 % федеральный пакет акций).

В этой связи целесообразно четко определить позицию Российской Федерации в отношении таких акционерных обществ в плане продажи, передачи в долгосрочную аренду или безвозмездное пользование земель под производственными объектами магистральных нефтепродуктопроводов, нефтепроводов, газопроводов, электрических сетей, определиться с возможностью учета стоимости передаваемых участков через увеличение доли государства в уставном капитале общества.

Согласно экспертным данным, с января 2002 года стали ухудшаться финансовые результаты деятельности значительного количества акционерных обществ. Падение уровня чистой прибыли акционерных обществ, занимающихся добычей и переработкой энергоносителей, особенно настораживает при значительном росте тарифов на железнодорожные перевозки и росте цен на энергоресурсы.

Снижение чистой прибыли акционерных обществ, из которой в соответствии со статьей 42 Федерального закона «Об акционерных обществах» выплачиваются дивиденды, происходит в значительной степени из-за введения в действие главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации⁴, позволяющей в отличие от прежнего порядка списывать на затраты все расходы организации в неограниченных объемах, искусственно завышая, таким образом, себестоимость и занижая прибыль. Прежним порядком (Положение о составе затрат, включаемых в себестоимость продукции, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 1992 года № 552)

⁴ Федеральным законом от 6 августа 2001 года № 110-ФЗ часть 2 Налогового кодекса дополнена главой 25 «Налог на прибыль организаций», вступающей в силу с 1 января 2002 года, также Федеральным законом от 29 мая 2002 года № 57-ФЗ в главу 25 Налогового кодекса внесены изменения, распространяющиеся на отношения, возникшие с 1 января 2002 года.

объемы списываемых затрат нормировались и разграничивались между себестоимостью и чистой прибылью.

Введение главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации повлекло рост затрат, связанных с непроизводительными расходами: на страхование, управленческий консалтинг, рекламу, аудит, проценты по банковским кредитам и др. Кроме того, ликвидация в организациях нормативного учета затрат обуславливает значительный перерасход средств на капитальный ремонт, приобретаемые сырье и материалы, расходы на содержание и эксплуатацию оборудования и др. Занижению чистой прибыли способствует в ряде случаев и искусственная минимизация продажных цен в условиях реализации дефицитной продукции, работ и услуг аффилированным организациям-посредникам. Такое положение может привести к невозможности обеспечения роста дивидендов, а в худшем - к их снижению. Отношение величины чистой прибыли 2001 года к 2002 году (без учета инфляции) по ряду организаций представлено в таблице:

Наименование организации	Размер чистой прибыли по итогам работы за 2001 г., млн. руб.	Размер чистой прибыли по итогам работы за 2002 г., млн. руб.	Отношение размера чистой прибыли 2001 г. к 2002 г.
ОАО "Газпром"	71927,743	53511,000	1,3
ОАО "Техснабэкспорт"	1137,023	651,757	1,7
ОАО "Атомредметзолото"	2,451	1,178	2,1
ОАО "Прикаспийбурнефть"	11,653	10,779	1,1
ОАО "Роснефть"	9959,203	8926,600	1,1
ОАО "Транснефть"	13957,271	13448,821	1,03

В рамках проводимой реформы электроэнергетики Правительство Российской Федерации не осуществляет эффективную координацию взаимодействия Минимущества России, Минэнерго России, ФЭК России и Минэкономразвития России в части соотношения роста тарифов на электроэнергию и платы за услуги, в которые включается сумма дивидендов, выплачиваемая акционерным обществом и политикой, направленной на увеличение дивидендных поступлений в федеральный бюджет. Так, согласно постановлениям ФЭК России от 23 октября 2002 года № 72-э/3 "Об утверждении методических указаний по расчету размера платы за услуги по передаче электрической энергии по единой национальной электрической сети"; от 20 сентября 2002 года № 62-э/1 "Об утверждении методических указаний по расчету размера платы за услуги по обеспечению системной надежности, оказываемых системным оператором субъектам оптового рынка, и перечня и условий оплаты услуг по обеспечению системной надежности, оказываемых системным оператором субъектам оптового рынка"; от 31 июля 2002 года № 49-э/8 "Об утверждении методических указаний по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке" при расчете размера платы за услуги и расчете тарифов (цен) учитываются, в том числе: величина экономически обоснованной прибыли, необходимая для выплаты дивидендов; величина прибыли, необходимая для обеспечения ОАО "СО-ЦДУ ЕЭС" для выплаты дивидендов; величина прибыли, необходимая для обеспечения организаций, осуществляющих регулируемую деятельность, для выплаты дивидендов.

Кроме того, согласно информации Минимущества России, в связи с осуществлением в РАО "ЕЭС России" крупномасштабной реорганизации, связанной с созданием на его базе новых юридических лиц, прогнозировать увеличение дивидендов по этому обществу не представляется возможным.

В соответствии со статьей 85 Федерального закона "Об акционерных обществах" для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью общества общим собранием акционеров в соответствии с уставом общества избирается ревизионная комиссия (ревизор) общества.

Состояние ревизии в открытых акционерных обществах, в уставных капиталах которых доля государственной собственности составляет свыше 50 %, нельзя признать удовлетворительным. Статья 85 указанного Закона не оговаривает ни порядка организации деятельности комиссии, ни методологии ревизии, ни квалификации ревизоров и т. п. Порядок организации, теория и методология ревизии акционерного общества не оговариваются ни одним нормативным документом.

Справка. Если сравнивать объемы и предметные области задач ревизии и аудита, то следует сказать о том, что аудит как средство для подтверждения достоверности финансовой отчетности ограничивается только частью комплексной ревизии, то есть документальной ревизией. Комплексная ревизия, которая востребована сегодня в реальном секторе экономики, не только призвана вскрывать недостатки в учете и отчетности, но и помогать правильно выстраивать прочие функции управления, прежде всего, организационно-экономическое планирование, управленческий учет (включая бюджетирование) и производственный анализ.

На практике недостаточное внимание к организации и методологии работы ревизионных комиссий приводит к тому, что ревизией занимаются лица, не имеющие не только бухгалтерского, но и вообще экономического образования, сами ревизии проводятся без надлежащих планов, формально. На сегодня не утверждена и не разработана ни одна методика ревизии.

Отсутствие реального государственного влияния на работу большинства ревизионных комиссий не позволяет задействовать в полном объеме информацию, к которой имеет доступ ревизор, для разработки адекватной дивидендной политики.

В связи с вышеизложенным следует в кратчайшие сроки приступить к нормативному регулированию организации, методологии и кадровому обеспечению деятельности ревизионных комиссий открытых акционерных обществ, в уставных капиталах которых доля государственной собственности составляет свыше 50 процентов.

В целях роста эффективности и целесообразности управления пакетами акций акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности, следует оказывать большее внимание таким предметным областям повышения доходов федерального бюджета, как: увеличение количества акционерных обществ, выплачивающих дивиденды; совершенствование финансового планирования; поиск, оценка и организация сдачи в аренду имущества акционерных обществ, не подлежащего приватизации и учитываемого за балансом либо на балансе акционерного общества; организация сдачи в аренду акционерному обществу имущества, созданного за счет средств федерального бюджета.

В этой связи необходим анализ эффективности деятельности и целесообразности создания и ликвидации, функционировавших с 1998 года, федеральных государственных имущественных комплексов (далее - ФГИК).

ФГИКи и их органы управления действуют без образования юридического лица и созданы путем подписания договоров между "Агентством по делам федеральных государственных имущественных комплексов" и акционерными обществами (например, ОАО "Камбарский машиностроительный завод", ОАО "Юнона" (курганская прядильно-трикотажная фабрика), ОАО "Тырныаузский горно-металлургический комбинат").

Несмотря на то, что такая форма организаций законодательством Российской Федерации, в том числе Гражданским, Налоговым и Бюджетным кодексами, не предусмотрена, в период с 1998 года по 2003 год функционировали более 40 ФГИКов.

Справка. "Агентство по делам федеральных государственных имущественных комплексов" создано Государственным унитарным предприятием по управлению активами Медицинского центра Управления делами Президента Российской Федерации в нарушение подпунктов 2, 7 статьи 114 Гражданского кодекса Российской Федерации,

согласно которым унитарное предприятие могло в тот период создать только дочернее унитарное предприятие.

В целях приведения деятельности Медицинского центра Управления делами Президента Российской Федерации и подведомственных организаций Управлением делами и Медицинским центром принято решение о ликвидации ГУП по управлению активами Медицинского центра (приказы Управления делами от 19 июля 2001 года № 119 и Медицинского центра от 10 августа 2001 года № 71).

Информация о ликвидации “Агентства по делам федеральных государственных имущественных комплексов” на 1 января 2003 года в Реестре федерального имущества отсутствует.

До настоящего времени отсутствует систематизированный анализ информации Минфина России, МНС России, Минэкономразвития России, Минимущества России, Минюста России, Госкомстата России, ФКЦБ России, ФСФО России и правоохранительных органов о роли ФГИКов в увеличении (уменьшении) налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета, а также влияния ФГИКов на структуру корпоративного управления и контроля акционерных обществ; обязательную отчетность акционерных обществ; формирование и распределение их чистой прибыли, а, следовательно, на размеры дивидендных выплат.

Таким образом, указанные в данном разделе основные факторы, выявленные Счетной палатой в результате проведенных проверок акционерных обществ, а также при проведении КЭМа, могут оказать существенное влияние на сокращение или увеличение дивидендных поступлений в федеральный бюджет и поэтому требуют оценки их значимости Правительством Российской Федерации, а также отражения в разрабатываемых принципах дивидендной политики и Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024.

Заключение

Результаты экспертно-аналитических мероприятий показали, что в настоящее время отсутствует механизм эффективного использования дивидендного потенциала федерального бюджета.

В Российской Федерации недооценены потенциальные возможности дивидендных поступлений как возобновляемого ресурса федерального бюджета. Доход, получаемый государством на имеющийся у него капитал в виде государственных пакетов акций, по-прежнему остается низким.

При этом деятельность Минимущества России по обеспечению поступлений в федеральный бюджет дивидендов по пакетам акций, находящимся в федеральной собственности, является неэффективной в части прогнозирования размера дивидендных поступлений и контроля за своевременностью их перечисления в федеральный бюджет.

Деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), не эффективна в части осуществления мероприятий, направленных на рост капитализации акционерных обществ соответствующих отраслей.

В Российской Федерации не созданы действенные условия стимулирования акционерных обществ по привлечению инвестиций путем публичного размещения своих акций.

Отсутствует эффективная координация деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), Минимущества России, Минфина России, ФКЦБ России, ФСФО России, МАП России, Минэкономразвития России, Госкомстата России, МНС России, а также РФФИ, в части их взаимодействия при обмене (использовании) информации об акционерных обществах с долей участия Российской Федерации в уставном

капитале, а также выработки единой государственной политики в области управления и контроля за использованием собственности Российской Федерации в виде пакетов акций.

Кроме того, до настоящего времени Российской Федерацией не выработаны принципы взаимодействия при управлении акционерными обществами, в которых пакетами акций владеют Российская Федерация, субъекты Федерации и (или) муниципальные образования.

В связи с вышеизложенным в целях повышения эффективности управления пакетами акций акционерных обществ, находящимися в федеральной собственности, по обеспечению поступлений дивидендов в федеральный бюджет Счетная палата Российской Федерации считает целесообразным:

1. Правительству Российской Федерации:

- осуществить разработку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации новых проектов федеральных законов “О федеральной государственной собственности и управлении ею” и “Об управлении собственностью Российской Федерации, находящейся за рубежом”, а также внести изменения и дополнения в Концепцию управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренную постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024, в части дивидендной политики государства, определить стратегические цели и задачи данной политики;

- при проведении административной реформы осуществить оценку роли и места института представителей государства в органах управления и контроля акционерных обществ с долей участия в уставном капитале Российской Федерации, а также исключение несвойственных органам исполнительной власти функций по привлечению государственных служащих к непосредственному участию в работе органов управления и контроля акционерных обществ;

- в рамках реформ электроэнергетики (реструктуризация РАО “ЕЭС России”), МПС России (ОАО “РЖД”), связи (реорганизация ОАО “Связьинвест”), а также проработки вопроса реформирования ОАО “Газпром” определить стратегические цели и задачи дивидендной политики Российской Федерации в указанных акционерных обществах, в том числе осуществить оценку факторов с учетом тарифной и земельной политики, которые окажут влияние на увеличение (уменьшение) дивидендных поступлений от указанных обществ в федеральный бюджет.

Указанные меры позволят внести коррективы в действующую систему управления пакетами акций акционерных обществ, находящимися в федеральной собственности, а также увеличит поступления дивидендов в федеральный бюджет.

2. Разработать и нормативно закрепить методику прогнозирования и планирования дивидендных поступлений в федеральный бюджет с учетом конъюнктуры соответствующих рынков, что позволит более эффективно отслеживать и решать проблемы, связанные с обоснованием, полнотой начисления и перечисления дивидендов по государственным пакетам акций.

Осуществлению вышеуказанных мер в значительной степени будет способствовать также применение акционерными обществами Кодекса корпоративного поведения, одобренного Правительством Российской Федерации 28 ноября 2001 года, который в настоящее время не имеет юридической силы и носит имиджевый характер, а также усиление контроля за акционерными обществами в части полноты и достоверности информации эмитентов ценных бумаг в рамках ее публичного раскрытия.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. М. ИГНАТОВ