

Из постановления Коллегии Счётной палаты Российской Федерации от 17 июля 1998 года № 25 (138) «О результатах проверки деятельности Мингосимущества России по обеспечению доходов федерального бюджета от управления, использования и продаж объектов федеральной собственности в 1996-1997 годах»:

Направить отчёт в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить представление Счётной палаты Председателю Правительства Российской Федерации и Министру государственного имущества Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки деятельности Мингосимущества России по обеспечению доходов федерального бюджета от управления, использования и продаж объектов федеральной собственности в 1996-1997 годах

Основание проверки: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год. Удостоверение на право проверки № 04-11 от 16 января 1998 года.

Цель проверки:

1. Оценить деятельность Мингосимущества России по обеспечению повышения доходов федерального бюджета от управления, использования и продаж объектов федеральной собственности в 1996-1997 годах.

2. Проанализировать организацию и полноту исполнения Федерального закона "О федеральном бюджете на 1996 год" в части доходов федерального бюджета от управления, использования и продаж объектов (долей) федеральной собственности.

3. В порядке контроля определить полноту и качество выполнения представления Счетной палаты Российской Федерации от 21 марта 1996 г. № 04-32 по результатам тематической проверки и финансовой ревизии деятельности центрального аппарата Госкомимущества России в 1992-1995 годах.

Предмет проверки:

Организация Мингосимуществом России и его территориальными комитетами работы по учету источников доходов, формированию заданий по доходам федерального бюджета, контролю за поступлением доходов в федеральный бюджет от управления, использования и продаж объектов федеральной собственности.

Объект проверки:

Министерство государственного имущества Российской Федерации.

Объекты изучения:

Территориальные комитеты по управлению государственным имуществом - Ростовской области, Мурманской области, Пермской области, Самарской области, Свердловской области, Липецкой области, Волгоградской области, г. Санкт-Петербурга и др.

Документы, изученные и использованные в ходе проверки:

законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации по вопросам федерального бюджета, приватизации, использования федеральной собственности. Распоряжения Мингосимущества России по вопросам приватизации, использования и продаж федеральной собственности. Нормативно-правовые документы, регулирующие деятельность Мингосимущества России. Бухгалтерская и ведомственная отчетность Мингосимущества России.

Проверка проведена комиссией Счетной палаты Российской Федерации в период 1 февраля - 30 марта 1998 года в составе: Алексей Николаевич Бойко - начальник инспекции; Александр Васильевич Дроздов - ведущий инспектор; Людмила Андреевна Кормнова - ведущий инспектор; Елена Андреевна Лаврентьева - ведущий инспектор.

С актами проверки ознакомлен под расписку первый заместитель Министра государственного имущества Российской Федерации А. А. Браверман.

В результате проверки установлено следующее:

1. Организация учета и ведения реестра объектов федеральной собственности

Порядок учета федеральной собственности определяется "Временным положением о реестре собственности Российской Федерации", утвержденным Госкомимуществом России 16 июля 1992 года и зарегистрированным Минюстом России от 25 марта 1993 г. № 192 по форме карты реестра, которая позволяет осуществлять пообъектный учет имущественного комплекса государственных предприятий, учреждений и акционерных обществ (товариществ), акции (доли, паи) которых закреплены в федеральной собственности, а также распоряжением Госкомимущества России от 25 декабря 1992 г. № 1224-р,

которым работа по ведению реестра федеральной собственности поручена также региональным комитетам по управлению имуществом. Ответственность за достоверность и полноту учета федеральной собственности, расположенной на территории республики, края, области города, и за своевременность внесения изменений в реестр возложена на председателей соответствующих комитетов.

Реестр федеральной собственности функционирует в локальной вычислительной сети Мингосимущества России. Оперативный доступ к данным реестра предоставлен всем заинтересованным структурным подразделениям министерства.

По состоянию на 1 февраля 1998 года база данных реестра федеральной собственности содержит сведения о 44212 предприятиях и учреждениях федеральной собственности и акционерных обществах (товариществах), акции (доли, паи) которых закреплены в федеральной собственности, в том числе:

- государственных предприятий - 19417;
- государственных учреждений - 19392;
- акционерных обществ с долей государства в уставном капитале - 5412.

Из-за несовершенства нормативно-правовой базы все недостатки учета федеральной собственности, имевшие место в 1992-1996 годах, не устранены до настоящего времени (на 1 марта 1998 года).

Не сформирован единый Реестр объектов федеральной собственности, который отражал бы все их многообразие в движении и, что особенно важно, изменение прав собственности и иных вещных прав.

Реестр федеральной собственности, находящейся за рубежом, формален, неполон, ограничен по учитываемым данным. Нет реестра недвижимости, в том числе недвижимости, сданной в аренду. Отсутствует учет земельных участков под приватизируемыми предприятиями - объектов продажи и, следовательно, дохода.

Реестр выполняет чисто учетную и информационную функции и служит в основном для внутреннего пользования, не имеет правового государственного статуса, из-за чего сделки с федеральной собственностью могут осуществляться, минуя данный ведомственный Реестр, и быть юридически оформленными.

Как следствие, он был и остается неполным даже в учитываемой части объектов. Многие субъекты федерации (Татарстан, Башкортостан и даже г. Москва) не предоставляют необходимую информацию, и федеральные объекты выпадают из системы учета. Проверками Счетной палаты Российской Федерации на местах выявлены случаи, когда доли федеральной собственности реализованы около двух лет назад, а в Реестре ГКИ Российской Федерации числятся как принадлежащие Российской Федерации (например, 20 процентов акций на Братском и Красноярском алюминиевых заводах). Следовательно, территориальные комитеты не всегда актуализируют и предоставляют точную информацию в Мингосиму-

щество России и не несут за это никакой ответственности.

Для Реестра потеряны объекты (доли) государственной собственности, не вошедшие в уставный капитал хозяйственных обществ, но числящиеся на их балансе (например, объекты соцкультбыта) или, что еще хуже, - попавшие в разное время и по разным причинам в частные коммерческие структуры. К тому же канал несанкционированной утечки федерального имущества не перекрыт до настоящего времени, чего можно избежать, если бы всякие сделки приобретали законную форму только после соответствующей регистрации в Реестре. Это препятствовало бы также принятию самовольных решений отдельными должностными лицами, особенно на местах, по передаче федеральной недвижимости в уставные капиталы частных хозяйственных обществ (как например, в Домодедовском производственном объединении гражданской авиации и иных аэропортах), по необоснованной продаже долей федеральной собственности в акционерных обществах.

Из материалов проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, следует:

- существующая форма ведения реестра собственности Российской Федерации в принципе не может служить "надежной основой для организации единой системы учета и управления объектами федеральной собственности", собственности субъектов федерации и муниципальной собственности, что было главной целью его создания (Временное положение "О реестре собственности Российской Федерации" от 16 июля 1992 г., п.2). Карта реестра предприятий (объектов) крайне ограничена, и учитываемые данные обслуживают в основном задачи приватизации предприятий (долей собственности). Для целей эффективного управления и использования объектов федеральной собственности учетные данные малопригодны и явно недостаточны;

- неполноценность Реестра федеральной собственности способствует, во-первых, несанкционированной или неправомерно санкционированной утрате или использованию федерального имущества, во-вторых, потере доходов от управления и использования объектов федеральной собственности (объекты, незаконно используемые или переданные в уставные капиталы коммерческих структур, не "плодоносят вовсе", а сданные в аренду - приносят незначительные доходы. К тому же за заниженную плату в соответствии с госпрограммой приватизации могут быть проданы арендаторам.

В связи с этим Мингосимуществом России подготовлен, согласован с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и направлен в Правительство Российской Федерации (письмо от 23 января 1998 г. № БА-5/843) проект постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Положения о порядке учета федерального имущества и ведения Государственного реестра федерального имущества".

Утверждение указанного Положения и придание реестру статуса государственного позволит обеспечить органы государственного управления Российской Федерации достоверными и документально подтвержденными сведениями об объектах учета, находящихся в федеральной или общей (с участием государства) собственности, упорядочить обработку и анализ информации, значительно повысить эффективность пользования федеральным имуществом при передаче его в хозяйственное ведение, оперативное управление, сдаче в аренду, залог и др.

Однако решение Правительства Российской Федерации по данным проектам до настоящего времени не принято.

2. Оценка учета и использования собственности Российской Федерации, находящейся за рубежом

В настоящее время на учете в Мингосимуществе России находится 2559 объектов недвижимого имущества (по 849 адресам) общей площадью 2012 тыс. кв. м, расположенным на территории 120 государств. Балансовая стоимость недвижимого имущества оценивается в 2667 млн. долларов США. Имеется также 103 доли в зарубежных компаниях. Этот перечень сформирован на основании данных, представленных министерствами (ведомствами), и далеко не охватывает всех объектов федеральной собственности по причине низкой контролируемости данных и особенно из-за юридической неоформленности прав собственности России на многие объекты.

Основными владельцами зарубежной собственности являются МИД России, Управление делами Президента Российской Федерации, Минобороны России, ГКФТ (Госкомитет по физкультуре и туризму) России, Росзарубежцентр, ИТАР-ТАСС, РИА "Новости", ВГТРК, внешнеэкономические и внешнеторговые объединения.

Более 90 процентов объектов недвижимости предназначены для нужд дипломатических и торговых представительств Российской Федерации по научному и культурному сотрудничеству. В соответствии с международными договорами и межправительственными соглашениями их коммерческое использование не предусматривается. Вместе с тем в связи с недостатком бюджетного финансирования, выделяемого на содержание этого имущества, часть свободной недвижимости указанными представителями по согласованию с Минфином России сдается в аренду. В 1997 году по прямому назначению, т.е. в целях выполнения возложенных на них обязанностей, использовалось около 78 процентов общей площади объектов недвижимости за рубежом. При этом сдавалось в аренду 12 процентов площадей, а 10 процентов не использовалось вообще.

В соответствии с пунктом 10 Постановления Правительства Российской Федерации от 5 января 1995 г. № 14 "Об управлении федеральной собственностью, находящейся за рубежом" все доходы от

продажи, управления и использования федеральной собственности, находящейся за рубежом, за исключением оговоренных сумм на финансирование расходов ГКИ Российской Федерации, "целиком направляются в федеральный бюджет в порядке, определяемом Министерством финансов России".

Указом Президента Российской Федерации "О мерах по улучшению использования недвижимого имущества, закрепленного за Министерством внешних экономических связей Российской Федерации" от 2 августа 1996 г. № 1135 часть имущества передана в ведение Управления делами Президента Российской Федерации, которое самостоятельно распоряжается этим имуществом.

Следовательно, необходимая единая система учета и управления федеральной собственностью, находящейся за рубежом, не была создана. Доля объектов МВЭС, переданных Управлению делами Президента Российской Федерации, значительна. В ведении последнего оказалось 28 процентов площадей помещений, 16 процентов площадей земельных участков и 67 процентов доходов от сдачи всех объектов в аренду, находящихся за рубежом.

Ущемлены и интересы федерального бюджета, поскольку все доходы полученные по линии Управления делами Президента Российской Федерации, согласно Указу Президента Российской Федерации от 2 августа 1995 г. № 797 (п.4), направляются на финансирование ведомственных затрат производственного и непроизводственного назначения Управления делами Президента Российской Федерации. Тем самым из системы федерального бюджета доходы от использования зарубежной собственности, вопреки Постановлению Правительства Российской Федерации от 5 января 1995 г. № 14, исключены. Доходы за 1996 год, полученные МИД России и Управлением делами Президента Российской Федерации от сдачи в аренду недвижимости, составили 9091,3 тыс. долларов США и использованы на собственные нужды (за 9 месяцев 1997 года эти доходы составили 9,9 млн. долларов США).

Доходы от деятельности совместного предприятия "Вьетсовпетро" (Вьетнам), доля российской стороны в котором закреплена за Мингосимуществом России, составили:

в 1996 году - 171912,2 тыс. долларов США;

в 1997 году - 213638,9 тыс. долларов США.

Однако и эти доходы, как и доходы от других долей федеральной собственности в хозяйственных обществах за рубежом (в реестре их насчитывается - 103), через Мингосимущество не перечисляются и в бюджетное задание ему не включаются. Порядок их распределения определяется непосредственно Минфином России на основании решений Правительства Российской Федерации. Как правило, они оставляются предприятиям на реинвестирование.

В результате за три года работы Госкомимущества (Мингосимущества) России после приня-

тия постановления Правительства Российской Федерации от 5 января 1995 года № 14:

- реестр объектов федеральной собственности, находящихся за рубежом, как правовой документ, включающий полные паспортные данные объектов, сделки с ними, не сформирован. Формально имеется постепенно наполняющаяся первичная информационная база ограниченного содержания на бумажных носителях, неохотно предоставляемая министерствами (ведомствами). Для создания электронной системы за это время не нашли финансирования. Сверка и особенно контроль получаемой Мингосимуществом России информации крайне ограничены;

- необходимая всеохватывающая инвентаризация имущества, находящегося за рубежом, под единым методическим и административным руководством и контролем Мингосимущества России до настоящего времени не проведена;

- в действующей системе учета стоимость объектов приведена по их первоначальной стоимости (без учета инфляции и пересчета валютных курсов, прочих рыночных факторов), то есть не является реальной, несопоставима и не может служить основой для их объективной оценки и эффективного использования. Методика оценки разрабатывается, но еще не принята;

- достоверный и полный учет федеральной собственности за рубежом отсутствует, как отсутствует и контроль за ее использованием. Ответственные министерства (ведомства) не представляют в Мингосимущество России копии договоров о сдаче недвижимости в аренду;

- поиск и оформление прав на объекты российской собственности за рубежом малорезультативны. Из 9 выданных доверенностей на поиск зарубежной российской собственности ни по одной не получено положительного результата. Отдельные единичные результаты получены относительно объектов, находящихся на территории стран СНГ;

- учредительская деятельность, возложенная Правительством Российской Федерации на Госкомимущество (Мингосимущество) России, почти отсутствует;

- эффективное и рациональное использование федеральной собственности за рубежом не только не достигается, но в существующих условиях в принципе невозможно. Плата (доход) при сдаче площадей в аренду - 4-5 долларов США за кв. метр. Доходы не покрывают расходы на содержание недвижимости;

- нормативно-правовая база, регулирующая вопросы учета объектов федеральной собственности за рубежом, управление ими и перечисление доходов от их использования в федеральный бюджет, непригодна. Требуется неотложное принятие федерального закона, регулирующего вопросы учета, распоряжения федеральным имуществом, находящегося за рубежом, а также расходования средств от его использования.

3. Оценка деятельности Мингосимущества России по формированию бюджетного задания по поступлению доходов от продаж, управления и использования федеральной собственности

Сложившаяся в Мингосимуществе (Госкомимуществе) России практика прогнозирования и формирования поступлений в федеральный бюджет от продаж, управления и использования федеральной собственности не позволяет составить реальный прогноз этих поступлений.

Точный расчет повышающего коэффициента, учитывающего котировку акций, не производится, и его размер определяется приблизительно.

Прогноз поступлений в федеральный бюджет от аренды федерального имущества и дивидендов на акции, находящиеся в федеральной собственности, на планируемый год также определяется на основании отчетных данных за предыдущий год, полученных от территориальных органов. Расчеты, обосновывающие поступления доходов от аренды федерального имущества, отсутствуют, так как до настоящего времени не проведена инвентаризация федерального имущества (недвижимости) и отсутствует единая методика определения арендных платежей.

Ряду субъектов Российской Федерации задания по поступлению доходов от приватизации и использования федеральной собственности не устанавливаются (Республики Татарстан, Калмыкия, Алтай, Ингушская Республика, Агинский Бурятский автономный округ, Коми-Пермяцкий автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ и Чукотский автономный округ).

Следует отметить, что основной объем поступлений в федеральный бюджет планировался от продаж федеральной собственности (до 90%), а не от ее использования.

Вместе с этим значительные суммы средств не учитываются и не поступают в федеральный бюджет вследствие предоставления льгот по дивидендам и арендной плате большому количеству предприятий и организаций в соответствии с указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Так, в 1996 году дивиденды, начисленные на находящиеся в федеральной собственности акции РАО "ЕЭС России" в сумме 1394,34 млрд. рублей в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992г. № 1334, остались в распоряжении данного акционерного общества. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992г. № 1403 дивиденды, начисленные в 1996 году на находящиеся в федеральной собственности акции, оставлены в распоряжении НК "Лукойл" в сумме 88,24 млрд. рублей, ОАО НК "Роснефть" - в сумме 97,35 млрд. рублей и т.д.

Мингосимущество России обращалось в 1997 году в Правительство Российской Федерации с предложениями об отмене предоставленных льгот многим министерствам (ведомствам) и акционерным об-

ществам по использованию денежных средств, получаемых за счет сдачи в аренду федерального имущества и дивидендам по акциям, находящимся в федеральной собственности (письма Госкомимущества России от 12.03.97 г. № АР-18/1289, от 11.07.97 г. № ФГ-5/4469). Однако никаких решений по данным обращениям принято не было. По экспертной оценке Мингосимущества России, отмена указанных льгот могла бы позволить пополнить государственную казну в 1998 году на 2013,2 млрд. неденоминированных рублей.

4. Организация исполнения бюджетного задания по доходам от приватизации и использования федеральной собственности в 1996 году

Организаторская работа Мингосимущества России и его территориальных органов по обеспечению выполнения бюджетных заданий, по управлению и использованию федеральной собственности была в 1996 году неудовлетворительной. Хотя, начиная с 1996 года, Госкомимущество России начало составлять нарастающим итогом справки о ходе поступления в федеральный бюджет доходов от федеральной собственности.

Отсутствовал точный и своевременный учет пакетов акций и иного имущества, находящегося в федеральной собственности, поступлений в бюджет от аренды федеральной собственности и дивидендов. Сведения, поступавшие по данным вопросам от территориальных органов, зачастую были не полными и требовали уточнения, так как на местах также отсутствовал достоверный учет.

Установленный порядок своевременного представления территориальными органами ежемесячных отчетов о ходе выполнения продаж и о поступлении средств в бюджет в 1996 году нарушался. За 1996 год не представили отчетов 17 субъектов Российской Федерации (Ингушетия, Мордовия, Татарстан, Северная Осетия, Республика Удмуртия и др.). Каких-либо действенных рычагов воздействия на нарушителей Мингосимущество России не имеет.

Серьезные недостатки имели место в организации заключения договоров аренды федерального имущества и контроле за своевременным и полным перечислением в федеральный бюджет арендной платы.

Проверки государственных предприятий в г. Москве и Московской области, проведенные Счетной палатой Российской Федерации, свидетельствуют о наличии множества случаев несанкционированной или неконтролируемой сдачи объектов недвижимости коммерческим структурам (например, НПО им. С.А. Лавочкина, ГП НИИ радиоприборостроения, помещений аппарата ФАС России и др.).

Мингосимуществом России не обеспечена должная координация работы с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по контролю за распоряжением, использованием по назначе-

нию и сохранностью государственного имущества. Отсутствует целостная концепция такого контроля.

Коренного изменения требует совершенно формальная система управления пакетами акций, находящимися в федеральной собственности. В 1996 году в федеральной собственности находилось 4866 пакетов акций акционерных обществ, в том числе с долей федеральной собственности более 50% - 831 пакет, от 25% до 50% - 2004 пакета, до 25% - 1400 пакетов и с "золотой акцией" - 631 пакет.

Управление пакетами акций, находившимися в федеральной собственности, осуществляли около 2000 представителей государства, в том числе 92% - из числа работников отраслевых министерств и ведомств и 8% - работников Мингосимущества России, ГАК России, Минфина России и РФФИ. Количество представителей государства в акционерных обществах с федеральной долей собственности постоянно менялось в связи с имевшими место реорганизациями отраслевых министерств и ведомств. Частые реорганизации как отраслевых министерств и ведомств (а в дальнейшем - и их ликвидация), так и реорганизации непосредственно в самом Мингосимуществе России, крайне отрицательно сказались на эффективности работы представителей государства в акционерных обществах и на уровне организации контроля за их работой со стороны Мингосимущества России.

Отчеты о проделанной работе значительная часть представителей государства в Мингосимущество России не представляла, так как они были уволены в связи с ликвидацией отраслевых министерств (ведомств), а своевременная их замена не производилась. Представленные отчеты по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации от 1 ноября 1994 г. № 1112, носят формальный характер. В форме отчета отсутствует даже графа о начислении и перечислении в бюджет дивидендов на акции, находящиеся в федеральной собственности, то есть отсутствует один из главных критериев оценки эффективности работы представителя государства по управлению федеральной долей собственности в акционерном обществе.

Многие представители государства в акционерных обществах, являясь работниками отраслевых министерств и ведомств, в течение года ни разу не бывали на заседаниях совета директоров акционерного общества и даже на собраниях акционеров, в том числе из-за отсутствия командировочных средств.

Анализ нормативных документов, фактических материалов, в том числе поступивших в Мингосимущество России отчетов представителей государства в акционерных обществах, приводят к однозначному выводу: правовая и организационная основы управления долями федеральной собственности в акционерных обществах в принципе не могут обеспечить эффективное управление ими и нуждаются в кардинальном пересмотре.

4.1 Анализ фактического исполнения задания по доходам федерального бюджета от продаж, управления и использования федеральной собственности в 1996 году

В соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1996 год" в бюджет должно поступить 12713 млрд. рублей, из них 12387 млрд. рублей - от продажи государственной собственности, в том числе 1500 млрд. руб. - от передачи федеральных пакетов акций акционерных обществ в собственность субъектов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 27 февраля 1996 г. № 292 и 326 млрд. рублей от управления федеральной собственностью, в том числе 243,4 млрд. рублей от аренды и 82,6 млрд. рублей от дивидендов по федеральным пакетам акций.

Фактически за 1996 год бюджетное задание выполнено в сумме 1374 млрд. руб., или на 10,8% от годового задания, в том числе: 829,2 млрд. рублей от продажи объектов недвижимости и пакетов акций, 222,9 млрд. рублей от сдачи в аренду объектов нежилого фонда, 118,9 млрд. рублей дивидендов на федеральные пакеты акций и 203 млрд. рублей - от передачи федеральных пакетов акций в собственность субъектов Российской Федерации.

Установленные задания выполнили только 22 региона. Не выполнили установленные задания 59 регионов.

Данные о фактическом выполнении установленных заданий Госкомимуществом России брались в Госналогслужбе России, так как данные от территориальных органов поступали несвоевременно и были неточными.

Госкомимущество России в 1996 году недовыполнило задание по поступлениям денежных средств в доходную часть федерального бюджета на 11339 млрд. руб. В то же время за 1996 год в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципалитетов от продаж и управления имуществом всех форм собственности по данным территориальных органов поступило средств 4,66 трлн. руб., или в 4 раза больше, чем в федеральный бюджет.

Поступление доходов от приватизации

Поступление средств в доходную часть федерального бюджета от приватизации должно было быть обеспечено за счет:

- продажи имущества и пакетов акций территориальными комитетами на сумму 896,6 млрд. руб.;
- продажи пакетов акций акционерных обществ Российским фондом федерального имущества на сумму 900,0 млрд. руб.;
- реализации пакетов акций по индивидуальным проектам на сумму 9001,8 млрд. руб.;
- передачи федеральных пакетов акций АО в собственность субъектов РФ в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 февраля 1996 г. № 292 "О передаче субъектам Российской Федерации находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ, образованных

в процессе приватизации" на сумму 1500 млрд. рублей.

Запланированное на 1996 год задание по продаже пакетов акций крупных акционерных обществ по индивидуальным проектам на сумму 9001,8 млрд. рублей (РАО "ЕЭС России", АО "Связьинвест", ОАО "НК "Роснефть") не выполнено.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 февраля 1996 г. № 292 была осуществлена передача пакетов акций шести акционерных обществ трем субъектам Российской Федерации: Красноярскому краю на сумму 100 млрд. руб.; Новосибирской области - 78 млрд. руб.; Свердловской области - 75 млрд. рублей.

С помощью механизма взаимозачета денежных потоков было получено "поступление доходов" в федеральный бюджет на сумму 203,0 млрд. руб. в неденежной форме.

Невыполнение Указа Президента РФ от 27.02.96 г. № 292 связано с тем, что в течение длительного времени бывшее Госкомимущество России и Минфин России не могли выработать единую позицию по механизму взаимозачета, предусмотренного данным Указом Президента РФ.

По итогам выполнения плана-графика продаж пакетов акций приватизированных предприятий за 1996 год было отчислено в федеральный бюджет 223,7 млрд. руб., что составляет 53,7% от бюджетного задания по данной позиции.

Количество предприятий, пакеты акций которых были проданы, составило 2620 единиц или 57,3% от планируемых.

Количество торгов составило 3562, или 49,2% от предполагаемых.

Причинами невыполнения плана-графика стали:

- приостановка продаж пакетов акций значительного количества акционерных обществ, относящихся к оборонным отраслям промышленности, в связи с Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 1996 г. № 541 "О мерах по обеспечению эффективности государственного контроля за приватизацией предприятий и организаций оборонного комплекса";
- приостановка продаж пакетов акций ряда акционерных обществ угольной промышленности в связи со структурной перестройкой в этой отрасли в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 февраля 1996 г. № 168 "О мерах по дальнейшему совершенствованию структуры угольной промышленности Российской Федерации";
- приостановка продажи пакетов акций 157 акционерных обществ в связи с тем, что было принято решение о включении их в Перечень акционерных обществ, имеющих стратегическое значение, акции которых не подлежат досрочной продаже;
- приостановка продаж пакетов акций около 200 акционерных обществ в 34 регионах по инициативе администраций субъектов Российской Федерации в связи с предполагаемой передачей пакетов акций из федеральной собственности в собственность

субъектов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 февраля 1996 г. № 292.

Поступления от всех видов продаж, проведенных территориальными комитетами с учетом продаж акций, составили за 1996 год 372,9 млрд. рублей. Количество субъектов Российской Федерации, выполнивших бюджетные задания 1996 года, составило 18, или 20,5 % от предусмотренных в выполнении заданий.

Процент выполнения бюджетного задания по регионам составил 41,6 процента.

По данным Российского фонда федерального имущества, фактическое поступление выручки от приватизации за счет продажи объектов федеральной собственности в 1996 году составило 456,2 млрд. руб., или 50,7 % от бюджетного задания.

Несмотря на увеличение норматива отчисления средств от приватизации в федеральный бюджет до размера 71 процента, предусмотренного в Указе Президента Российской Федерации от 18 сентября 1996 г. № 1368, фактическое выполнение бюджетного задания от приватизации составило лишь 7,0 % (1995 г. - 82,9%).

Значительное невыполнение бюджетного задания от приватизации существенно повлияло на формирование бюджетного задания по данному направлению на 1997 год, которое от плана на 1996 г. составило 33,7%, а от плана на 1995 г. - 87,3% (1995 г. - 4754,4 млрд. руб.; 1996 г. - 12387,0 млрд. руб.; 1997 г. 4179,1 млрд. руб.).

Поступление доходов от аренды

Бюджетное задание Минфина России на поступление средств в федеральный бюджет от аренды федерального имущества в 1996 году составляло 243,4 млрд. рублей.

Ожидаемые Госкомимуществом России доходы от аренды в рассматриваемом периоде были оценены в размере 349,14 млрд. рублей, в том числе 200 млрд. рублей от аренды недвижимости в г. Москве, или 57,3%. Остальные отчисления в размере 149,1 млрд. руб. предусматривались от территориальных комитетов. При этом необходимо отметить, что по 18 субъектам РФ задание по доходам от аренды не устанавливалось.

В целом бюджетное задание по данному источнику доходов в федеральный бюджет было выполнено в сумме 222,9 млрд. рублей, на 63,8% от ожидаемого Мингосимуществом России и на 91,6% - от установленного задания Минфином России.

Отсутствие в 1996 году сведений о наличии потенциальных площадей по объектам федеральной собственности, пригодных и предусмотренных для сдачи в аренду; общего размера сданных в аренду площадей и величины арендной платы в разрезе отраслей; единой (основной) методики расчета арендной платы с учетом допустимых уточнений по регионам, не позволяет оценить достаточность, объек-

тивность и реальность установленного задания по размеру доходов от аренды, определить целесообразность применения льгот по аренде и эффективность использования доходов от аренды остающихся у балансодержателей.

В настоящее время каждая область при расчете арендной платы руководствуется постановлениями, положениями и другими временными документами местного значения. Так, например, в Ростовской области применяют Методику определения уровня платы за нежилые помещения предусмотренную в приложении к Временному положению "О порядке управления государственным и муниципальным имуществом на территории области", утвержденным решением малого Совета областного Совета народных депутатов от 21 апреля 1993 г. № 120; в Липецкой области расчет арендной платы производится по методике, утвержденной постановлением Липецкого областного собрания депутатов от 21 апреля 1995 г. № 106-пс и т.д.

Значительная часть доходов от сдачи в аренду федерального имущества поступила не в федеральный бюджет, а в распоряжение государственных предприятий и учреждений: Миноборонпрома России, МПС России, Минобразования России, Минкультуры России, общественных организаций и т.д. - в соответствии с предоставленными льготами.

Льготами по арендной плате пользуются предприятия и организации железнодорожного транспорта, морские порты, предприятия сельского хозяйства, образовательные учреждения. Так, размер льгот по Ростовской области составил 1433 млн. руб., или 21,9% от суммы предусмотренной договорами, по Пермской области - 4924 млн. руб. (30 %).

Отсутствие данных по задолженностям платежей за прошедшие периоды, штрафам и пени также не позволяет точно оценить реальные доходы в анализируемом периоде федерального бюджета по регионам и отраслям. В целом в федеральный бюджет без учета пени и штрафов перечислено в 1996 году, по данным Мингосимущества России, около 80 млрд. рублей из общей суммы поступлений 222,9 млрд. рублей.

Поступление в федеральный бюджет дивидендов по пакетам акций

Размер поступлений дивидендов по пакетам акций в федеральный бюджет Минфином России был установлен в объеме 82,6 млрд. рублей. Мингосимущество России ожидало получить от территориальных комитетов по управлению госимуществом за счет дивидендов по федеральным пакетам акций 65,5 млрд. руб., или 0,5% от всех поступлений.

Установленное задание было выполнено 27 субъектами Российской Федерации, не выполнено - тоже 27 субъектами Российской Федерации, а 35 субъектам Российской Федерации оно не было установлено.

Степень выполнения заданий по отдельным субъектам Российской Федерации имела непредви-

денные результаты. Например: Республика Калмыкия - 170%; Алтайский край - 198,9%; Астраханская область - 375,0%; Краснодарский край - 441,4%; Тульская область - 543,5%; Ивановская область - 763,1%; Волгоградская область - 1065,0%; Липецкая область - 7686,7 процентов.

Среди субъектов Российской Федерации, кому не были установлены бюджетные задания, двадцатью из них были перечислены в бюджет дивиденды в размере 64,189 млрд. руб., или 77,7% от общего размера всех поступлений дивидендов в федеральный бюджет. Перечисления г. Москвы составили в этой сумме 58,311 млрд. руб., или 70,6 процентов.

В результате всех произведенных перечислений дивидендов задание Минфина России было выполнено на 143,9% (118,9 млрд. руб. к 82,6 млрд. руб.).

Однако без учета перечислений дивидендов, осуществленных 20 субъектами Российской Федерации, которым не было на это установлено задание, федеральный бюджет был бы выполнен только на 54,664 млрд. руб., или 66,2% от установленного Минфином задания.

Это свидетельствует о существенных проблемах в полноте и достоверности информационной базы об ожидаемых перечислениях дивидендов в федеральный бюджет как у территориальных комитетов, так и Госкомимущества (Мингосимущество) России.

Погрешность в оценке поступлений дивидендов в федеральный бюджет в 1996 году составила 43,9%, из них за счет потери поступлений по установленному заданию - на (-33,82%) и получения непредусмотренных заданием дивидендов от общего размера всех их поступлений - на (+77,7%).

Например, по Липецкой области дивиденды ожидалась в размере 15 млн. руб., фактически было перечислено от 50 акционерных обществ дивидендов на сумму 1153 млн. руб., или в 76,8 раза больше; по Ростовской области вместо ожидаемых дивидендов в размере 1700 млн. руб. фактическая сумма начисленных дивидендов составила 1249,4 млн. руб., размер предоставленных льгот - 495,9 млн. руб., а фактически в федеральный бюджет было перечислено 1336 млн. рублей. Итоговый результат перечислений превышает начисленные суммы, так как погасалась недоимка прошлого года.

Значительные суммы средств, как было отмечено, не поступают в федеральный бюджет в результате предоставления льгот по дивидендам большому количеству предприятий и организаций в соответствии с указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Наиболее крупные получатели и соответственно потенциальные плательщики дивидендов в федеральный бюджет освобождены от этой обязанности, с чем нельзя согласиться.

Отсутствие информации о фактических суммах предоставленных многим акционерным обществам льгот, с одной стороны, и размерах задолженностей

платежей за прошлые годы, с другой стороны, также способствует при планировании доходов занижению оценки возможных поступлений дивидендов в федеральный бюджет Российской Федерации.

4.2 Анализ фактического исполнения задания по доходам в бюджет от продаж, управления и использования федеральной собственности за 1997 год

В соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1997 год" планировалось обеспечить поступление в доходную часть федерального бюджета 6525,5 млрд. руб., в том числе:

от приватизации - 4179,1 млрд. руб.;

от аренды федерального имущества - 1939,5 млрд. руб.;

за счет дивидендов на находящиеся в федеральной собственности пакеты акций акционерных обществ - 406,9 млрд. руб.

Фактически за 1997 год поступление составило 18653,5 млрд. руб., в том числе от приватизации (продаж) - 18077,9 млрд. руб., или в 2,9 раза больше плана, от аренды - 305,0 млрд. руб., или в 6,4 раза меньше плана и за счет дивидендов - 270,7 млрд. руб., или в 1,5 раза меньше запланированного. Основную сумму, поступивших в 1997 году в федеральный бюджет дивидендов, обеспечил г. Москва (221,7 млрд. руб., или 81,9%).

Основные поступления средств в доходную часть бюджета (около 90%) получены в 1997 году за счет продажи федеральных пакетов акций 15 акционерных обществ (АО "Связьинвест" - 8264 млрд. руб., АО "Восточная нефтяная компания" - 4462 млрд. руб., ПАО "ЕЭС России" - 1585 млрд. руб. и т.д.).

Все эти продажи, как следует из актов комиссий Счетной палаты Российской Федерации, проведены с существенными нарушениями законодательства, поспешно, без учета интересов национальной безопасности и эффективности продаж. Главной их целью было быстрое покрытие нехватки бюджетных средств.

Бюджетное задание на 1997 год по поступлениям доходов от управления федеральной собственностью выполнено всего на 25,4%.

Установленные на 1997 год задания по поступлению средств в федеральный бюджет от продаж, аренды федеральной собственности и дивидендов на находящиеся в федеральной собственности пакеты акций акционерных обществ выполнили только 50 субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что план-график продаж пакетов акций выполнен только на 35,2% (из выставившихся на продажу пакетов акций 3376 акционерных обществ проданы пакеты акций 1189 акционерных обществ, а пакеты акций 2187 акционерных обществ остались нереализованными).

Бюджетное задание от приватизации выполнили только 38 регионов.

В 1997 году было 443 случая срыва торгов по продаже пакетов акций из-за отсутствия заявок на участие в торгах, что составляет более 20% от общего числа непроданных пакетов акций. Необходима серьезная методическая проработка этой проблемы, которая позволила бы определить пути и механизмы реализации неликвидных пакетов акций, находящихся в федеральной собственности.

По результатам анализа объемов доходов, поступивших от территориальных органов, все регионы можно разделить на три группы.

Первая группа (35 регионов) – те, от которых поступают основные объемы средств (более 6 млрд. руб.) в доходную часть федерального бюджета, и их доля составляет 91,8% от всех поступлений.

Вторая группа (31 регион) – те, от которых поступают незначительные объемы средств (от 1 до 6 млрд. руб.) в бюджет, их доля составляет 7,5% от всех поступлений.

Третья группа (22 региона) – те, от которых поступают наименьшие объемы средств (менее 1 млрд. руб.) в федеральный бюджет. Их доля не превышает 0,7% от всех поступлений. В эту группу входят 10 (т.е. половина) республик Российской Федерации, в том числе Татарстан и Башкортостан, 9 автономных образований (кроме Ханты-Мансийского и Чукотского округов) и 3 области (Читинская, Сахалинская и Новгородская).

Результаты деятельности территориальных органов этих 22 регионов требуют более тщательного изучения, учитывая, что на этих территориях имеется значительный имущественный потенциал - 1745 федеральных учреждений, 907 унитарных предприятий, в 91 акционерном обществе имеются закрепленные в федеральной собственности пакеты акций.

В бюджеты всех субъектов Российской Федерации поступило в 1997 году средств в 6 раз больше, чем они перечислили в федеральный бюджет от приватизации и использования собственности.

Например, республики Татарстан и Башкортостан перечислили в 1997 году в федеральный бюджет соответственно 62 млн. и 44 млн. неденоминированных рублей, а в собственные бюджеты - соответственно 54,02 млрд. и 53,541 млрд. рублей.

В целом проведенный анализ свидетельствует: исполнительная власть, решая острейшие проблемы бюджетного дефицита, реализует ликвидные пакеты акций крупнейших компаний, не считаясь с интересами национальной безопасности, эффективности продаж, допуская серьезные нарушения законодательства. Вместе с тем сложная работа по повышению эффективности управления и использования объектов федеральной собственности, и соответственно увеличению доходов в этой части, если и проводится, то минимальная и нерезультативная.

4.3 О недостатках и упорядочении системы организации учета и контроля за поступлением доходов от аренды в федеральный бюджет

Действующая система организации учета и контроля не способствует поступлению доходов от аренды федерального имущества в казну государства в максимальном объеме.

Отсутствовала оперативная отчетность по перечислениям в федеральный бюджет арендных платежей.

Имели место серьезные недоработки и упущения в действующей нормативной и методической базе. Из них особо следует отметить:

- не создан реестр недвижимого имущества федеральной собственности и не определен размер потенциальных площадей для сдачи их в аренду в разрезе субъектов Российской Федерации и отраслей;

- не определен размер недополучения доходов в федеральный бюджет от отсутствия единой методики расчета арендной платы и многообразия методологических подходов к ее определению (например, в Ярославской области расчет арендной платы производится, исходя из базовой годовой арендной платы за 1 кв. м. с учетом применения льготных дифференцированных коэффициентов; в Ростовской области - исходя из балансовой восстановительной стоимости объекта с учетом износа; в Липецкой области - в зависимости от размера минимальной ставки зарплаты с учетом коэффициентов, отражающих расположение, технико-экономические характеристики и цели использования арендных помещений и т.д.);

- не установлены и не систематизированы конечные цели и экономические условия необходимости сдачи в аренду федерального имущества, в том числе не определена "выгода" балансодержателя в предоставлении им помещений федеральной собственности в аренду;

- в нарушение письма Минфина РФ и Госналогслужбы РФ от 8 декабря 1993 г. № 143 ЮУ-4-15/194н "О сроках и порядке перечисления в бюджет дивидендов и арендной платы" значительна категория льготников, которые освобождены от перечисления средств от аренды в федеральный бюджет;

- не исследован "баланс доходов и потерь" государства от сдачи в аренду и субаренду федеральной собственности, а также использования объектов федеральной собственности по договорам о совместной деятельности.

Проверками на местах установлено:

- за аренду недвижимого имущества Государственного космического научно-производственного центра им. М. В. Хруничева в 1994-1996 гг. арендная плата перечислялась на расчетный счет балансодержателя. В федеральный бюджет поступали только НДС с полученной арендной платы и налог на прибыль по ставке 13 процентов. Общая сумма начисленной арендной платы составила 6218,9 млн. руб., при этом в федеральный бюджет было перечислено только 2052,3 млн. рублей;

- административные помещения, переданные ФАС России на правах оперативного управления, площадью в размере 2332,5 квадратных метров, что составляет 29% от размера всей выделенной ФАС России площади, использовались в 1996-1997 гг. сторонними организациями без согласия ФАС России и частью - без договорного оформления с Госкомимуществом России, в результате в федеральный бюджет арендные платежи от части организаций не поступали;

- отдельные территориальные комитеты по управлению имуществом из-за отсутствия финансирования из федерального бюджета оставляли себе часть средств от арендной платы (Республика Калмыкия - 20%, Комитет по управлению государственным имуществом Волгоградской области - 30%), что уменьшало размер поступлений от аренды в федеральный бюджет;

- имеют место случаи заключения фиктивных договоров о совместной деятельности, которые на практике являются договорами аренды в скрытой форме (например, 17 договоров ГП НИИРП со сторонними организациями);

- отсутствуют рычаги административного и финансового воздействия на неплательщиков;

- не урегулированы вопросы установления размера платы при заключении договоров субаренды, значительно превышающей арендные платежи в бюджет.

В настоящее время действия по разрешению сдачи объекта федеральной собственности в субаренду, проводимые Мингосимуществом России, отражаются в разделе "Общие условия" договора аренды или составления письма-разрешения комитета на субаренду помещения, что недостаточно.

Так, например ЗАО "ДКФ НИИРП" заключил договора субаренды с 14 организациями и физическими лицами. Минимальный срок субаренды - 6 месяцев, максимальный - 5 лет. Общая сумма годовой платы по заключенным договорам субаренды - 673211 долларов, или 3904623800 руб., что против арендной платы в размере 934416000 руб. составляет 417,9%, т.е. в 4 раза больше.

Такие серьезные потери государства связаны в первую очередь с несостоятельной нормативной базой.

Лишь в одном действующем документе - Методике по определению уровня арендной платы за нежилые здания (помещения), утвержденной Приказом Минстроя РФ от 14.09.1992 г. № 209 и согласованной с рядом организаций, в том числе с Министерством финансов РФ и Госкомимуществом России, пунктом 1.4.2 раздела 1 "Общие положения" предусмотрено, что "... субаренда допускается, если она предусмотрена договором аренды. Плата за помещения, сдаваемые в субаренду, не должна превышать плату, взимаемую по договору аренды".

Первая часть данного пункта получила в дальнейшем развитие в статьях Гражданского кодекса и инструктивных письмах Минфина России. Вторая

же его часть, касающаяся платы за субаренду, оказалась "забытой" и не получила должного правового регулирования.

При этом необходимо отметить, что в п.2 ст.615 "Пользование арендованным имуществом" ГК РФ предусмотрено: "к договорам субаренды применяются правила о договорах аренды, если иное не установлено законом или иными правовыми актами", что недостаточно прокомментировано в части платы за субаренду.

В результате государство недосчитывается значительных сумм поступлений в казну, которые уходят в коммерческие структуры, так как желающих получить площади за немалую плату довольно много.

Кроме того, в связи с тем, что организациям системы МПС РФ, агропромышленного комплекса, образования предоставлено право самостоятельного распоряжения закрепленным за ними государственным имуществом, необходимо установить обязательное согласование с комитетами по управлению имуществом Положений (методик) о порядке сдачи в аренду государственного имущества и установлении размеров арендной платы названными ведомствами.

5. О результатах выполнения Мингосимуществом России представления Счетной палаты Российской Федерации от 21 марта 1996 г. № 04-32

Представление Счетной палаты Российской Федерации от 21 марта 1996 года № 04-32 выполнено в части формальных позиций - налажена регистрация ведомственных документов в Минюсте России, проведено отпочкование Федеральной службы России по делам несостоятельности и финансовому оздоровлению от Мингосимущества России, прекращено отчисление победителями инвестиционных конкурсов части инвестиционных средств (по 0,25%) в пользу комитетов по управлению государственным имуществом и фондов имущества. Основные же проблемы остались нерешенными:

1. Реестр носит ведомственный и информационный характер, неполноценен по составу объектов и данных о них. В нем не отражены объекты государственной собственности, не вошедшие в уставные капиталы хозяйственных обществ, но числящиеся на их балансе. Отсутствует Реестр недвижимости, в том числе сданной в аренду. Реестр не имеет государственного статуса, в результате чего многие субъекты Российской Федерации не представляют в него сведения.

2. Повышение эффективности управления пакетами акций (долями), принадлежащими Российской Федерации, не достигнуто. Немало пакетов акций, находящихся в федеральной собственности, никем не управляется, так как своевременно не назначаются представители интересов государства в акционерные общества. Правовая база, хотя и дополняется новыми актами, но в принципе не обеспечивает воз-

возможности эффективного управления и использования объектов федеральной собственности.

3. Решения о приватизации даже крупнейших государственных предприятий, как, например, ОАО "Росгосстрах", ОАО "Связьинвест", ОАО "Норильский никель", нефтяные и другие компании, принимались с нарушениями законодательства, без учета интересов национальной безопасности, эффективности и целесообразности их продажи.

Выводы

1. Существующая форма ведения реестра объектов собственности Российской Федерации в принципе не может служить "надежной основой для организации единой системы учета и управления объектами федеральной собственности", собственности субъектов федерации и муниципальной собственности. Карта реестра предприятий (объектов) крайне ограничена, и учитываемые данные обслуживают в основном задачи приватизации предприятий (долей собственности). Для целей использования и управления объектами федеральной собственности учетные данные малопригодны и явно недостаточны.

1.1. Не сформирован единый реестр объектов федеральной собственности, который отражал бы все их многообразие в движении. Реестр федеральной собственности, находящейся за рубежом, неполноценен по составу и объему учитываемых данных, оперативности и полноте их актуализации. Нет реестра недвижимости, в том числе недвижимости, сданной в аренду. Реестр федеральной собственности де-факто не обязателен для многих субъектов федерации (Татарстан, Башкортостан, г. Москва и другие).

1.2. Для Реестра потеряны объекты (доли) государственной собственности, не вошедшие в уставный капитал хозяйственных обществ, но числящиеся на их балансе (например, объекты соцкультбыта), а также объекты, попавшие в разное время и по разным причинам в частные коммерческие структуры.

1.3. Имеющаяся информационная база учета объектов федеральной собственности, находящихся за рубежом, по многим параметрам не может быть признана реестром собственности Российской Федерации за рубежом. По существу такой "реестр" не может обеспечивать эффективный учет, управление и коммерческое использование объектов федеральной собственности. Объектная база разделена на две части и находится под контролем двух ведомств - Мингосимущества России и Управления делами Президента Российской Федерации, что отрицательно отражается на качестве учета, управления и использования федеральной собственности за рубежом. В связи с этим требуется принятие федерального закона.

1.4. Реестр выполняет учетно-информационную функцию и служит в основном для внутреннего пользования Мингосимущества России. Не имеет правового государственного статуса, из-за чего получение информации трудно востребуемо, сделки с

федеральной собственностью могут осуществляться, минуя данный ведомственный Реестр, и быть юридически оформленными.

1.5. Правовая и организационная неполноценность Реестра федеральной собственности способствует, во-первых, несанкционированной или неправомерно санкционированной утрате или использованию федерального имущества (например, недвижимость Домодедовского производственного объединения гражданской авиации), во-вторых, потере доходов от управления и использования объектов федеральной собственности. Объекты, незаконно используемые или переданные в уставные капиталы коммерческих структур, не приносят доходов вовсе, а сданные в аренду приносят незначительные доходы. К тому же за пониженную плату, в соответствии с Госпрограммой приватизации, могут быть проданы арендаторам.

2. Доходы от управления и использования федеральной собственности, находящейся за рубежом в ведении различных министерств (ведомств), Мингосимуществом России не учитываются и фактически не контролируются. Минфин России учитывает эти доходы в части представляемой информации о финансировании смет расходов соответствующих министерств (ведомств) на содержание их зарубежных представительств и объектов за счет вырученных средств.

3. Мингосимущество России в условиях действующего неупорядоченного законодательства не учитывает и не контролирует доходы от долей (акций), принадлежащих Российской Федерации в хозяйственных обществах за рубежом.

4. Госкомимущество (Мингосимущество) России не выполнил задания 1996 года по поступлениям доходов в бюджет от продаж, управления и использования федеральной собственности. При задании 12713 млрд. руб. в федеральный бюджет поступило только 1374 млрд. рублей (10,8 процента). Главная причина - срыв продаж крупных пакетов акций по индивидуальным проектам на сумму 9001,8 млрд. руб. (РАО "ЕЭС России", АО "Связьинвест", ОАО "НК Роснефть"). При этом в 1996-1997 гг. Мингосимуществом России основной упор сделан на текущее (экстренное) получение доходов в федеральный бюджет от продаж федеральной собственности, причем продаж наиболее ликвидных пакетов акций крупнейших компаний России, а не на получение доходов от повышения эффективности управления и ее использования. Крупнейшие продажи по-прежнему осуществлялись с нарушениями законодательства, игнорированием интересов национальной безопасности, экономической целесообразности и эффективности.

5. Коренного изменения требует "система" управления пакетами акций, находящимися в федеральной собственности. Правовая база и организация управления долями федеральной собственности в хозяйственных обществах вообще несовместимы с повышением эффективности управления.

Управление пакетами акций, находившимися в федеральной собственности, осуществляли около 2000 представителей государства, в том числе 92% из числа работников министерств и ведомств и 8% - работников Мингосимущества России, ГАК России, Минфина России и РФФИ. Количество и состав представителей государства в акционерных обществах с федеральной долей собственности постоянно менялся в связи с имевшими место реорганизациями отраслевых министерств и ведомств.

Отчеты о проделанной работе значительная часть представителей государства в Мингосимущество России не представляла, так как они были уволены в связи с ликвидацией отраслевых министерств (ведомств), а своевременная их замена не производилась. Представленные отчеты по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации от 1 октября 1994 г. № 1112, - формальные. В форме отчета отсутствует даже графа о начислении и перечислении в бюджет дивидендов на акции, находящиеся в федеральной собственности.

Многие представители государства в акционерных обществах, являясь работниками отраслевых министерств и ведомств, в течение года ни разу не бывали на заседаниях совета директоров акционерного общества и даже на собраниях акционеров, в том числе из-за отсутствия командировочных средств.

6. Госкомимуществом России не организован достоверный ведомственный учет поступлений доходов в федеральный бюджет от управления и использования федеральной собственности. Сведения, направлявшиеся им в Правительство Российской Федерации и Минфин России, составлялись на основании данных Госналогслужбы России, которые также требуют уточнения, так как включают в себя начисленные пени и прочие искажения. В 1997 году Мингосимуществом России была введена внутриведомственная ежемесячная форма отчетности, качество заполнения которой нуждается в серьезном совершенствовании.

7. Крупные суммы средств не поступили в федеральный бюджет в результате предоставления льгот по уплате арендных платежей и дивидендов большому количеству предприятий и организаций в соответствии с различными указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Так, в 1996 году дивиденды, начисленные на находящиеся в федеральной собственности акции РАО "ЕЭС России" в сумме 1394,34 млрд. рублей в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. № 1334, остались в распоряжении данного акционерного общества. В этом же году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992г. № 1403 дивиденды, начисленные на находящиеся в федеральной собственности акции, были оставлены в распоряжении НК "ЛУКОЙЛ" в сумме 88,24 млрд. рублей, ОАО НК "Роснефть" - в сум-

ме 97,35 млрд. рублей и т.д. Данные изъятия доходов федерального бюджета требуют пересмотра.

8. Существенные расхождения между фактически полученными доходами от управления, использования и продаж федеральной собственности и установленными заданиями свидетельствуют о наличии недостоверной и неполной информационной базы как у субъектов Российской Федерации, так и Мингосимущества России.

9. Отсутствие сведений о наличии потенциальных площадей по объектам федеральной собственности, пригодных и предусмотренных для сдачи в аренду, общем размере сданных в аренду площадей и арендной платы в разрезе отраслей, единой (основной) методики расчета арендной платы с учетом допустимых уточнений по регионам не позволяет оценивать достаточность, объективность и реальность установленного задания и его исполнения по доходам от сдачи недвижимости в аренду, определять целесообразность применения льгот по аренде, а также эффективность использования доходов от аренды остающихся у балансодержателей.

10. Отсутствие данных по задолженностям платежей за прошлые периоды, штрафам и пени не позволяет объективно оценивать реальные доходы в анализируемом периоде федерального бюджета по регионам и отраслям в части арендных платежей и дивидендных сумм.

11. Значительная часть доходов от сдачи в аренду федерального имущества поступила не в федеральный бюджет, а в распоряжение государственных предприятий и учреждений Миноборонпрома России, МПС России, Минобразования России. Минкультуры России, общественных организаций и т.д. в соответствии с представленными льготами. Данные доходы в бюджетных расчетах не учитывались. Например, размер льгот по Ростовской области составил в 1996 году 1433 млн. руб., или 21,9% от суммы, предусмотренной договорами; по Пермской области - 4924 млн. руб. (30 %).

12. Ведомства и организации, получившие право самостоятельно сдавать объекты федеральной недвижимости в аренду (прежде всего - МПС России), не согласовывают при этом ставки арендной платы с территориальными органами Мингосимущества России, допуская произвольные решения. Требуется постановление Правительства России, обязывающее МПС России и другие ведомства проводить указанные согласования и восстанавливающее контроль при этом со стороны Мингосимущества России.

Предложения

1. Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

1.1. В целях законодательного обеспечения единой системы учета, ведения Реестра, организации управления и контроля за эффективным, в том числе коммерческим, использованием федеральной собственности, находящейся за рубежом, разработать и принять Федеральный закон "Об управлении и ис-

пользовании федеральной собственности, находящейся за рубежом”:

1.2. Внести дополнения в Федеральный закон “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации”:

- ст. 7, последний абзац дополнить положением:

“Установить, что Реестр федерального имущества имеет государственный правовой статус и обязателен для исполнения всеми правообладателями и субъектами отношений федеральной собственности. Все изменения вещных прав лиц на объекты федеральной собственности приобретают законную силу с момента регистрации их в Реестре федерального имущества”;

- в ст. 7 включить функцию:

“Организует прогнозирование, обоснование и согласование с Министерством финансов Российской Федерации заданий по доходам федерального бюджета от управления, использования и продаж объектов федеральной собственности, а также контроль за исполнением утвержденных заданий”.

- ст. 6 в конце дополнить словами:

“Представление интересов государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований осуществляется на контрактной основе для государственных и муниципальных служащих и на договорной - с иными юридическими и физическими лицами. Их денежное вознаграждение может осуществляться за счет средств в установленном порядке соответственно федерального и муниципального бюджета”.

2. Правительству Российской Федерации и Министерству государственного имущества Российской Федерации:

2.1. Разработать и утвердить новое Положение о Реестре собственности Российской Федерации с приданием Реестру правового “государственного” статуса с целью обязательности регистрации в Реестре объектов федеральной собственности, в том числе находящихся за рубежом, всеми ее правообладателями, а также регистрации всех изменений вещных прав, возникающих в процессе распоряжения, владения и использования объектов федеральной собственности.

2.2. До принятия специального федерального закона разработать и реализовать правовые и организационно-административные меры, обеспечивающие полное выполнение постановления Правительства Российской Федерации от 5 января 1995 г. № 14 “Об управлении федеральной собственностью, находящейся за рубежом”, в том числе в части ведения единого Реестра, обязательного для всех министерств (ведомств), контроля за распоряжением и использованием объектов собственности, организации эффективного коммерческого использования части имущества, учета и контроля поступления всех доходов от данного имущества в федеральный бюджет Министерством государственного имущества Российской Федерации.

2.3. Обязать все министерства, ведомства и организации, получившие право самостоятельно сдавать в аренду федеральную недвижимость, использовать при этом единые ставки арендной платы, принятые и контролируемые в данном регионе территориальными комитетами Мингосимущества России. В связи с включением в 1998 году данных доходов в федеральный бюджет предоставлять для учета комитетам по управлению государственным имуществом всю необходимую информацию.

2.4. В связи с имеющими место частыми случаями незаконного получения доходов от сдачи государственного имущества в аренду (субаренду), совместную деятельность его балансодержателями и даже коммерческими структурами, разрешить территориальным комитетам Мингосимущества России изымать недвижимое имущество из чужого незаконного владения (пользования), в том числе в судебном порядке.

2.5. При внесении государственной недвижимости с согласия территориальных комитетов Мингосимущества России в уставные капиталы хозяйственных обществ происходит вопреки действующему законодательству фактическая приватизация вносимого имущества и, следовательно, потеря доходов федерального бюджета от неиспользования имущества, например, в арендной форме. В связи с этим, учитывая требования статьи 295 Гражданского Кодекса Российской Федерации, обязать территориальные комитеты Мингосимущества России давать согласие на внесение недвижимого имущества в уставные капиталы хозяйственных обществ в исключительных, экономически обоснованных случаях и только с разрешения Мингосимущества России. Запретить указанные вклады на объектах, включая предприятия, не подлежащих приватизации.

2.6. Разработать с учетом зарубежного опыта и внедрить в практику эффективную систему управления долями государственной собственности в хозяйственных обществах представителями государства, нормативно наделив их необходимыми правами и обязанностями по конкретному перечню вопросов, обеспечив обязательную отчетность, подконтрольность и административную ответственность, а также необходимое материальное стимулирование.

3. По результатам проверки с учетом изложенных предложений направить:

- Отчет о результатах проверки деятельности Мингосимущества России по обеспечению доходов федерального бюджета от управления, использования и продаж объектов федеральной собственности в 1996-1997 годах и письмо - Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву;

- Отчет о результатах проверки деятельности Мингосимущества России по обеспечению доходов федерального бюджета от управления, использования и продаж объектов федеральной собственности в 1996-1997 годах и письмо - Председателю Госу-

дарственной Думы Федерального собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу;

- представление Счетной палаты Российской Федерации - Председателю Правительства Российской Федерации С. В. Кириенко;

- представление Счетной палаты Российской Федерации - Министру государственного имущества Российской Федерации Ф. Р. Газизуллину.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. СОКОЛОВ