

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 мая 1997 года № 18(89) "Отчет о результатах экспертизы плана приватизации и оценки активов Российской государственной страховой компании":

Одобрить отчет о результатах экспертизы плана приватизации и оценки активов Российской государственной страховой компании.

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

Направить информационные письма Президенту Российской Федерации, Председателю Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Министру финансов Российской Федерации о нарушениях, выявленных при проведении экспертизы плана приватизации и оценки активов Российской государственной страховой компании.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации по результатам указанной проверки председателю Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом, председателю Российского фонда федерального имущества, Министру юстиции Российской Федерации.

О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТИЗЫ ПЛАНА ПРИВАТИЗАЦИИ И ОЦЕНКИ АКТИВОВ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАХОВОЙ КОМПАНИИ

В соответствии с постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 февраля 1997 г. № 1102-III Счетной палатой была проведена экспертиза плана приватизации и оценки активов АО "Росгосстрах".

Российская государственная страховая компания как единая система включает в себя головное общество, 80 дочерних страховых обществ и 2550 филиалов. По данным 1996 года, система АО "Росгосстрах" является крупнейшей в России по поступлениям страховых взносов — 2988,52 млрд рублей (10,9 % в целом по России).

Страховые выплаты системы АО "Росгосстрах" составили в 1996 году 1582,82 млрд рублей (7,15% в целом по России).

Правительство Российской Федерации в нарушение статьи 12 Закона РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности" и пункта 1 Положения об акционерных обществах создало акционерное общество "Российская государственная страховая компания" (постановление от 10 февраля 1992 г. № 76), держателем 100% акций которого от имени государства является Госкомимущество России и которое не предусматривает объединения лиц и капиталов, не предполагает заключение соглашения, что противоречит ст. 12 Закона РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности".

Поскольку единственным учредителем АО "Росгосстрах" от имени государства выступило Госкомимущество России, то согласно статье 6 Закона РСФСР от 25 декабря 1990 г. "О предприятиях и предпринимательской деятельности" следовало создать организацию "Росгосстрах" в форме государственного предприятия.

В этой связи постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 1992 г. № 76 не соответствует действующему законодательству и должно быть признано недействительным.

Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 1992 г. № 76 о созда-

нии АО "Росгосстрах" не предусматривало приватизацию компании.

Поскольку АО "Росгосстрах" был создан в организационно-правовой форме акционерного общества, а не государственного или муниципального предприятия, нормативные акты, регламентирующие проведение приватизации, не могут быть применимы к АО "Росгосстрах".

Следовательно, распоряжения Госкомимущества Российской Федерации от 18 ноября 1996 г. № 1214-р и от 19 ноября 1996 г. № 1216-р приняты в нарушение пп. 2.3. и 3.4. Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535.

Государство вправе принять решение не о приватизации АО "Росгосстрах", а о продаже определенной доли акций компании. В этом случае не предусмотрен ни один из вариантов льгот, а продажа акций должна осуществляться в соответствии со статьей 77 Федерального закона "Об акционерных обществах" по рыночной стоимости. Применительно к АО "Росгосстрах", где владельцем акций является государство, для определения рыночной стоимости согласно Федеральному закону "Об акционерных обществах" обязательно привлечение государственного финансового контрольного органа, то есть Счетной палаты Российской Федерации.

Распоряжения Госкомимущества России от 18 ноября 1996 г. № 1214-р и от 19 ноября 1996 г. № 1216-р противоречат Указу Президента Российской Федерации от 30 сентября 1995 г. № 986, согласно которому решения о распоряжении акциями, находящимися в федеральной собственности, должны приниматься на основании указов Президента Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации.

Следовательно, Госкомимущество России, утвердив план приватизации АО "Росгосстрах", грубо нарушило действующее законодательство в части порядка принятия решений о распоряжении находящимися в федеральной собственности пакетами акций.

Согласно уставным документам, АО "Росгосстрах" с дочерними страховыми акционерными обществами составляет единую систему с более чем 88 тысячами работающих.

Следовательно, решение о приватизации должно быть принято в соответствии с процедурой, предусмотренной п.3 приложения № 3 к Указу Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535. Согласно последнему приватизация особо крупных предприятий с численностью работников более 50 тысяч человек должна осуществляться по специальным схемам, утвержденным Президентом Российской Федерации на основе согласованных предложений Правительства Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Госкомимущество России в нарушение действующего законодательства превысило свои полномочия, приняв решение о приватизации АО "Росгосстрах".

АО "Росгосстрах" представляет собой единую систему с жестко централизованной системой управления и движения финансовых ресурсов дочерних обществ. Следовательно, решение о приватизации АО "Росгосстрах" правомочно принимать конференция полномочных представителей трудовых коллективов всех дочерних обществ, входящих в единую систему АО "Росгосстрах", а не общее собрание трудового коллектива только лишь АО "Росгосстрах".

План приватизации АО "Росгосстрах" должен отражать стоимость активов всей системы АО "Росгосстрах". В нем величина уставного капитала определена только по основному обществу и составляет 2,113 млрд рублей. Приватизация основного общества означает, что к новому собственнику перейдут права единственного учредителя дочерних страховых обществ.

Следовательно, по цене основного общества дополнительно покупаются и 80 дочерних страховых обществ. Согласно свободному балансу на 1 января 1994 года уставный капитал единой системы АО "Росгосстрах" (с учетом стоимости объектов коммунально-бытового и социально-культурного назначения) составил бы 23,095 млрд рублей. Таким образом, приватизируемый уставный капитал был занижен на 20,98 млрд рублей.

При этом согласно сводному балансу на 1 апреля 1994 г. (дату расчета уставного капитала) активы АО "Росгосстрах" составляли 170,167 млрд рублей.

Приватизация АО "Росгосстрах" на основе плана приватизации, утвержденного распоряжением Госкомимущества России от 19 ноября 1996 г. № 1216-р, является притворной сделкой, совершенной с целью прикрытия другой сделки.

Ничтожная сделка в соответствии со статьями 166, часть 1 и 170, часть 2 Гражданского кодекса Российской Федерации должна быть признана недействительной.

Вложения АО "Росгосстрах" в 78 дочерних компаний на 1 января 1994 г. составляли 183,1 млн рублей и были учтены в уставном капитале АО "Росгосстрах".

К концу 1996 года за счет дивидендов, начисленных дочерними компаниями АО "Росгосстрах" и направленных согласно решениям Правления общества на увеличение уставных капиталов дочерних компаний, а также за счет добавочного капитала, образованного в результате переоценки основных фондов, уставные капиталы 65 дочерних компаний были увеличены на 128,6 млрд рублей (то есть вложения головной компании в дочерние общества возросли почти в 856 раз).

Чистые активы указанных 65 дочерних обществ в соответствии с решением Правления АО "Росгосстрах" (протокол от 13.06.96 г. № 23) были увеличены до 232,7 млрд рублей.

Указанное увеличение уставных капиталов дочерних обществ не было учтено при расчете стоимости акций АО "Росгосстрах", что привело к существенному занижению продажной стоимости АО "Росгосстрах" и недополучению доходов в бюджет.

Расчетная стоимость активов единой системы АО "Росгосстрах" на 1 октября 1996 года составила 452,2 млрд рублей против 11,1 млрд рублей, указанных руководством общества.

В нарушение действующего законодательства к плану приватизации АО "Росгосстрах" не приложен расчет стоимости акций, продаваемых работникам АО "Росгосстрах" и приравненным к ним лицам. Данный расчет представлен руководством АО "Росгосстрах" 06 января 1997 года, то есть через 1,5 месяца после утверждения плана приватизации.

Указанный расчет произведен не в соответствии с распоряжением Госкомимущества России от 24.10.94 г. № 2546-р (в редакции от 25.12.95 г. № 1874-р), действовавшим на дату утверждения плана приватизации АО "Росгосстрах" (19.11.96 г.), а на основе распоряжения Госкомимущества России от 21.11.96 г. № 1229-р. В результате расчетный коэффициент по балансу на 01.10.96 г. был занижен с 21,1 до 5,26. Потери государства от продажи указанных акций АО "Росгосстрах" в силу занижения коэффициента расчета стоимости акций в 4 раза составят 14,7 млрд рублей.

Поскольку расчет стоимости акций был представлен 6 января 1997 года, должны быть внесены соответствующие изменения в план приватизации АО "Росгосстрах", а сам расчет должен быть произведен по данным баланса не за 9 месяцев 1996 года, а за 1996 год в целом. Следует отметить, что в период с 01.10.96 г. по 01.01.97 г. добавочный капитал АО "Росгосстрах" увеличился с 5,04 млрд рублей до 86,5 млрд рублей (в 17,2 раза), а чистые активы за этот же период —

с 45,56 млрд рублей до 121,48 млрд рублей (в 2,66 раза).

При расчете стоимости указанных акций АО "Росгосстрах", по данным баланса за 1996 год, коэффициент, принимаемый при расчете акций, увеличивается с 5,26 до 58,01 (в 11 раз). Доход государства возрастает на 49,05 млрд рублей.

В случае приватизации АО "Росгосстрах" как единой системы доходы государства от продажи 20% акций трудовому коллективу и 30% акций группе работников АО "Росгосстрах" составили бы на 194,1 млрд рублей больше по сравнению с доходами, получаемыми государством в соответствии с планом приватизации АО "Росгосстрах".

Следует отменить распоряжение Госкомимущества России от 21.11.96 г. № 1229-р, поскольку предусмотренная методика расчета неправомерно занижает расчетный коэффициент (за счет необоснованного исключения фонда накопления) и приводит к существенным потерям доходов государства от приватизации.

Согласно п. 1 договора между РФФИ и ООО "РГС-траст" на приобретение акций от 31 января 1997 г. № 14/7 и п. 2 договора залога между РФФИ и ООО "РГС-траст" от 31 января 1997 г. № 14/8 ООО "РГС-траст" имеет право приобрести 30% акций АО "Росгосстрах" по цене 5260 рублей за акцию на общую сумму 3334,8 млн рублей.

В нарушение действующего законодательства расчет стоимости акций произведен после утверждения Госкомимуществом России плана приватизации АО "Росгосстрах". Указанный расчет должен быть произведен согласно распоряжению Госкомимущества России от 24.10.94 г. № 2546-р (в редакции от 25.12.95 г. № 1874-р), действовавшему на дату утверждения плана приватизации АО "Росгосстрах" (19.11.96 г.), а не распоряжению Госкомимущества России от 21.11.96 г. № 1229-р. В результате ООО "РГС-траст" должно приобрести 30% уставного капитала АО "Росгосстрах" по цене 21100 рублей за акцию на общую сумму не 3,34 млрд рублей, а 13,38 млрд рублей.

Ущерб государству в результате сделки составил 10,04 млрд рублей.

В случае расчета стоимости указанных акций АО "Росгосстрах", по данным баланса на конец года, общая сумма продажи составит 36,78 млрд рублей, а дополнительный доход государства 33,44 млрд рублей.

В случае расчета стоимости 30% акций АО "Росгосстрах" как единой системы общая сумма продажи составит 135,11 млрд рублей, а дополнительный доход государства — 131,77 млрд рублей.

Следовательно, в результате заключения вышеуказанных договоров с нарушениями действующего законодательства государство понесет убыток в размере от 10,04 до 131,77 млрд рублей.

Учредители ООО "РГС-траст", заключившие с РФФИ договор на приобретение 30% акций АО "Росгосстрах", в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от

28.02.95 г. № 206 должны предоставить справку о доходах. При расчете стоимости акций АО "Росгосстрах", продаваемых работникам и приравненным к ним лицам в соответствии с распоряжением Госкомимущества России от 24.10.94 г. № 2546-р (в редакции от 25.12.95 г. № 1874-р), сумма сделки составляет для каждого из учредителей ООО "РГС-траст" около 18000 минимальных размеров оплаты труда.

РФФИ в нарушение п.6 Положения о порядке заключения договора с группой работников предприятия (распоряжение Госкомимущества России от 23.11.92 г. № 862-р) заключил договор о приобретении акций от 31.01.97 г. № 14/7 без протокола о результатах закрытой подписки или соглашения между участниками группы о распределении акций.

РФФИ в нарушение п. 4 Положения о порядке заключения договора заключил договор не с товариществом, а с обществом с ограниченной ответственностью, в силу чего группа работников АО "Росгосстрах" неправомерно ограничивает свою ответственность за недопущение банкротства АО "Росгосстрах". Учредители ООО "РГС-траст" будут нести риск убытков лишь в пределах 12,5 млн рублей (уставный капитал ООО "РГС-траст"), в то время как эта же группа лиц выкупает 30% акций АО "Росгосстрах" за 3,3 млрд рублей.

В объявлении о закрытой подписке на акции АО "Росгосстрах" в нарушение п. 5.0. Положения о закрытой подписке не указана продажная цена одной акции.

Протокол о результатах закрытой подписки на акции АО "Росгосстрах" Счетной палате Российской Федерации не представлен.

Согласно спискам участников закрытой подписки на акции АО "Росгосстрах" подавляющая часть участников подписки получила от 1 до 6 акций. В то же время 100 работников головной компании получили по 2274 акции номиналом 1000 рублей, что в совокупности составляет 54% акций, размещаемых по закрытой подписке, и 10,7% суммарного количества акций АО "Росгосстрах".

Таким образом, учредители ООО "РГС-траст" и 91 работник АО "Росгосстрах" будут в совокупности владеть 41% акций АО "Росгосстрах".

Следовательно, участие в закрытой подписке работников дочерних страховых обществ носило формальный характер и являлось прикрытием получения группой руководящих работников АО "Росгосстрах" максимального пакета акций на льготных условиях (без участия работников всей системы АО "Росгосстрах" работники головного общества смогли бы с учетом ограничений выкупить только 1,2% акций из 20 — процентного пакета акций АО "Росгосстрах", предназначенного для закрытой подписки).

Данную сделку (проведение закрытой подписки на акции АО "Росгосстрах") следует трактовать как притворную сделку, которая согласно статье 170 пункт 2 Госкомимущества России является ничтожной.

Следует отметить, что в случае приватизации всей системы АО "Росгосстрах" и соответствующим образом сформированного уставного капитала работники АО "Росгосстраха" (88760 человек согласно плану приватизации) с учетом ограничений смогли бы выкупить по закрытой подписке лишь 38,6% акций из 20-процентного пакета акций АО "Росгосстрах".

Страховые резервы АО "Росгосстрах" составили на 1 января 1995 года 22526,8 млн рублей, на 1 января 1996 года — 27415,3 млн рублей (рост в 1,22 раза), на 1 января 1997 года — 46061,7 млн рублей (рост в 1,68 раза).

Чистые активы АО "Росгосстрах" составили на 1 января 1995 года 8721,7 млн рублей, на 1 января 1996 г. — 45671,0 млн рублей (рост в 5,24 раза); на 1 января 1997 г. — 121484,0 млн рублей (рост в 2,66 раза).

Чистая прибыль по АО "Росгосстрах" составила: в 1993 году — 4413,1 млн рублей; в 1994 году — 12892,8 млн рублей (рост в 2,9 раза); в 1995 году — 49304,1 млн рублей (рост в 3,8 раза); в 1996 году — 9930,1 млн рублей (уменьшение в 5,0 раз).

Следовательно, при увеличении в 1996 году страховых резервов в 1,68 раза, чистых активов в 2,66 раза чистая прибыль АО "Росгосстрах" уменьшилась в 5 раз.

Значительное сокращение чистой прибыли АО "Росгосстрах" вызвано существенным ростом затрат. Так, единовременные расходы в 1995 году составили 6308,6 млн рублей, а в 1996 году — 25-180,4 млн рублей. Относительный прирост составил 294,6%. Отвлеченные средства увеличились со 179,39 млн рублей в 1995 году до 8120,8 млн рублей в 1996 году. В целом затраты АО "Росгосстрах" увеличились с 6560,0 млн рублей в 1995 году до 35914,1 млн рублей в 1996 году (относительный прирост — 447%).

При снижении прибыли АО "Росгосстрах" в 1996 году в 5 раз затраты на оплату труда за этот же период увеличились в 2,3 раза, а денежные поощрения, не связанные с производством продукции, — в 2,1 раза. Среднемесячный доход на работающего в АО "Росгосстрах" составил в 1995 году — 2122,0 тыс. рублей, в 1996 году — 3873,0 тыс. рублей (рост в 1,8 раза).

Положение о распределении прибыли по операциям Правления АО "Росгосстрах" и Положение о порядке распределения прибыли дочерних фирм АО "Росгосстрах" утверждены председателем Правления АО "Росгосстрах", а не учредителем АО "Росгосстрах" в лице Госкомимущества России.

При совокупной чистой прибыли АО "Росгосстрах" за 1992-1996 гг., составившей 77788,3 млн рублей, выплата государству дивидендов за весь период деятельности АО "Росгосстрах" (с 1992 г.) не осуществлялась. Потери доходов государства только от капитализации дивидендов АО "Росгосстрах" в уставные капиталы 65 дочерних компаний составили 29,8 млрд рублей.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о ненадлежащем контроле Госкомимуществом

России как учредителя АО "Росгосстрах" и необеспечении поступления доходов в федеральный бюджет.

В соответствии с проведенной АО "Росгосстрах" в 1996 г. инвентаризацией лицевых счетов по пяти накопительным видам личного страхования полному восстановлению, согласно Федеральному закону "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации", подлежат 29,4 млрд рублей страховых взносов, внесенных гражданами до 01.01.92 г. по 52,5 млн договоров страхования.

Для выполнения государством своих обязательств по расчетам потребуется ежегодное пополнение страхового резерва АО "Росгосстрах" в размере не менее 1,5 трлн рублей из бюджета Российской Федерации. Подобную работу с населением может выполнить только АО "Росгосстрах", имеющее разветвленную сеть — 80 дочерних страховых обществ и 2550 филиалов.

В плане приватизации АО "Росгосстрах" отсутствует положение об ответственности акционеров АО "Росгосстрах" за реализацию указанного Федерального закона. Ответственность новых акционеров АО "Росгосстрах" в соответствии со ст. 96 Гражданского кодекса Российской Федерации будет ограничена стоимостью принадлежащих им акций.

В этой связи до завершения работ по восстановлению вкладов граждан Российской Федерации, внесенных до 01.01.92 г. в организации государственного страхования, целесообразно сохранить АО "Росгосстрах" в собственности государства. Согласно статье 969 (пункт 2) Гражданского кодекса Российской Федерации государственное обязательное страхование (за счет бюджетных средств) должно проводиться государственными страховыми организациями. Поэтому приватизация АО "Росгосстрах" по третьему варианту льгот противоречит государственным интересам.

Приватизация АО "Росгосстрах" приведет к утрате возможностей частичного использования активов и доходов АО "Росгосстрах" для компенсации потерь страхователей по договорам в соответствии с упомянутым Федеральным законом.

Следовательно, расходы государства по указанным компенсациям в случае приватизации АО "Росгосстрах" будут существенно большими.

Требуется объяснения позиция Госкомимущества России, которое 14 ноября 1996 года обратилось к Министру финансов Российской Федерации с предложением о создании государственного унитарного предприятия для осуществления обязательного государственного страхования за счет средств федерального бюджета (письмо от 14.11.96 г. № АР-7947), а 19 ноября 1996 года утвердил план приватизации АО "Росгосстрах", то есть санкционировал потерю государством контроля над крупнейшей страховой компанией Российской Федерации.

Выводы. Решения о приватизации и утверждении плана приватизации АО "Росгосстрах"

приняты Госкомимуществом России с многочисленными нарушениями действующего законодательства.

Приватизация АО "Росгосстрах" лишь как основного общества, без учета активов дочерних обществ, многократно уменьшает доходы бюджета от продажи акций АО "Росгосстрах". Стоимость акций, продаваемых работникам АО "Росгосстрах" и приравненным к ним лицам в нарушение действующего законодательства, существенно занижена, что также приведет к потерям бюджета.

Распоряжения Госкомимущества России от 18.11.96 г. № 1214-р, от 19.11.96 г. № 1216-р и от 21.11.96 г. № 1229-р требуют отмены.

Договоры между Российским фондом федерального имущества и ООО "РГС-траст" от 31.01.97 г. № 14/7 и от 31.01.97 г. № 14/8 должны

быть расторгнуты как противоречащие действующему законодательству.

Приватизация АО "Росгосстрах" согласно утвержденному плану приватизации затруднит восстановление вкладов населения по договорам страхования и повлечет за собой существенно большие расходы федерального бюджета по погашению задолженности государства перед страхователями согласно Федеральному закону "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации".

Заключение по результатам экспертизы плана приватизации и оценки активов Российской государственной страховой компании направлено для ознакомления председателю Правления АО "Росгосстрах" В. М. Резнику 13 мая 1997 года.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. СОКОЛОВ