

*Из постановления Коллегии Счетной палаты от 19 декабря 1997 года № 40(111) «О результатах проверки соответствия действующему законодательству процедуры продажи пакета акций РАО "Норильский никель", закрепленного в федеральной собственности и переданного в залог ОНЭКСИМбанку»:*

*С учетом обсуждения, состоявшегося на заседании Коллегии, одобрить отчет о результатах проверки.*

*По результатам проверки направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.*

*Отчет о результатах указанной проверки направить в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

*Направить представление Счетной палаты по результатам проверки Председателю Правительства Российской Федерации и главе администрации Красноярского края.*

*Аудитору Счетной палаты В.С. Соколову направить информацию по результатам проверки в средства массовой информации.*

## **Отчет по результатам проверки целесообразности, эффективности и соответствия действующему законодательству Российской Федерации продажи находившихся в федеральной собственности акций Российского акционерного общества "Норильский никель"**

**1. Основание проверки:** постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 5 сентября 1997 года № 1668-II ГД и протокол заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19.09.1997 г. № 30 (101).

**2. Цель проверки:** установление эффективности, целесообразности и соответствия действующему законодательству продажи закрепленных в федеральной собственности 38% акций РАО "Норильский никель" (последний этап приватизации Российского государственного концерна "Норильский никель").

**3. Основные вопросы проверки:**

соответствие порядка организации и проведения торгов действующему законодательству Российской Федерации;

соответствие учредительных документов покупателей действующему законодательству Российской Федерации;

источник происхождения средств покупателя; обоснованность установления начальной цены продажи;

эффективность и целесообразность продажи контрольного пакета акций РАО "Норильский никель";

своевременность поступления средств от продажи в федеральный бюджет.

**4. Объекты проверки:** РАО "Норильский никель"; ЗАО "Свифт лтд"; ЗАО "НПК-Новые промышленные технологии"; "МФК-Московские

партнеры"; АКБ "МФК"; Мингосимущества РФ; Российский фонд государственного имущества.

**5. Перечень законодательных и нормативных актов, использованных в ходе проверки:**

постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

от 24 ноября 1995 года № 1392-I ГД "О передаче в залог закрепленных в федеральной собственности пакетов акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации и производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны";

от 21 февраля 1996 года № 102-II ГД "О ходе приватизации РАО "Норильский никель" и вызванных этим социально-экономических проблемах и о создании комиссии Государственной Думы Федерального Собрания РФ по проверке хода приватизации РАО "Норильский никель" и рассмотрению вызванных этим социально-экономических проблем";

от 5 апреля 1996 года № 224-II ГД "О продлении срока деятельности комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке хода приватизации РАО "Норильский никель" и рассмотрению вызванных этим социально-экономических проблем";

от 7 июня 1996 года № 442-II ГД "О ходе приватизации РАО "Норильский никель" и вызванных этим социально-экономических проблемах";

от 19 февраля 1997 года № 1134-П ГД "О ходе реализации мер государственной поддержки РАО "Норильский никель";

от 24 июня 1997 года № 1635-П ГД "О мерах по соблюдению законодательства Российской Федерации при продаже акций, переданных в залог по результатам аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии, в целях обеспечения поступления в федеральный бюджет средств от использования принадлежащего государству имущества";

от 5 сентября 1997 года № 1668-П ГД "О поручении Счетной палате РФ";

от 12 сентября 1997 года № 1697-П ГД "О комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу и проверке соответствия законодательству Российской Федерации порядка, условий, результатов и последствий аукционов по продаже пакетов акций ОАО "Связьинвест", ОАО "Тюменская нефтяная компания", ОАО "Сибнефть, РАО "Норильский никель".

Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР от 25.12.1991 г. "О деятельности Российского государственного концерна "Норильский никель".

Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ);

Федеральный закон от 3.07.1991 г. № 1531-1 "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации" в редакциях от 5.06.1992 г. и 24.12.1993 г.;

Федеральный закон от 28.07.1997 г. № 123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации";

Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации в 1992 г., утвержденная постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11.06.1992 г. № 2980-1;

Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 24.12.1993 г. № 2284 и вступившая в силу с 1.01.94 г.;

указы Президента Российской Федерации от 22.01.1992 г. № 66 "Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий";

от 1.07.1992 г. № 721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества";

от 16.11.1992 г. № 1392 "О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий";

от 30.06.1993 г. № 1017 "Об особенностях акционирования и приватизации Российского государственного концерна по производству цветных и драгоценных металлов "Норильский никель";

от 22.07.1994 г. № 1535 "Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1.07.1994 г.";

от 11.05.1995 г. № 478 "О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации";

от 31.08.1995 г. № 889 "О порядке передачи в 1995 г. в залог акций, находящихся в федеральной собственности";

от 30.09.1995 г. № 986 "О порядке принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями";

от 2.11.1995 г. № 1067 "О сроках реализации акций, находящихся в федеральной собственности и передаваемых в залог в 1995 году";

от 7.12.1995 г. № 1230 "Вопросы передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности";

от 23.05.1996 г. № 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти";

от 9.08.1996 г. № 1149 "О мерах государственной поддержки Российского акционерного общества "Норильский никель";

от 18.09.1996 г. № 1368 "О нормативах распределения средств, поступающих от приватизации";

постановления Правительства Российской Федерации от 4.11.1989 г. № 947 "Об образовании Государственного концерна по производству цветных металлов "Норильский никель";

от 4.08.1992 г. № 547 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 1.07.1992 г. № 721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества";

от 17.11.1994 г. № 1256 "О мерах по стабилизации социально-экономического положения Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, Норильского промышленного района и города Норильска Красноярского края;

от 28.02.1995 г. № 206 "Об утверждении Положения о порядке декларирования источников денежных средств, используемых юридическими и физическими лицами при совершении платежей по сделкам приватизации государственной и муниципальной собственности";

от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию, товары, услуги, имею-

щую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже";

от 30.08.1996 г. № 1040 "О государственной поддержке РАО "Норильский никель",

от 22.02.1997 г. № 214 "Об обязанностях представителей государства в органах управления акционерных обществ, часть акций которых находится в федеральной собственности, при возникновении задолженности этих акционерных обществ по заработной плате, обязательным платежам в бюджеты всех уровней и страховым взносам в государственные внебюджетные фонды";

от 7.03.1997 г. № 267 "О признании частично утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления льгот, связанных с исполнением федерального бюджета";

от 26.09.1997 г. № 1236 "О погашении задолженности АО "Норильский горно-металлургический комбинат" по платежам в федеральный бюджет и Пенсионный фонд Российской Федерации";

распоряжения Правительства Российской Федерации от 5.05.1994 г. № 633-р, 25.05.1994 г. № 786-р; 5.05.1994 г. № 633-р; 3.06.1995 г. № 761-р, 23.10.1995 г. № 1456-р; 13.04.1996 г. № 592-р,

распоряжения Госкомимущества России от 8.01.1993 г. № 1760, 18.11.1993 г. № 1974-р, 6.04.1994 г. № 727-р; 8.06.1994 г. № 1448-р; 25.09.1995 г. № 1365-р, 10.10.1995 г. № 1458-р, 10.10.1995 г. № 1459-р;

Положение о Российском фонде федерального имущества, утвержденное Указом Президента от 17.12.1993 г. № 2173;

Положение о порядке декларирования источников денежных средств (п.7), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206;

Положение о комиссии по определению начальной цены продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, утвержденное совместным распоряжением ГКИ РФ и РФФИ от 13.05.1996 г. № 585-р/89;

письмо ГКИ РФ от 25.07.1997 г. №СМ-4811.

#### 6. Перечень изученных документов:

Учредительные документы АО "Норильский никель" и его дочерних АО;

план приватизации РГК "Норильский никель";

решения Комиссии по приватизации РГК "Норильский никель" от 4.03.1994 и от 26.03.1994 г.;

протоколы заседаний совета директоров РАО "Норильский никель";

протоколы заседаний правления РАО "Норильский никель";

протоколы конференций трудового коллектива АО "Красцветмет";

акт приемки-передачи имущества из РАО "Норильский никель" АО "Норильский горно-металлургический комбинат" от 27.12.1994 г.;

сертификаты акций № 1 и 2 от 6.10.1995 г.;

акты приемки-передачи сертификатов акций от 6.10.1995 г.;

пакет документов Консорциума банков по передаче пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности, в управление российским коммерческим банкам;

протокол организационного заседания комиссии по проведению аукционов на право заключения договоров кредита, залога и комиссии находящихся в федеральной собственности акций от 3.10.1995 г.;

договоры комиссии между РАО "Норильский никель", его дочерними обществами и третьими лицами по реализации продукции РАО;

письмо генерального директора РАО "Норильский никель" от 19.09.1995 г. № РАО/333;

договор кредита от 20.11.1995 г. № 2-КЗ;

договор залога акций РАО "Норильский никель" от 22.11.1995 г. № 01-2/2688 с дополнением от 21.12.1995 г. № 01-2/2817;

договор об уступке права на заключение договора комиссии между ОНЭКСИМбанком и Финансово-инвестиционной компанией "МФК-Московские партнеры" от 20.11.1995 г.;

решение арбитражного суда г. Москвы от 29.01.1996 г. № 14-22А;

учредительные документы ЗАО "МФК-Московские партнеры", ЗАО "Свифт", ЗАО "НПК Передовые промышленные технологии" и юридических лиц, связанных с ними организационной, финансовой или хозяйственной деятельностью;

финансовые документы АКБ "МФК", ОНЭКСИМбанка, АКБ "Монетарная финансовая компания";

договор комиссии от 21.11.1995 г. № 1-11-2/772;

дополнение от 21.12.1995 г. № 01-2/2817 к Договору о залоге акций, находящихся в федеральной собственности, от 21.11.1995 г. № 01-2/2688;

Соглашение о взаимодействии администрации г. Норильска и АО "Норильский комбинат" по финансированию и содержанию социальной инфраструктуры Норильского промышленного района в 1997 г.

#### 7. Историческая справка

7.1. Российский государственный концерн (РГК) "Норильский никель" образован постановлением Совета Министров СССР от 4.11.1989 г. № 947 в составе Норильского горно-металлургического комбината, комбинатов "Североникель" (г. Мончегорск) и "Печенганикель" (г. Заполярный); Красноярского аффинажного завода, Оленегорского механического завода и института "Гипроникель" (г. Санкт-Петербург). Три из них градообразующие, расположены в районах Крайнего Севера в экстре-

мальных природно-климатических условиях и обеспечивают жизнедеятельность населения численностью свыше 500 тыс. чел.

С учетом значимости концерна для экономики и безопасности страны его приватизация осуществлялась специальным Указом Президента РФ от 30.06.1993 г. № 1017 "Об особенностях акционирования и приватизации Российского государственного концерна по производству цветных и драгоценных металлов (РГК) "Норильский никель".

Указ предписывает:

согласиться с предложением трудовых коллективов предприятий Российского государственного концерна "Норильский никель" и Госкомимущества России о преобразовании концерна с входящими в его состав предприятиями в Российское акционерное общество "Норильский никель" с последующей их приватизацией;

провести акционирование концерна как единого хозяйственного и имущественного комплекса, сохранить его права на переработку руд драгоценных металлов, а также технологическую целостность и хозяйственную самостоятельность его предприятий.

Госкомимуществу России Указом поручено:

провести указанное преобразование "в соответствии с законодательством Российской Федерации";

при формировании уставного капитала РАО "Норильский никель" учитывать стоимость имущества находящихся на балансе концерна объектов социально-культурной сферы и других объектов по обслуживанию работников предприятий концерна с обязательным сохранением их профиля;

предусмотреть в Уставе РАО "Норильский никель" особенности его функционирования, связанные со значением в российской экономике;

предприятия концерна преобразовать в дочерние акционерные общества РАО "Норильский никель" и закрепить в установленном порядке в федеральной собственности не менее 51% голосующих акций акционерного общества.

Совету Министров - Правительству РФ предложено:

установить норматив средств, оставляемых в распоряжении РАО и полученных за счет дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, и направлять эти средства на содержание и развитие объектов социальной сферы РАО;

сформировать совет директоров РАО, включив в его состав представителей органов государственного управления, которые голосуют по принадлежащим государству акциям РАО в порядке, определяемом Советом Министров - Правительством РФ;

до формирования совета директоров РАО функции управления его деятельностью выполняют-

ся правлением концерна под контролем Совета Министров - Правительства РФ.

Во исполнение этого Указа распоряжением Госкомимущества РФ от 6.04.1994 г. № 727-р концерн "Норильский никель" с входящими в его состав предприятиями, включая аффинажный завод, преобразован в Российское акционерное общество "Норильский никель" (РАО, Общество, основное общество).

Этим же распоряжением утвержден устав РАО. Администрацией г. Норильска на основании представленного устава 27.04.1994 г. произведена государственная регистрация РАО "Норильский никель".

Предприятия РАО "Норильский никель" (РАО) до сих пор обеспечивают стране производство около 90% никеля, 70 - кобальта, 80 - металлов платиновой группы и 60% меди с извлечением золота и серебра.

Поэтому этап приватизации Российского государственного концерна "Норильский никель" по продаже закрепленных в федеральной собственности и переданных в залог ОНЭКСИМбанку 38% акций РАО "Норильский никель" целесообразно рассматривать в качестве завершающего в контексте предыдущих этапов приватизации концерна.

7.2. Как уже упоминалось, Указ Президента РФ от 30.06.1993 г. № 1017 требует закрепить в федеральной собственности РФ не менее 51% голосующих акций РАО "Норильский никель".

Распоряжением Госкомимущества от 6.04.1994 г. № 727-р на момент учреждения РАО "Норильский никель" все акции Общества переданы Российской Федерации.

Распоряжением Правительства РФ от 5.05.1994 г. № 633-р в собственности Российской Федерации закреплено 64% голосующих акций РАО "Норильский никель".

Распоряжением Госкомимущества от 8.06.1994 г. № 1448-р утвержден план приватизации РАО "Норильский никель" (п.1) и поручено оформить актом передачу РФФИ сертификатов на акции РАО (п.2):

- сертификат № 2 на 3149998 штук обыкновенных акций (10% от общего числа) номинальной стоимостью 1000 руб. каждая, подлежащих размещению по закрытой подписке среди членов трудового коллектива;

- сертификат № 3 на 1574999 штук обыкновенных акций (5% от общего количества) номинальной стоимостью 1000 руб. каждая, подлежащих размещению по закрытой подписке среди должностных лиц администрации;

- сертификат № 5 на 3779997 штук привилегированных акций типа Б (12% от общего количества) номинальной стоимостью 1000 руб. каждая, подлежащих продаже на специализированном чековом аукционе;

- сертификат № 1 на 7874995 шт. привилегированных акций типа А (25% от общего количества акций) номинальной стоимостью 1000 руб. каждая, подлежащих безвозмездной передаче работникам предприятия, передается РАО (п.3);

- сертификат № 4 на 15119990 шт. обыкновенных акций<sup>1</sup> (48% от общего числа акций или 76,2% от числа обыкновенных акций) номинальной стоимостью 1000 руб. каждая, подлежащих закреплению в федеральной собственности (в т. ч. 3149998 шт., или 10% от общего числа акций, или 15,9% от числа обыкновенных акций, подлежащих закреплению в ФАРП), остается в Госкомимуществе России до истечения срока закрепления (п.3)<sup>2</sup>.

Согласно плану приватизации РАО "Норильский никель", коллективом предприятия выбран I вариант льгот.

В соответствии с этим акции номиналом 1000 руб. распределены следующим образом:

- общее количество акций - 31499979 шт., в т. ч. 19844987- обыкновенных;

- численность работников - 236367 чел;

- размер минимальной зарплаты - 2223 руб.;

- количество привилегированных акций типа А (25% уставного капитала), передаваемых безвозмездно работникам и лицам к ним приравненным, - 7874995 шт.;

- количество обыкновенных акций, приобретаемых работниками по закрытой подписке (10% уставного капитала) - 3149998 шт. (п.1.3);

- количество обыкновенных акций, приобретаемых должностными лицами администрации госпредприятия по номинальной стоимости (5% уставного капитала) на условиях заключенных с ними контрактов - 1574999 шт.;

- количество обыкновенных акций, закрепленных в федеральной собственности на срок до 3 лет (48% уставного капитала, включая 10% уставного капитала - акции ФАРП) - 15119990 шт.

Привилегированные акции типа Б (12% уставного капитала), передаваемые фонду имущества для продажи в соответствии с планом приватизации и планом-графиком проведения чекового аукциона и находящиеся в его распоряжении до момента продажи, - 3779997 шт.

Постановлением Правительства РФ от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне АО, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию

<sup>1</sup> За вычетом акций ФАРП их становится 11969992 шт., или 60,3% от общего числа обыкновенных акций.

<sup>2</sup> Т.о. уставный капитал РАО составил 31499979000 руб. (см. устав РАО, ч. II, п.5), а общее количество акций - 31 499 971 шт. Среди них 19844993 шт. обыкновенных (63%), 3779997 - привилегированных типа Б (12) и 7874995 - привилегированных типа А (25%).

(товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже" в указанный перечень под № 422 включено 38% акций РАО "Норильский никель".

Распоряжением Госкомимущества России от 28.10.1996 г. № 1147-р во исполнение п.4 распоряжения Правительства РФ от 5.05.1994 г. № 633-р и в соответствии с п.422 приложения 1 к постановлению Правительства РФ от 18.09.1995 г. № 949-р утверждены изменения к плану приватизации РАО "Норильский никель": в федеральной собственности закрепляется 38% от общего количества акций РАО "Норильский никель" на сумму 11969992 тыс. руб. и 10% их общего количества (3149998) в ФАРП;

Согласно выписке из реестра акций РАО, основными держателями акций по состоянию на 15.05.1997 г. являются:

ОНЭКСИМбанк - 38,020%(как залогодержатель) и 0,815% - как номинальный держатель;

Кредит СВИСС (Москва) КБ АО - 4,617 %;

КС Ферст Бостон - 4,557%;

Bank of Bermuda - 3,501%;

Grawford Holdings Lim. - 2,590%;

Чейз Манхетен Банк - 1,480%;

Риктет анд Син - 1,235%.

Всего в руках иностранных инвесторов, по состоянию на 15.05.1997 г., находится 22-25% акций РАО "Норильский никель".

7.3. Согласно Указу Президента РФ от 31.08.1995 г. № 889 "О порядке передачи в залог акций, находящихся в федеральной собственности" и распоряжению Госкомимущества России от 25.09.1995 г. № 1365, 38% акций РАО "Норильский никель" переданы в залог ОНЭКСИМбанку с последующим правом продажи.

7.4. На состоявшемся 5.08.1997 г. конкурсе 38-процентный пакет акций РАО "Норильский никель", закрепленный в федеральной собственности и переданный в залог ОНЭКСИМбанку, продан на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями.

8. Перечень нарушений действующего законодательства в процессе приватизации Российского государственного концерна "Норильский никель" и пребывания в залоге 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности

*8.1 Соответствие процедур преобразования и приватизации Российского государственного концерна "Норильский никель" действующему законодательству"*

1. Указом Президента Российской Федерации от 30.06.1993 г. № 1017 предписано преобразовать концерн с входящими в его состав предприятиями в Российское акционерное общество "Норильский никель" с последующей их приватиза-

цией и при акционировании концерна как единого хозяйственного и имущественного комплекса сохранить технологическую целостность и хозяйственную самостоятельности его предприятий.

Госпрограмма (пп. 5.18.1 и 6.2) устанавливает, что создание новых общероссийских интегрированных структур монопольного характера (в том числе холдинговых компаний и предприятий, осуществляющих управление акциями создаваемых акционерных обществ) на основе концернов и иных объединений предприятий, в состав которых входят государственные предприятия, допускается исключительно в топливно-энергетическом и ядерном комплексе и только в случаях, предусмотренных указами Президента РФ и с согласия органов власти и управления субъектов Российской Федерации.

Однако распоряжением Госкомимущества России от 6.04.1994 г. № 727-р, утверждающим устав РАО "Норильский никель", основное общество фактически образовано в организационно-правовой форме финансовой холдинговой компании (100% акций его дочерних обществ передано РАО "Норильский никель"<sup>3</sup>, что полностью лишило их хозяйственной самостоятельности).

Таким образом, Госкомимуществом России при приватизации Российского государственного концерна "Норильский никель" нарушены требования Госпрограммы приватизации и Указа Президента РФ от 30.06.1993 г. № 1017.

2. Согласно Госпрограмме приватизации (п.5.18.2), создание холдинговых компаний при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества осуществляется в соответствии с Временным положением о холдинговых компаниях, утвержденным Указом Президента РФ от 16.11.1992 г. № 1392. Создание холдингов может осуществляться только с предварительного согласия соответствующих органов власти и управления субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены предприятия, входящие в холдинги.

Поэтому создание РАО "Норильский никель" в форме холдинга должно было регламентироваться

<sup>3</sup> Временное положение о холдинговых компаниях, создаваемых при преобразовании госпредприятий в акционерные общества<sup>3</sup> (п.1.1) (далее - Временное положение) устанавливает: "Холдинговой компанией признается предприятие, независимо от его организационно-правовой формы, в состав активов которого входят контрольные пакеты акций других предприятий. Предприятия, контрольные пакеты акций которых входят в состав активов холдинговой компании, именуются "дочерними". Согласно п.3.1, "Финансовой холдинговой компанией признается холдинговая компания, более 50% капитала которой составляют ценные бумаги других эмитентов и иные финансовые активы".

положениями Указа Президента Российской Федерации от 16.11.1992 г. № 1392 и других законодательных и подзаконных актов о холдингах, а преобразование в акционерные общества и последующая приватизация предприятий, входящих в состав РГК "Норильский никель", - удовлетворять требованиям Указа Президента Российской Федерации от 1.07.1992 г. № 721 (см. Временное положение о холдингах, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16.11.1992 г. № 1392 "О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий").

Однако эти требования законодательства выполнены не были, и организация холдинга по большинству позиций противоречит указанным выше нормативным актам.

Например, РАО "Норильский никель" создано путем объединения пакетов акций входящих в концерн предприятий. Согласно Временному положению о холдингах создание холдинговых компаний, владеющих контрольными пакетами акций предприятий, совокупная доля которых на федеральном рынке группы однородных продуктов составляет более 35%, не допускается (п.2.3). Норильский горно-металлургический комбинат входит в реестр монополистов<sup>4</sup> по пяти из тринадцати наименованиям выпускаемой продукции. Аналогичная картина - по группе предприятий концерна в Мурманской области.

Положением (п.3.3) установлено, что комитеты по управлению имуществом не вправе вносить в уставной капитал финансовых холдинговых компаний государственные пакеты акций, составляющие более 20% уставного капитала дочерних обществ. Планом приватизации РАО "Норильский никель" предусмотрено внесение 100% акций дочерних обществ в уставной капитал РАО.

Согласно Положению (п.3.2), "финансовые холдинговые компании вправе вести исключительно инвестиционную деятельность, другие виды деятельности для них не допускаются". Однако в уставе РАО "Норильский никель" предусмотрены все виды деятельности, свойственные его дочерним акционерным обществам.

Положением (п.4.12) установлено, что приложением к плану приватизации, разработанному комиссией по приватизации, являются планы приватизации предприятий, входящих в группу, в которые комиссия по приватизации вносит сведения о пакетах их акций, передаваемых в портфель холдинговой компании. Согласно п.4.7 предприятия<sup>5</sup> преобразуются в акционерные общества в порядке, предусмотренном Положением о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преоб-

<sup>4</sup> План приватизации РАО, раздел II, п.12.

<sup>5</sup> Предприятия, на базе которых создается холдинговая компания.

разованием в акционерные общества открытого типа, утвержденным Указом Президента РФ от 1.07.1992 г. № 721. В соответствии с пп.3 и 4 Положения о коммерциализации на каждом предприятии образуются рабочие комиссии по приватизации, которые не позднее 1.10.1992 г. представляют в соответствующий комитет по управлению имуществом план приватизации предприятия, акт оценки его имущества и устав АО (далее - документы).

В план приватизации РАО "Норильский никель" были включены активы предприятий, находящихся в федеральной собственности. Однако свидетельств создания рабочих комиссий по приватизации на предприятиях концерна (или комиссий по приватизации, созданных Госкомимуществом России), планов приватизации этих предприятий и выписок из протоколов конференций (собраний) трудовых коллективов об их согласии на приватизацию в комиссию Счетной палаты представлено не было.

3. Согласно Указу Президента от 30.06.1993 г. № 1017 (п.3) предусмотрено закрепление в федеральной собственности не менее 51% голосующих акций РАО "Норильский никель".

Распоряжением Правительства РФ от 5.05.1994 г. № 633-р в собственности Российской Федерации закреплено 64% голосующих акций РАО "Норильский никель".

Более поздним постановлением Правительства РФ от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже" в федеральной собственности закреплено лишь 38% акций РАО "Норильский никель".

4. Согласно действующему законодательству акционерное общество приобретает права юридического лица с момента его государственной регистрации. Устав РАО утвержден распоряжением Госкомимущества России от 6.04.1994 г. № 727-р и зарегистрирован администрацией г. Норильска 27.04.1994 г. (свидетельство о государственной регистрации № 1193), а план приватизации концерна утвержден распоряжением Госкомимущества России от 8.06.94 № 1448-р.

Это является правовым казусом и грубым нарушением порядка, установленного Законом Российской Федерации от 3.07.1991 г. № 1531-1 "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации" в редакциях от 5.06.1992 г. и 24.12.1993 г.

5. Распоряжением Госкомимущества РФ от 18.11.1993 г. № 1974-р образована комиссия по приватизации концерна под председательством А. Б. Чубайса.

Согласно п.7 Временного положения о работе комиссий по приватизации (приложение № 7 к Указу Президента РФ от 29.01.1992 г. № 66), "член комиссии обязан присутствовать на заседаниях комиссии. В случае невозможности участвовать в заседании член комиссии обязан сообщить об этом комиссии с указанием причин отсутствия".

Интересы Красноярского края в комиссии были представлены двумя членами из двенадцати<sup>6</sup>, но на заседаниях комиссии по приватизации они не присутствовали и документального подтверждения о невозможности их участия в заседаниях с указанием причин отсутствия Счетной палате РФ представлено не было. Вследствие этого не были полностью учтены интересы Красноярского края и одного из предприятий концерна, расположенного на его территории.

6. Основными положениями Государственной программы приватизации (п.2.8), утвержденной Указом Президента РФ от 22.06.1994 г. № 1535, установлено, что при наличии у приватизируемого предприятия заданий по мобилизационной подготовке Госкомимущество России обеспечивает включение этих обязанностей в устав открытого акционерного общества. В устав РАО "Норильский никель", утвержденный Госкомимуществом России, подобная обязанность включена не была. Задания по выполнению мобилизационных мероприятий отсутствуют и в уставах дочерних акционерных обществ РАО, созданных после опубликования и введения в действие Основных положений Государственной программы приватизации.

Согласно п.2.1.23 Государственной программы приватизации, утвержденной Указом Президента РФ от 24.12.1993 г. № 2284, мобилизационные резервы при приватизации государственных предприятий подлежат исключению из состава приватизируемого имущества в соответствии с Типовым договором, утвержденным Госкомимуществом России по согласованию с Минобороны России и Минэкономики России. По сообщениям дочерних по отношению к РАО акционерных обществ, имеющих мобилизационные запасы, договора с ними о выполнении заданий по мобилизационной подготовке заключены не были.

Мобилизационные запасы предприятий концерна "Норильский никель", предназначенные в свое время для ускоренного (в установленные сроки) увеличения выпуска продукции предприятиями черной металлургии (высокосортные стали), электронной и радиотехнической промышленности, промышленности средств связи, оборонной промышленности

<sup>6</sup> В. Г. Корнев - председатель КУГИ Красноярского края и В. Н. Севастьянов - председатель постоянной комиссии Совета народных депутатов Красноярского края.

ленности и др. в чрезвычайной ситуации, не утратили своей актуальности и в настоящее время.

В результате этих действий Госкомимущества России не только нарушено действующее законодательство Российской Федерации, но и возможно нанесение ущерба оборонному потенциалу страны в особый период.

7. Указом Президента РФ от 30.06.1993 г. № 1017 (п.4) Совету Министров - Правительству РФ поручено «сформировать совет директоров РАО “Норильский никель”, включив в его состав представителей органов государственного управления» и установлено, что вышеуказанные представители осуществляют голосование по принадлежащим государству акциям РАО “Норильский никель” в порядке, определяемом Советом Министров - Правительством РФ.

Во исполнение Указа распоряжением Правительства РФ от 5.05.1994 г. № 633-р в состав совета директоров РАО “Норильский никель” в качестве представителей государства введены первый заместитель министра финансов РФ А. П. Вавилов, заместитель председателя Госкомимущества России А. Р. Кох, заместитель председателя ГКАП РФ В. М. Данилов, заместитель председателя РФФИ А. В. Яковлев, первый заместитель председателя Росметаллургии В. А. Генералов, председатель Роскомдрагмета Е. М. Бычков, председатель Госпрома России И. О. Шурчков, главы администраций Красноярского края, Мурманской области, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа. Таким образом, изначальная численность представителей государства в составе совета директоров РАО была пропорциональна объему пакета акций, закрепленного в федеральной собственности (не менее 51%).

Распоряжением Правительства РФ от 3.06.1995 г. № 761-р в состав совета директоров включены заместитель председателя ГКАП России В. Е. Белов и заместитель председателя Госпрома России А. А. Прокопьев вместо исключенных их состава Совета Ю. М. Данилова и И. О. Шурčkова.

После передачи акций РАО “Норильский никель”, закрепленных в федеральной собственности в залог ОНЭКСИМбанку распоряжением Правительства от 13.04.1996 г. № 592-р, прежний совет распущен “в связи с кадровыми изменениями в руководстве федеральных органов исполнительной власти” и сформирован в новом составе: В. А. Генералова - первого заместителя председателя Роскомметаллургии, Ю. А. Котляра - и.о. председателя Роскомдрагмета, А. Р. Коха - первого заместителя председателя Госкомимущества России, Н. П. Абрамова - председателя правления АО “Норильский комбинат”, И. А. Блатова - генерального директора АО “Печенганикель”, В. М. Худякова - генерального директора АО “Североникель”, В. Н. Гулидова - генерального директора АО “Красцветмет”, О. В. Потанина - президента ОНЭКСИМбанка, М. Д. Прохо-

рова - председателя правления ОНЭКСИМбанка, А. Г. Хлопонина - члена совета директоров ОНЭКСИМбанка и Д. В. Зеленина - директора ФПГ “Интеррос”. В этом составе совета численность представителей государства уменьшена уже до 27%.

Дальнейшие изменения в совете директоров РАО, включая вывод из него представителей государства, осуществлялись по решению общего собрания акционеров, что неправомерно, т. к. представители государства были введены в совет директоров РАО распорядительными актами Правительства РФ, изданными во исполнение п.4 Указа Президента РФ от 30.06.1993 г. № 1017, и могут быть из него выведены только решением Правительства РФ.

На собрании акционеров РАО, прошедшем 28.06.1997 г., из состава совета директоров выведен последний представитель государства - вице-премьер Правительства РФ, председатель Госкомимущества России А. Р. Кох<sup>7</sup>.

В соответствии с Федеральным законом о рынке ценных бумаг (ч. V, ст.8, п.2) внесение имени номинального держателя ценных бумаг в систему ведения реестра, а также перерегистрация ценных бумаг на имя номинального держателя не влекут за собой права собственности и/или иного вещного права на ценные бумаги к последнему. Владельцем акций РАО “Норильский никель”, закрепленных в федеральной собственности и переданных в залог ОНЭКСИМбанку, является Российская Федерация, а ее полномочным представителем - Правительство Российской Федерации.

<sup>7</sup> Согласно протоколу общего собрания акционеров от 20.06.97 № 1 в совет директоров РАО “Норильский никель” избраны: Хлопонин А. Г. - генеральный директор РАО “Норильский никель”, член совета директоров ОНЭКСИМбанка, Генералов В. А. - председатель совета директоров РАО “Норильский никель”, Хагаджиев Д. Т. - генеральный директор АО “Норильский комбинат”, Зубов В. А. - губернатор Красноярского края, Евдокимов Ю. А. - глава администрации Мурманской области, Неделин Г. П. - губернатор Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, Потанин В. О. - президент ОНЭКСИМбанка, Котляр Ю. А. - первый заместитель генерального директора РАО “Норильский никель”, Яковлев Е. К. - первый заместитель генерального директора РАО “Норильский никель”, Зеленин Д. В. - первый заместитель генерального директора РАО “Норильский никель”, Прохоров М. Д. - председатель правления ОНЭКСИМбанка, Ушаков Д. Л. - заместитель председателя правления ОНЭКСИМбанка, Паршиков А. А. - генеральный директор ЗАО “Интеррос-импекс”. Представители государства, назначенные в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, в совете директоров отсутствуют.

Таким образом, фактически управление государственным пакетом акций было передано коммерческой структуре во главе с залогодержателем, права которого ограничены Указом Президента от 30.06.1993 г. № 1017 голосованием только по второстепенным вопросам.

8. При акционировании и приватизации Российского государственного концерна "Норильский никель" Госкомимуществом России не выполнено требование Указа Президента Российской Федерации от 30.06.1993 г. № 1017 о преобразовании в дочерние акционерные общества предприятий, входящих в концерн "Норильский никель", и распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.05.1994 г. № 786-р (п.1) в части согласования их планов приватизации с администрациями Красноярского края, Мурманской области и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа.

Документы, поступившие от дочерних обществ РАО на запросы Счетной палаты, свидетельствуют, что согласование планов приватизации отдельных предприятий не проводилось. Отсутствие заявок на приватизацию и планов проведения приватизации предприятий их руководители объясняют тем, что приватизация предприятий проводилась в рамках плана приватизации концерна.

9. В нарушение пунктов 14 и 15 Положения о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1.06.1992 г. № 721, и постановления Правительства Российской Федерации от 4.08.1992 г. № 47 эмиссия акций дочерних предприятий РАО "Норильский никель" проведена и зарегистрирована в отсутствие планов их приватизации, и их акции не распространены среди акционеров этих предприятий. Тем самым ущемлены права акционеров, работников дочерних акционерных обществ.

10. Содержание устава РАО "Норильский никель", утвержденного распоряжением Госкомимущества России от 6.04.94 № 727-р, в пунктах 2.8 и 2.9 (право основного общества определять цены и тарифы на продукцию дочерних предприятий и распределять полученную ими прибыль) противоречит требованиям ГК РФ и Указа Президента Российской Федерации от 30.06.1993 г. года № 1017 (п.1) в части обеспечения в ходе приватизации хозяйственной самостоятельности предприятий Российского государственного концерна "Норильский никель". В силу этого РАО лишь по формальным признакам может быть отнесено к категории акционерных объединений.

Как уже упоминалось, РАО "Норильский никель" является компанией, объединяющей 100% акций дочерних акционерных обществ, ранее входивших в государственный концерн.

Согласно уставу РАО (ст. 3) основным видом деятельности Общества является добыча и переработка руд цветных и драгоценных металлов с получением их в виде готовой продукции. Для этого Общество осуществляет весь перечень работ, выполняемых дочерними производственными структурами. Т. е., основному обществу приписана деятельность дочерних предприятий, являющихся отдельными юридическими лицами. Деятельность этих дочерних обществ регламентируется собственными уставами, где указаны те же самые виды деятельности, реально ими выполняемые. Наряду с этим пп. 2.8 и 2.9 устава РАО гласят: "Общество самостоятельно определяет цены и тарифы на свою продукцию (работы, услуги), кроме случаев, предусмотренных законодательством... Общество может определять часть чистой прибыли, направляемой для распределения среди работников Общества....".

Основное общество не производит промышленной продукции, а реализацию продукции дочерних предприятий осуществляют третьи лица. РАО в этой схеме выступает лишь как посредник. Т. о. записанное в уставе основного общества право определять цены и тарифы на свою продукцию и распределять чистую прибыль реально сводится к установлению цен и тарифов на продукцию дочерних предприятий и распределению полученной ими прибыли, что неадекватно их действительной роли по выпуску всей промышленной продукции РАО "Норильский никель". Это подтверждается положениями уставов дочерних акционерных обществ.

Так, согласно п.12 устава АО "Норильский комбинат", его учредителем является РАО "Норильский никель". Прибыль комбината, остающаяся в его распоряжении, согласно уставу распределяется его советом директоров по предложению собственного правления и утверждается собранием акционеров" (п.9.2). Но, так как 100% обыкновенных акций АО Норильский ГМК принадлежат РАО, функцию собрания акционеров АО "НГМК" осуществляет совет директоров РАО "Норильский никель". Этим хозяйственная самостоятельность и правоспособность дочерних АО в значительной степени ограничена. По существу, она сведена к их имущественной ответственности, в том числе перед государством, в то время как РАО имеет право распределять прибыль дочерних обществ и получать ее значительную часть.

11. Руководством РАО "Норильский никель" на момент проверки (июль 1997 г.) не выполнено требование устава РАО (п.2.11) о разработке и утверждении Обществом Положения о разделении функций между ним и его дочерними АО, которое является составной частью внутреннего регламента Общества (п.2.11).

Разработка этого документа была необходима до принятия ГК РФ (до 1.01.1995 г.), поскольку именно он регулирует основные взаимоотношения

РАО "Норильский никель" с дочерними акционерными обществами.

Согласно ГК РФ (ст.105) основное общество имеет возможность лишь в отдельных случаях определять решения, принимаемые дочерними структурами (п.1) и, в частности, давать обязательные для них указания (п.2), сферу которых следовало определить не в Положении о разделении функций, а в договоре между ними или уставе дочернего АО, как это предусмотрено ст. 6 Федерального закона "Об акционерных обществах"<sup>8</sup>.

Таким образом, отсутствие предусмотренного уставом РАО "Норильский никель" Положения или договора о разделении функций между основным и дочерними обществами и несоответствие их уставов требованиям Гражданского кодекса РФ в значительной мере лишило дочерние производственные структуры хозяйственной правоспособности и во многом способствовало их финансовой несостоятельности. Их продукция активно продавалась на мировом рынке, но в результате их неравноправного положения в системе РАО соответствующей прибыли за реализованную продукцию они не получали. Используя свое господствующее положение среди дочерних обществ, РАО "Норильский никель" за счет услуг субкомиссионеров возложило на дочерние общества все издержки по реализации их продукции.

<sup>8</sup> Согласно ст. 6 Федерального закона "Об акционерных обществах" общество признается дочерним, если другое (основное) хозяйственное общество в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом (п.2). Дочернее общество не отвечает по долгам основного общества. Основное общество, которое имеет право давать дочернему обществу обязательные для последнего указания, отвечает солидарно с дочерним обществом по сделкам, заключенным последним во исполнение таких указаний. Основное общество считается имеющим право давать дочернему обществу обязательные для него указания только в случае, когда это право предусмотрено в договоре с дочерним обществом или уставе дочернего общества.

В случае несостоятельности (банкротства) дочернего общества по вине основного общества последнее несет субсидиарную ответственность по его долгам. Несостоятельность (банкротство) дочернего общества считается произошедшей по вине основного общества только в том случае, когда основное общество использовало указанные права и/или возможности в целях совершения дочерним обществом действия, заведомо зная, что вследствие этого наступит несостоятельность (банкротство) дочернего общества (п.3).

Дискриминация их прав со стороны РАО в настоящее время продолжается и усугубляется.

## 8.2 Соответствие действующему законодательству пребывания 38% акций РАО "Норильский никель" в залоге у ОНЭКСИМбанка

Указом Президента РФ от 28.10.1994 г. № 2023 "О выработке мер государственной поддержки создания и деятельности финансово-промышленных групп на базе финансово-промышленной группы "Интеррос" (п.1) была одобрена инициатива ряда предприятий и организаций, в числе которых были РАО "Норильский никель", АКБ "Международная финансовая компания" и АКБ "ОНЭКСИМбанк" по созданию ФПГ "Интеррос". Пунктом 3 этого указа Правительству РФ было поручено принять программу мер государственной поддержки указанной финансово-промышленной группы, предусмотрев в ней возможность:

-передачи в коммерческое или доверительное управление предприятию - представителю интересов финансово-промышленной группы временно закрепленных за государством пакетов акций предприятий участников группы;

- регистрации специализированной внешнеэкономической организации "Интерросимпекс", созданной в рамках финансово-промышленной группы, в качестве спецэкспортера стратегически важных сырьевых товаров по всей номенклатуре товаров, закрепленных за участниками этой группы, имея в виду повышение эффективности целевого использования товарных ресурсов, направляемых в межотраслевой фонд развития экспорта.

В середине 1995 г. Консорциум российских коммерческих банков в составе банков "Империал", "Инкомбанк", "ОНЭКСИМбанк", "Столичный банк сбережений", "МЕНАТЕП" и АКБ "Международная финансовая компания" предложил Правительству РФ "крупный льготный приватизационный кредит, временно замещающий собой запланированные в бюджете поступления от приватизации"<sup>9</sup> при условии передачи в доверительное управление этим банкам пакетов акций ряда крупнейших и рентабельных российских предприятий по предложенному ими перечню. Предложение было обсуждено на заседании Правительства РФ 30.03.1995 г. (протокол № 8). В ходе обсуждения предложение банков о передаче акций в доверительное управление трансформировалось в их передачу в залог.

Организация и проведение залоговых аукционов регламентировались Указом Президента РФ от 31.08.1995 г. № 889 "О порядке передачи в залог акций, находящихся в федеральной собственности". Перечень пакетов акций, закрепленных в федераль-

<sup>9</sup> Приложение к письму ОНЭКСИМбанка от 7.04.1995 г. № 01/1699 (Об организации участия российских коммерческих банков в денежной приватизации).

ной собственности и предназначенных для передачи в залог, был утвержден распоряжением Госкомимущества России от 25.09.1995 г. № 1365 и включал акции 29 предприятий, в том числе РАО "Норильский никель".

Оценку правомерности проведения залоговых аукционов в целом Счетная палата РФ дала в конце 1995 г. в ходе проверки Госкомимущества России, Российского фонда федерального имущества и Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротству)<sup>10</sup>. О вскрытых нарушениях действующего законодательства были направлены представления и письма Председателю Правительства РФ В. С. Черномырдину (от 9.12.1995 г. № 441-сп и 26.08.1996 г. № 02-403/04), Министру юстиции РФ В. А. Ковалеву (от 15.12.1995 г. № ВС-59), в Генеральную прокуратуру РФ (от 26.12.1995 г. № ВС-64, 6.03.1996 г. № 04-26, 26.08.1996 г. № 02-402/04), вице-премьеру Правительства РФ, председателю Госкомимущества России А. И. Казакову (от 21.03.1996 г. № 04-32), Председателю Совета Федерации Федерального Собрания РФ Е. С. Строеву (от 28.08.1996 г. № 02-407/04), Председателю Государственной Думы Федерального Собрания РФ Г. Н. Селезневу (от 27.08.1996 г. № 02-404/04).

Внимание высших должностных лиц было обращено на отсутствие необходимости в проведении залоговых аукционов, т. к. сумма кредитов, полученных от передачи федерального имущества в залог, эквивалентна сумме "временно свободных валютных средств федерального бюджета", размещенных в это же время Минфином России на депозитных счетах коммерческих банков; на отсутствие документов, регламентирующих проведение залоговых аукционов, источников и процедуры возврата кредитов, полученных под залог акций, а в федеральном бюджете на 1996 г. - средств для возврата этих кредитов; на несовместимость с действующим законодательством о приватизации передачи федеральной собственности в залог без последующего выкупа; на превышение Госкомимуществом России предоставленных ему прав при организации и проведении залоговых аукционов.

Изложенные ниже выводы получены в ходе проверки, осуществленной в июне - июле 1997 г. конкретно по залогом акций РАО "Норильский никель".

1. В нарушение действующего законодательства акции РАО "Норильский никель" использовались в качестве предмета залога для заимствования средств в федеральный бюджет у коммерческих

<sup>10</sup> Отчет о проверке центральных аппаратов Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом, Российского фонда федерального имущества, Федерального управления по делам о несостоятельности при Госкомимуществе России, стр.43-44.

структур, что противоречит статьям 336 и 338 ГК РФ, а ОНЭКСИМбанк в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" не может считаться номинальным держателем акций РАО "Норильский никель". Таким образом, Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889 "О порядке передачи в залог акций, находящихся в федеральной собственности" и принятые в его развитие правовые акты не согласуются с нормами гражданского права Российской Федерации.

Согласно Гражданскому кодексу РФ "предметом залога может быть всякое имущество, в т. ч. вещи и имущественные права (требования)" (ст.336, п.1). При залоге имущественного права, удостоверенного ценной бумагой, она передается залогодержателю или в депозит нотариуса, если договором не предусмотрено иное (ст.338, п.4). Под ценными бумагами, передаваемыми в залог, в данной статье подразумеваются векселя<sup>11</sup> или облигации, складские свидетельства, чеки, коносаменты<sup>12</sup>.

Акции РАО "Норильский никель", закрепленные в федеральной собственности, удостоверяют обязательственные требования государства и его право на участие в управлении делами РАО "Норильский никель".

Передача в залог имущественных прав, удостоверенных эмиссионными ценными бумагами, подтверждающими не только имущественные, но и неимущественные права (участие в управлении акционерным обществом), неправомерна, поскольку для этих целей действующим законодательством предусмотрен институт доверительного управления.

2. Госкомимуществом России превышены предоставленные ему полномочия в части принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями, в том числе о передаче акций в залог и ином их обременении.

Перечень предприятий, пакеты акций которых закреплены в федеральной собственности и передаются в залог в порядке, установленном Указом Президента РФ от 31.08.1995 г. № 889, определен

<sup>11</sup> Ст. 815 ГК РФ гласит: "В случаях, когда в соответствии с соглашением сторон заемщиком выдан вексель, удостоверяющий ничем не обусловленное обязательство векселедателя (простой вексель) либо иного указанного в векселе плательщика (переводной вексель) выплатить по наступлении предусмотренного векселем срока полученные займы денежные суммы, отношения сторон по векселю регулируются законом о переводном и простом векселе".

<sup>12</sup> Коносамент - транспортная накладная, договор о перевозке груза, заключенный между грузоотправителем и транспортным агентством, предприятием, фирмой. Коносамент относится к ценным бумагам.

распоряжением Госкомимущества России от 25.09.1995 г. № 1365-р (приложение 2). В этом перечне под № 9 фигурирует РАО "Норильский никель".

Согласно Указу Президента РФ от 31.08.1995 г. № 889 (п.7) "продажа комиссионером находящихся в федеральной собственности акций, переданных в залог, осуществляется любым из способов, установленных законодательством РФ о приватизации, по выбору комиссионера, кроме инвестиционных торгов".

Указом Президента РФ от 2.11.1995 г. № 1067 "О сроках реализации акций, находящихся в федеральной собственности и передаваемых в залог в 1995 г." установлено (п.1), что право реализации акций, переданных в залог, возникает у комиссионера с 1.09.1996 г.

Совместное рассмотрение договора о залоге акций, находящихся в федеральной собственности, между Российской Федерацией (Госкомимуществом РФ) и ОНЭКСИМбанком от 22.11.1995 г. № 01-2/2688 с дополнением от 21.12.1995 г. № 01-2/2817, договора комиссии между РФФИ и Финансово-инвестиционной компанией "МФК-Московские партнеры" от 22.11.1995 г. № 1-11-2/772 и договора об уступке права на заключение договора комиссии между ОНЭКСИМбанком и Финансово-инвестиционной компанией "МФК-Московские партнеры" от 20.11.1995 г. (б/№) показывает, что возвращение залога залогодержателем предусмотрено не было. Погашение кредита, согласно Договору кредита (ст.6) и Договору комиссии (ст.3.1.6), предусматривается за счет продажи предмета залога. Срок возвращения кредита устанавливается по реализации предмета залога.

В Федеральном законе "О федеральном бюджете РФ на 1996 г.", подписанном Президентом РФ 31.12.1995 г., не было предусмотрено средств на возврат кредитов, полученных в ходе проведения залоговых аукционов в 1995 г.

Таким образом, при передаче 38% акций РАО "Норильский никель" в залог их продажа была предопределена, и 5.08.1997 г. указанный пакет продан на коммерческом конкурсе.

Однако Указ Президента РФ от 11.05.1995 г. № 478 "О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации" предусматривает запрет досрочной продажи закрепленных в федеральной собственности пакетов акций акционерных обществ по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации. Согласно постановлению Правительства РФ от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат

досрочной продаже", изданного во исполнение Указа Президента от 11.05.1995 г. № 478, переданный в залог 38-процентный пакет акций РАО "Норильский никель" не подлежит досрочной продаже. В упомянутый перечень он включен под № 422.

Таким образом, включение Госкомимуществом России 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности, в перечень пакетов, выставляемых на залоговые аукционы, и организация его последующей продажи на коммерческом конкурсе грубо нарушают требования Указа Президента РФ от 11.05.1995 г. № 478 "О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации" и постановления Правительства РФ от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже" Этими документами продажа акций 38% акций РАО "Норильский никель" запрещена до сентября 1998 г.

Распоряжение Госкомимущества России от 25.09.1995 г. № 1365-р нарушает также требование Указа Президента РФ от 30.09.1995 г. № 986 "О порядке принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями", который устанавливает (п. 1), что "решения Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, организаций и учреждений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями, в т. ч. о передаче акций в залог и ином их обременении, принимаются на основании указов Президента РФ, определяющих сроки и формы управления или распоряжения конкретными акциями".

3. Сделка, совершенная по результатам аукциона по передаче в залог 38% акций РАО "Норильский никель", по существу являлась притворной.

Участниками залогового аукциона и их гарантами являлись три юридических лица, попеременно выступавшие то в роли участников аукциона, то в роли их гарантов. Это позволяло им предварительно согласовывать и координировать свои действия<sup>13</sup> в целях приобретения конкурсного пакета акций по возможно низкой цене. Результаты аукциона подтвердили это: пакет акций был передан победи-

<sup>13</sup> ОНЭКСИМбанк и АКБ "Международная финансовая корпорация" объединены в единую финансовую группу "ОНЭКСИМбанк - МФК". На пресс-конференции, проведенной 9.07.1997 г. МФК и Ренессанс Капитал объявили о своем слиянии. Председателем совета директоров объединенного банка должен стать В. Потанин, а президентом - Б. Йордан (Деловой мир от 10.07.1997 г. № 104).

телю по цене, на 0,05% превышающей стартовую (согласно Кредитному договору от 20.11.1995 г. № 2-КЗ участниками аукциона на право заключения договоров кредита, залога акций РАО "Норильский никель", находящихся в федеральной собственности, и комиссии были АКБ "Международная финансовая корпорация" (гарант - ОНЭКСИМбанк), ООО "Реола" (гарант - АКБ "Международная финансовая корпорация") и ОНЭКСИМбанк (гарант - АКБ "Международная финансовая корпорация").

4. Как следует из протокола организационного заседания комиссии по проведению аукционов на право заключения договоров кредита, залога и комиссии<sup>14</sup> находящихся в федеральной собственности акций, состоявшегося 3.10.1995 г. под председательством А. Р. Коха, президент ОНЭКСИМбанка О. В. Потанин предложил определить стартовую цену лотов в размере 50% от действующих рыночных цен.

Представитель Российского фонда федерального имущества (РФФИ) В. В. Соколов уточнил, что стартовая цена лота существенно зависит от величины пакета и финансового состояния конкретного акционерного общества. Поэтому цены должны определяться индивидуально для каждого предприятия. На этом, согласно протоколу, обсуждение было прекращено.

Со своей стороны генеральный директор РАО "Норильский никель" А. В. Филатов в письме от 19.09.1995 г. № РАО/333 на имя заместителя председателя Госкомимущества России А. Р. Коха предложил выставить на аукцион лишь 15-процентный пакет акций РАО при стартовой цене лота 220 млн долларов.

На проведенном 17.11.1995 г. аукционе стартовая цена 38-процентного пакета акций РАО "Норильский никель" была установлена в 170 млн долларов. По итогам аукциона пакет был передан в залог победителю - коммерческому ОНЭКСИМбанку с превышением стартовой цены на 100 тыс. долл. Ничтожность полученной суммы ясна из ее сравнения с чистой годовой прибылью лишь одного дочернего общества РАО "Норильский никель" - АО "Норильский горно-металлургический комбинат", которая в 1995г. составила 784,2 млн долл.

Установление крайне низкой стартовой цены лота и передача 38-процентного пакета акций РАО "Норильский никель" в залог по цене, незначительно отличающейся от стартовой, свидетельствуют о практическом отсутствии аукциона. При передаче 38-процентного пакета акций РАО "Норильский никель" Правительство РФ и его полномочный представитель - Госкомимущество России руководствовались не требованиями Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889, а интереса-

ми ОНЭКСИМбанка. Подобное пренебрежение интересами государства и федерального бюджета в угоду интересам коммерческого банка должно было бы явиться предметом рассмотрения правоохранительных органов. Однако на информацию, направленную в Генеральную прокуратуру письмом от 26.08.1996 г. № 02-402/04, Счетная палата Российской Федерации ответа не получила.

5. Победитель аукциона ОНЭКСИМбанк за полученный в залог 38-процентный пакет акций РАО "Норильский никель" предоставил Правительству Российской Федерации кредит в 170,1 млн долл. Согласно договору кредита от 20.11.1995 г. № 2-КЗ кредит в сумме 771,743 млрд руб. переведен ОНЭКСИМбанком 27.11.1995 г. на заблокированный счет Минфина России в том же ОНЭКСИМбанке, а 28.11.1995 г. указанная сумма была переведена на счет № 100444 в ОПЕРУ ЦБР<sup>15</sup>.

Указ Президента РФ от 31.08.1995 г. № 889 (приложение 4) устанавливает следующий порядок распределения средств, полученных Правительством Российской Федерации в виде кредитов под залог акций, закрепленных в федеральной собственности: местные бюджеты - 5%; бюджеты республик, краев, областей - 15%; федеральный бюджет - 80%.

На момент проверки 15% этих средств (115,8 млрд руб.), предусмотренные Красноярскому краю, в его бюджет не поступили<sup>16</sup>. Таким образом, не выполнены требования Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 (приложение 4) о направлении 15% средств, полученных Правительством Российской Федерации в виде кредитов под залог акций РАО "Норильский никель" (115,8 млрд руб.), в бюджет Красноярского края.

6. Наделение в соответствии с п. 8 Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 (в редакции Указа Президента РФ от 2.11.1995 г. № 1067), залогодержателя акций, находящихся в федеральной собственности, правами их номинального держателя, противоречит Закону РФ "О рынке ценных бумаг" (п.2 ст.8), т. к. в этой роли могут выступать только профессиональные участники рынка ценных бумаг.

Это также не укладывается в общую систему профессиональных участников рынка ценных бумаг, в которую включаются и коммерческие банки. Согласно п.7 Указа Президента Российской Федерации от 27.10.1993 г. № 1769 "О мерах по обеспечению прав акционеров" номинальными держателями акций могут выступать банки, совершающие сделки с акциями от имени и по поручению акционерного общества и/или акционера. В данном случае ОНЭКСИМбанк выступает в качестве залогодержателя

<sup>15</sup> Платежное поручение № 001 от 28.11.1995 г.

<sup>16</sup> Письмо Главного финансового управления Администрации Красноярского края от 27.03.1997 г. № 03-29/556.

<sup>14</sup> Протокол заседания комиссии от 3.10.1995 г. в Госкомимуществе России.

акций РАО "Норильский никель" и такие сделки с акциями последнего совершать не может. ОН-ЭКСИМбанк не может совершать сделки с акциями и через депозитарий, хотя его право определения депозитария предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889.

Таким образом, Указ Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 противоречит п. 2 ст. 8 Федерального закона от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" в части признания ОН-ЭКСИМбанка номинальным держателем акций РАО "Норильский никель".

### *8.3. Соответствие порядка организации и проведения торгов по продаже 38% акций РАО "Норильский никель" действующему законодательству*

Коммерческий конкурс с инвестиционными условиями по продаже 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности и находящихся в залоге у ОН-ЭКСИМбанка, проведен 5.08.1997 г.

Продавец (Комиссионер) - частная компания "МФК-Московские партнеры".

Участники конкурса: ЗАО "Свифт лтд" и ЗАО "НПК - Передовые промышленные технологии".

Стартовая цена пакета акций - 986,8 млрд рублей (170,1 млн долл.).

Победитель конкурса - ЗАО "Свифт лтд".

Сумма, внесенная победителем, составила 3601,3 млрд руб. (620,8 млн долл. США), в т. ч. 2140 млрд руб. (300 млн долл. и 400 млрд руб.) составляют инвестиции. Из 1461,4 млрд руб., полученных от продажи пакета, 819,2 млрд пошли на погашение долга Российской Федерации перед кредитором и 449,5 млрд (70% суммы, превышающей размеры обязательств Российской Федерации по Кредитному договору от реализации пакета акций) поступило в федеральный бюджет.

1. Объявленные Комиссионером торги по продаже 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности и переданных в залог ОНЭКСИМбанку, противоречат Указу Президента Российской Федерации от 11.05.1995 г. № 478 "О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации" и принятому в его развитие постановлению Правительства Российской Федерации от 18.09.1995 г. № 949 "Об утверждении перечня акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже".

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне ак-

ционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже", утверждающим соответствующий перечень предприятий, в числе которых под № 422 указан пакет акций РАО "Норильский никель". Согласно постановлению продажа пакета могла быть осуществлена не ранее 18.09.1998 г..

2. Выбранный Комиссионером способ продажи 5.08.1997 г. на торгах 38% акций РАО "Норильский никель" (РАО) противоречит действующему законодательству Российской Федерации, его результаты не влекут правовых последствий и сделка, заключенная по результатам торгов, ничтожна. Договор купли-продажи, заключенный с лицом, выигравшим торги, как и сами торги, согласно статье 168 ГК РФ должны быть признаны судом недействительными.

В соответствии с договором о залоге от 22.11.1995 г. № 01-2/2688, заключенным Российской Федерацией в лице Госкомимущества России (Залогодатель) и ОНЭКСИМбанком (Залогодержатель) предметом залога является пакет из 47879968 обыкновенных акций (38% уставного капитала РАО "Норильский никель") с номинальной стоимостью одной акции 250 руб.

В соответствии с обязательными условиями Договора комиссии, типовая форма которого утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.08.95 № 889, представителем продавца указанного пакета акций выступает ЗАО "МФК-Московские партнеры" (Комиссионер), которое вправе осуществить продажу пакета акций РАО "Норильский никель" любым из способов, предусмотренных законодательством о приватизации, кроме инвестиционных торгов.

Основными положениями государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1.07.1994 г., утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 24.07.1997 г. № 1535, разрешенными способами приватизации является продажа акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации:

- работникам предприятий и приравненным к ним лицам по закрытой подписке в соответствии с предусмотренными льготами;

- по инвестиционному конкурсу;

- по коммерческому конкурсу;

- на аукционе;

- на специализированном аукционе по продаже акций.

Согласно объявлению, опубликованному в бюллетене Российского фонда федерального имущества "Реформа" от 4.07.1997 г. № 31 (266), продажа указанного выше пакета из 38% акций РАО

“Норильский никель” осуществляется по коммерческому конкурсу с инвестиционными условиями.

Впервые в российском законодательстве о приватизации этот способ приватизации как самостоятельный введен Федеральным законом от 28.07.1997 г. № 123-ФЗ “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации”. В действующую практику он введен распоряжением Госкомимущества России (ГКИ РФ) от 8.01.93 г. № 1760 “О привлечении инвестиций в развитие приватизируемых предприятий”, не зарегистрировано Минюстом России. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 23.05.1996 г. № 763, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, не прошедшие государственную регистрацию, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений.

3. Способ продажи федерального имущества путем передачи в залог с последующей продажей на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями законодательством о приватизации не предусмотрен. Поэтому торги по продаже 38% акций РАО “Норильский никель” должны были осуществляться в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (ГК РФ), а содержание извещения о проведении торгов должно регламентироваться нормами ГК РФ (ст. 447- 449).

3.1. Извещение о проведении коммерческого конкурса с инвестиционными условиями, опубликованное в бюллетене РФФИ от 4.07.1997 г. № 31 (266), устанавливает, что прием заявок осуществляется с 22 июля по 1 августа 1997 г., что не соответствует требованиям ст. 448 (п. 2) об опубликовании извещения не менее чем за тридцать дней до проведения торгов.

3.2. Согласно извещению для участия в объявленном конкурсе каждый из заявителей обязан внести задаток в размере 13160721 ЭКЮ (примерно 10% стартовой цены).

Извещением предусмотрено также дополнительное обязательное условие для участия в конкурсе: каждый из заявителей обязан депонировать на счетах Комиссионера средства близкие к стартовой цене продаваемого пакета акций,<sup>17</sup> а на счетах Эмитента средства в размере объявленных инвестиций<sup>18</sup>.

ГК РФ (ст. 448, п. 4) установлено, что участники торгов вносят задаток в размере, сроки и порядке, указанном в извещении о проведении торгов. При заключении договора с лицом, выигравшим торги, сумма внесенного им задатка засчитывается в

счет исполнения обязательств по заключенному договору.

Временное положение о приватизации по конкурсу, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 29.01.1992 г. №66<sup>19</sup>, строго регламентирует содержание извещения о конкурсе - в частности, что участник должен вносить только залог в размере 10% от стартовой цены объекта приватизации.

В п. 2.8 Временного положения установлены условия продажи объекта по конкурсу, которые являются исчерпывающими. При этом предварительное депонирование каких-либо денежных средств им не предусмотрено.

Из пункта 7 Обязательных условий договора комиссии (приложение №3 к Указу Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889) следует, что заявки на участие в торгах должны быть обеспечены только задатком в установленном размере. При этом размер задатка должен устанавливаться нормативными актами.

Поэтому “задепонированные” для участия в конкурсе денежные средства по всем определенным Гражданским кодексом РФ признакам являются задатком.

Внесение 100 процентов задатка в счет приобретаемых по итогам конкурса, а также 100 процентов задатка в счет предусмотренных конкурсом инвестиций прямо противоречит пункту 3.1. Временного положения о приватизации по конкурсу.

Таким образом, вопреки действующему законодательству Российской Федерации Комиссионер установил условием участия в конкурсе предварительное депонирование средств в размере, близком к полной стоимости предмета торгов.

3.3. В извещении отсутствовали порядок предварительного ознакомления участников конкурса с предметом торгов, регламентация вопросов, связанных с обеспечением сохранности обязательств к внесению средств покупателей (в частности, не были опубликованы и не предоставлялись участникам для ознакомления документы о финансовом состоянии организаций, на счета которых вносились предварительные платежи, их задолженность перед государственным бюджетом, величина ликвидных активов и т. п.), не были установлены процедуры приобретения претендентами статуса участника конкурса и оформления прав собственности на продаваемые акции.

Результаты проверки подтвердили, что оба участника, допущенные Комиссионером к участию в конкурсе, как и сам Комиссионер, аффилированы ОНЭКСИМбанку и АКБ “МФК” (через который

<sup>17</sup> Стартовая цена 131607921 ЭКЮ; сумма, предложенная к внесению, - 118 447130 ЭКЮ.

<sup>18</sup> 300 млн долл. США и 400 млрд руб.

<sup>19</sup> Приложение № 5, Временное положение о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации по конкурсу, п.2.11.

осуществлялись расчеты по сделке), и проданный пакет акций приобретен победителем на средства ОНЭКСИМбанка и аффилированных ему лиц.

В результате нарушены требования Указа Президента Российской Федерации от 31.07.1995 г. № 889 (п.7) о необходимости при проведении продаж соблюдения принципов конкурентности и публичности, обеспечения условий свободного и равного доступа всех желающих к участию в конкурсе.

4. Комиссионером не выполнены требования Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 и Договора комиссии от 21.11.1995 г. №1-11-2/772 в части осуществления предпродажной подготовки акций, обеспечивающей повышение их продажной цены.

Упомянутые Указ Президента Российской Федерации<sup>20</sup> и Договор комиссии<sup>21</sup> между РФФИ (Комитент) и "МФК-Московские партнеры" (Комиссионер) устанавливают, что Комиссионер обязан осуществлять предпродажную подготовку акций, обеспечивающую повышение их продажной цены, и осуществлять их продажу на условиях, наиболее выгодных Комитенту (Российской Федерации). Однако эти требования при проведении конкурса Комиссионером выполнены не были<sup>22</sup>.

Конкурсу не была обеспечена информационная открытость. Извещение о проведении конкурса было размещено только в бюллетене РФФИ "Реформа" от 4.07.1997 года № 31 (266), не поступающим в розничную продажу и не рассылаемом по подписке, т. е. в издании, практически недоступном ни российским, ни иностранным потенциальным инвесторам. В иностранной прессе извещение также не размещалось.

Не были использованы другие способы информации потенциальных претендентов на покупку - телевидение, радио, пресс-конференции, подготовка и распространение аналитических материалов о деятельности РАО "Норильский никель" и ее дочерних структур, включая результаты и динамику финансово-хозяйственной деятельности, не организована рекламная компания в стране и за рубежом. Иными словами, не была осуществлена предусмотренная действующими актами предпродажная подготовка, обеспечивающая повышение продажной цены акций.

5. При определении Комиссионером начальной цены 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности, нарушены требования Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 в части обязанности

Комиссионера осуществить продажу акций на условиях, наиболее выгодных Комитенту.

Указ Президента Российской Федерации от 11.05.1995 г. (п.6) обязывает продавца устанавливать начальную цену не ниже цены, определяемой по "Временной методике определения начальной цены продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации", утвержденной постановлением Правительства РФ от 21.07.1995 г. № 6-739.

Методика определения начальной цены продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, установлена в соответствии с пунктом 5 Положения о Федеральной комиссии по обеспечению формирования доходов федерального бюджета за счет средств от приватизации при Правительстве Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11.05.1995 г. № 478, и в соответствии с пунктом 3.5 Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1.07.1994 г., утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22.07.1995 г. №1535.

Целью данной методики является установление способа расчета начальной цены продажи акций акционерных обществ (далее - начальная цена), созданных в процессе приватизации. Методика позволяет Продавцу учесть сведения о продажах, предшествующих моменту объявления конкурса, аукциона, увеличение стоимости основных фондов предприятия, отраслевые и региональные особенности конъюнктуры рынка. Продавец устанавливает рассчитанную по данной Временной методике начальную цену в качестве стартовой цены акций (пакета акций) для проведения торгов по конкурсу, на аукционе.

Расчет начальной цены осуществляется Продавцом. Установленная в соответствии с данной методикой начальная цена указывается в информационном сообщении о продаже в соответствии с законодательством о приватизации.

Объявленная начальная цена 38% акций на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями составляет 131607921 ЭКЮ.

Между тем, начальная цена пакета в 47879968 акций, определяемая по методике, обязывающей продавца учитывать показатель конъюнктуры рынка, который рассчитывается как отношение средневзвешенной величины цены акций (пакета акций), по данным продаж за предшествующие шесть месяцев, в том числе на аукционах, конкурсах, на бирже, сделок купли-продажи на вторичном внебиржевом рынке, к номинальной стоимости акций, должна была иметь следующее значение: в рублях - 1826715361321, в долларах - 329466044, в экю - 277567002 при средних котировках акций с 8.01 по 8.08.1997 г. в рублях - 38 151, 9754 в долларах - 6,6722, в экю - 5, 7971.

<sup>20</sup> Приложение 3 "Обязательные условия договора комиссии", п.3 "Права и обязанности Комиссионера".

<sup>21</sup> Пункты 3.1.1 и 3.1.3.

<sup>22</sup> Проверяющим не представлены документы, свидетельствующие о проведении такой работы.

Таким образом, перечисленные нарушения норм действующего российского законодательства привели к существенному ограничению круга участников конкурса, неправомерному снижению начальной цены, что не позволило продать пакет акций по большей цене, сократив поступления в бюджет.

6. Комиссионером нарушены требования Положения о комиссии по определению начальной цены продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, утвержденного совместным распоряжением ГКИ РФ и РФФИ от 13.05.1996 г. № 585-р/89.

Положение о комиссии устанавливает, что она создается в качестве постоянно действующего органа с целью повышения эффективности продаж акций приватизированных предприятий на основе учета повышения курсовой стоимости акций и увеличения поступления средств в федеральный бюджет. В числе основных задач Комиссии - утверждение начальной цены акций в соответствии с Временной методикой. Расчет начальной цены продажи акций утверждается по типовой форме, решение Комиссии оформляется протоколом. Комиссионер не представил в Счетную палату Российской Федерации документы, подтверждающие утверждение Комиссией предложенной им начальной цены.

7. Средства, поступающие от приватизации после 1.09.1996 г. (и действующие на момент проведения конкурса), распределяются в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18.09.1996 г. № 1368 "О нормативах распределения средств, поступающих от приватизации" в следующем порядке: региональные бюджеты - 10%; федеральный бюджет - 71; Госкомимущество России - 1,2; КУГИ, территориальные агентства ГКИ - 4; Федеральный фонд поддержки предпринимательства - 5; Российский фонд федерального имущества - 0,8; региональные фонды имущества - 4; Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров - 2; Специализированный бюджетный фонд для финансового развития инфраструктуры рынка ценных бумаг - 2%. Итого - 100%<sup>23</sup>.

По данным Комиссионера ("МФК-Московские партнеры")<sup>24</sup>, расходы, связанные с проведением конкурса, в основном были обусловлены стоимостью публикации извещения в бюллетене

<sup>23</sup> Установленные Указом Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 8 (приложение № 4) нормативы доходов, поступающих от использования путем передачи в залог акций, находящихся в федеральной собственности, действовали только в отношении средств кредитов, полученных в 1995 году под залог акций, закрепленных в федеральной собственности.

<sup>24</sup> Письмо компании "МФК-Московские партнеры" от 9.10.1997 г. № 445.

"Реформа", составившей 11,6 млн руб. Вознаграждение Комиссионеру составило 192,6 млрд руб. и было выплачено из средств, полученных от реализации пакета.

Выплата комиссионного вознаграждения в размере 30% из средств, полученных от приватизации федеральной собственности, противоречит требованиям Указа Президента Российской Федерации от 22.07.1994 г. № 1535, действовавшего на момент его опубликования, и Указа Президента от 18.09.1996 г. № 1368, действовавшего на моменты проведения конкурса и выплаты вознаграждения.

Оплата услуг представителя продавца при продаже акций, каковым в соответствии с Договором комиссии от 21.11.1995 г. № 1-11-2/772 являлся Комиссионер - "МФК-Московские партнеры", должна была проводиться РФФИ из поступающих ему средств от приватизации.

8. Поступившие в Счетную палату Российской Федерации заявления компании Trans-World Group<sup>25</sup>, ООО "Энерготранспром"<sup>26</sup>, международной юридической фирмы "Mayer, Brown & Platt"<sup>27</sup>, ЗАО "Тайга"<sup>28</sup> содержат определенные претензии к проведению торгов. Среди них следующие:

секретарь конкурсной комиссии Е. В. Золотарева уклонялась от предоставления потенциальному покупателю информации, необходимой для принятия обоснованного решения об участии в конкурсе;

в извещении отсутствовала регламентация вопросов, связанных с обеспечением сохранности средств покупателей, обязательных к внесению на счета АКБ "МФК", РАО "Норильский никель" и Российского фонда федерального имущества для участия в конкурсе;

не были установлены процедуры приобретения претендентами статуса участника конкурса и оформления прав собственности на продаваемые акции;

не были опубликованы и не предоставлялись участникам для ознакомления документы о финансовом состоянии указанных организаций, в частности - их задолженность перед государственным бюджетом, величина ликвидных активов и т. п.;

для участия в конкурсе заявитель обязан был депонировать около 500 млн долларов США на счетах Комиссионера в АКБ "МФК". Однако данные о финансовом состоянии банка опубликованы не были, и отсутствовали гарантии возврата средств в случае его финансового краха.

<sup>25</sup> Заявление компании "Trans-World Group" от 19.07.1997 г. б/№.

<sup>26</sup> Заявление ООО "Энерготранспром", вх. от 8.10.1997 г. № А-1822.

<sup>27</sup> Заявление юридической фирмы "Mayer, Brown & Platt", вх. от 7.10.1997 г. № А-1812.

<sup>28</sup> Заявление ЗАО "Тайга", вх. от 7.10.1997 г. № А-1812.

В силу указанных причин перечисленные выше юридические лица и организации, которые они представляли, не смогли принять участие в конкурсе.

9. Согласно опубликованному извещению условия конкурса предусматривают:

- погашение обязательств Российской Федерации по Кредитному договору от 20.11.1995 г. № 2-КЗ в размере 170,1 млн долл. США;

- получение инвестиций в размере 300 млн долл. США на освоение и ввод в опытно-промышленную эксплуатацию Пеляткинского газоконденсатного месторождения;

- получение инвестиций в размере 200 млрд руб. на финансирование объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в муниципальную собственность г. Норильска;

- получение инвестиций в размере 200 млрд руб. на погашение задолженности предприятий РАО "Норильский никель" перед Пенсионным фондом Российской Федерации.

Все эти условия победителем конкурса выполнены.

Сумма, внесенная победителем, составила 3601,3 млрд руб. (620,8 млн долл. США), в т. ч. 2140 млрд руб. (300 млн долл. и 400 млрд руб.) составляют инвестиции. Из 1461,4 млрд руб., полученных от продажи пакета, 819,2 млрд руб. пошли на погашение долга Российской Федерации перед кредитором и 449,5 млрд руб. (70% суммы, превышающей размеры обязательств Российской Федерации по Кредитному договору от реализации пакета акций) поступило в федеральный бюджет.

Полученные инвестиционные средства поступили на расчетные счета РАО "Норильский никель". Согласно платежным поручениям их расходование Эмитентом произведено в следующем порядке:

- 300 млн долл. США в рублевом эквиваленте с расчетного счета РАО "Норильский никель" в АКБ "МФК" поступили на счет ОНЭКСИМбанка в том АКБ "МФК" (платежное поручение № 1066 от 13.08.1997 г.),

- 110,003 млрд руб. перечислено за АО "Норильский комбинат" с расчетного счета РАО "Норильский никель" в АКБ "МФК" на счет отделения пенсионного фонда Российской Федерации по Красноярскому краю в РКЦ ГУ ЦБ Российской Федерации г. Красноярска;

- документы, подтверждающие целевое расходование 200 млрд руб. на финансирование объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в собственность г. Норильска, на момент проверки РАО "Норильский никель" не представил.

Проверка показала, что оба участника конкурса по продаже 38% акций РАО "Норильский никель" - ЗАО "Свифт лтд." и ЗАО "НПК - Передовые

промышленные технологии" через трех-четырёхзвенную цепочку учредителей аффилированы ОНЭКСИМбанку и АКБ "МФК, и приобретение 38% акций РАО "Норильский никель" закрытым акционерным обществом "Свифт" финансировал ОНЭКСИМбанк<sup>29</sup>.

Таким образом, инвестиции, внесенные победителем конкурса - ЗАО "Свифт", были выплачены из средств, предоставленных ему ОНЭКСИМбанком и в конечном итоге почти полностью вновь возвращены ОНЭКСИМбанку (из 2140 возвращено 1740 млрд рублей). Остальное осталось на счетах РАО "Норильский никель", управляемого ОНЭКСИМбанком. Таким образом, внесенные инвестиции не могли входить в цену проданного пакета.

Особо следует отметить, что контроль государственных органов за исполнением инвестиционной программы не был предусмотрен ни Указом Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 (Обязательные условия Договора комиссии), ни Договором комиссии от 21.11.1995 г. № 1-11-2/772, заключенным между Комитентом (РФФИ) и Комиссионером ("МФК - Московские партнеры"). А в Договоре купли-продажи от 15.08.1997 г. № 18/2-2280 предусмотрен контроль только за перечислением сумм инвестиций на счет РАО "Норильский Никель" в АКБ МФК. Контроль за их целевым использованием Договором не предусмотрен.

10. Счетная палата Российской Федерации уже давала заключение о многочисленных нарушениях законодательства при проведении аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии. В частности, о заниженной стартовой цене объектов аукционной продажи и нарушении принципов конкурентности при проведении аукционов. В результате окончательная цена в 170,1 млн долл. США выставленных на залоговый аукцион 38% акций РАО "Норильский Никель", закрепленных в федеральной собственности, превысила стартовую в 170 млн долларов США, значительно заниженную относительно рыночной, на символическую величину в 100 тыс. долл, что составляет 0,06% от стартовой<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Это также подтверждается служебной запиской зам. начальника правового управления ГАК России первому заместителю Комитета В. Е. Цепелику согласно которой (п.4) ЗАО "Свифт лтд." и ОНЭКСИМбанк не являются группой лиц, однако ОНЭКСИМбанк финансирует приобретение ЗАО "Свифт лтд" 51% акций РАО "Норильский никель".

<sup>30</sup> Смотри акт проверки Счетной палатой Российской Федерации соответствия действующему законодательству процедуры передачи в залог акций Российского акционерного общества "Норильский никель" (рассмотрен на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации в конце июля 1997 г.).

Тот же подход был использован федеральными органами приватизации при продаже этого пакета. Продажа осуществлена Госкомимуществом России, Российским фондом федерального имущества в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже". В утвержденный этим постановлением перечень предприятий 38% акций РАО "Норильский никель" включено под № 422. Исключение предприятий из этого перечня возможно было только постановлением Правительства Российской Федерации.

В нарушение этого постановления Правительства Российской Федерации распоряжением Госкомимущества России от 25.09.1995 г. № 1365-р 38% акций РАО "Норильский никель" были включены в перечень пакетов акций, предназначенных для передачи в залог в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 и подлежащих продаже после 1.09.1996 г. Выбор предприятий для передачи в залог с последующей продажей мог быть осуществлен Госкомимуществом России только из числа предприятий, на приватизацию которых отсутствовали ограничения, установленные Госпрограммой приватизации, указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Согласно письму ГКИ РФ от 25.07.1997 г. № М-4811 (п.3), минимальная сумма средств, которую должен внести покупатель пакета акций РАО "Норильский никель", должна быть не ниже 530 млн долл. США. Реально в федеральный бюджет поступило менее 250 млн долл. США.

По оперативным данным РАО "Норильский никель" (Экономические показатели за 1 полугодие) от 30.07.1997 г., выручка от реализации товарной продукции за первое полугодие текущего года составила 1,6 млрд долл. США. Годовая выручка, по прогнозам специалистов, может достичь 4 млрд долл.

Сравнение этой суммы со средствами, вырученными от продажи 38% акций РАО "Норильский никель", дает представление о заниженности последней.

Таким образом, с финансовой точки зрения эта продажа не была эффективна. Расчет цены пакета акций не был проведен Комиссионером по существующей методике определения начальной цены продажи акций, утвержденной Федеральной комиссией по обеспечению формирования доходов федерального бюджета за счет средств от приватизации. Не были использованы способы оценки пакетов акций акционерных обществ на основании применения

методов предприятий-аналогов и дисконтированных денежных потоков, не учтены фактические рыночные котировки акций, цены предшествующих продаж этих акций в процессе приватизации и динамика их изменения, а также сведения о цене продажи акций предприятий-аналогов.

11. Победителем конкурса признано ЗАО "Свифт лтд", предложившее цену пакета акций в размере 236180000 ЭКЮ<sup>31</sup>.

Согласно имеющейся информации, ЗАО "Свифт лтд" не использовало в указанной сделке собственные средства (уставный, резервный капитал, прибыль и прочие), а исключительно заемные и иные, приравненные к ним средства.

Приобретение пакета акций было осуществлено за счет:

- кредитов:

- АКБ "МФК" - в размере 296 млрд руб.,

- ОНЭКСИМбанка - в размере 510,136 млрд руб.

- средств, полученных по договорам займа от других организаций:

- ЗАО "Славинвест"<sup>32</sup> - в размере 632 млрд руб.,

- ЗАО "КМ Инвест"<sup>33</sup> - в размере 33,5 млрд руб.

Итого: 1471,636 млрд руб.

Средства на инвестиции в размере 2 163,592 млрд руб. были получены от реализации векселей.

Решение о привлечении средств в указанных объемах и их перечисленных источников принято общим собранием акционеров ЗАО "Свифт лтд"<sup>34</sup>.

По информации, полученной от ЗАО "Свифт лтд"<sup>35</sup>, средств из федерального и других бюджетов в виде ссуд, кредитов, депозитов и прочего Общество не получало, льгот по платежам в бюджет в 1996 - 1997 гг. и просроченной задолженности в бюджет и внебюджетные фонды по состоянию на 1.07.1997 г. не имело.

<sup>31</sup> Протокол заседания конкурсной комиссии от 5.08.1997 г. № 3.

<sup>32</sup> Через многозвенную цепочку аффилирован ОНЭКСИМбанку и АКБ "МФК". Директором предшественника ЗАО "Славинвест" являлся М. Д. Прохоров, он же в настоящее время президент АКБ "МФК".

<sup>33</sup> Через многозвенную цепочку аффилирован ОНЭКСИМбанку и АКБ "МФК". Генеральным директором ЗАО "КМ Инвест" и ЗАО "Свифт лтд." является одно и то же физическое лицо Е. И. Барбашева. При этом АОЗТ "Свифт" (один из предшественников ЗАО "Свифт лтд") является одним из учредителей АКБ "МФК", который в свою очередь является одним из учредителей ОНЭКСИМбанка.

<sup>34</sup> Протоколы от 28.07.1997 г. № 3а/97, от 28.07.1997 г. № 3б/97, от 30.07.1997 г. № 3/97.

<sup>35</sup> Письмо ЗАО "Свифт лтд" от 3.10.1997 г. б/№.

Победитель конкурса в своих письмах от 3.10.1997 и от 9.10.1997 г. б/№ отказался представить Счетной палате РФ<sup>36</sup> информацию и документы, необходимые для проверки источников происхождения денежных средств, использованных на приобретение акций<sup>37</sup>.

В связи с отказом в предоставлении информации и первичной документации направлено письмо в Генпрокуратуру России<sup>38</sup> о необходимости принятия мер по выполнению требований Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации".

12. Российский фонд федерального имущества фактически самоустранился от выполнения функций продавца в данной сделке, делегировал их своему представителю и не обеспечил контроля за выполнением Комиссионером принятых на себя обязательств.

В результате Российским фондом федерального имущества нарушены:

12.1. Требования Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 и условия Договора комиссии от 21.11.1995 г. № 1-11-2/772 в части осуществления Комиссионером за свой счет предпродажной подготовки акций, обеспечивающей повышение их продажной цены, осуществления продажи акций на условиях, наиболее выгодных Российской Федерации (начальная цена предложенного к продаже пакета акций РАО "Норильский никель" определена Комиссионером значительно ниже его реальной рыночной стоимости), соблюдении при проведении продаж принципов конкурентности и публичности. Комиссионеру было выплачено 192,651 млрд руб. из средств, полученных от реализации пакета акций (при реальных затратах на организацию и проведение конкурса не более 15 млн рублей).

12.2. Положение о Фонде, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 17.12.1993 г. № 2173, в части обеспечения потенциальным покупателям беспрепятственного доступа к участию в конкурсе.

12.3. Требования Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 и условия

Договора комиссии от 21.11.1995 г. № 1-11-2/772 об обязанности Комиссионера представить Комитенту в 10-дневный срок после продажи акций полный отчет о произведенной продаже акций с приложением к нему копий всех сопровождающих и оформляющих сделку документов. На запрос Счетной палаты Российской Федерации РФФИ сообщил, что продавцом пакета является Комиссионер, которому предоставлены права и обязанности продавца, и поэтому РФФИ не располагает никакими сопровождающими и оформляющими сделку первичными документами.

В связи с этим Счетной палатой Российской Федерации направлено письмо в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, т. к. в соответствии с Положением о порядке декларирования источников денежных средств (п.7), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206, его должностные лица несут ответственность за нанесения ущерба федеральному бюджету при продажах федерального имущества.

12.4. При подведении итогов торгов не осуществлялся контроль за законностью происхождения средств, используемых при совершении платежей по сделкам приватизации государственной и муниципальной собственности.

Этот контроль регламентирован Положением о порядке декларирования источников денежных средств (Положение), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206. Положение (п. 2) предусматривает представление и регистрацию справки об источниках средств, используемых в сделке приватизации в территориальных налоговых органах.

Лицу, намеревающемуся приобрести объект приватизации, налоговым органом выдается извещение о регистрации справки. Согласно Положению справки, зарегистрированные территориальными налоговыми органами, представляются в государственные органы, уполномоченные совершать сделки приватизации, при заключении договора о приобретении имущества, долей (паев), акций приватизируемых предприятий (акционерных обществ). При оплате по сделкам приватизации в рассрочку справки об источниках денежных средств, использованных юридическими лицами для полной оплаты стоимости объекта приватизации, представляются одновременно с фактическими выплатами, а в случае, если рассрочка предоставлена не более чем на 3 месяца, - при внесении итогового платежа (п.3).

Итоговый платеж за акции победителем торгов - ЗАО "Свифт лтд" произведен платежным поручением от 13.08.1997 г. № 112 и проведен банком 14.08.1997 г.

ЗАО "Свифт лтд" не представило в Счетную палату<sup>39</sup> копию справки об источниках средств, ис-

<sup>36</sup> Письмо Счетной палаты Российской Федерации в адрес ЗАО "Свифт" 2.10.1997 г. № 04-501.

<sup>37</sup> Копии договоров с банками и другими организациями, первичных платежных и иных документов о привлечении кредитов и иных заемных денежных средств для осуществления расчетов согласно условиям конкурса, отчет о выполнении условий займов; копии первичных документов, подтверждающих движение средств по действующим и закрытым рублевым и валютным счетам за период с 1.04.1997 г. по 30.09.1997 г. и др. Представлена только оборотная ведомость по балансовым счетам 51,52,57 за период с 1.07 по 20.08.1997 г..

<sup>38</sup> Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 14.10.1997 г. № 04-543.

<sup>39</sup> Запрос Счетной палаты РФ от 2.10.1997 г. № 04-501.

пользуемых в данной сделке, зарегистрированной в территориальном налоговом органе, а также копию извещения о ее регистрации.

Согласно российскому законодательству о приватизации единственным государственным учреждением, являющимся продавцом федерального имущества, определен Российский фонд федерального имущества. Поэтому именно РФФИ должен контролировать наличие у участников торгов справок об источниках средств, используемых в сделке приватизации, заверенных в установленном порядке и извещение о регистрации справки. Однако на запрос Счетной палаты Российской Федерации РФФИ ответил, что копии указанных документов у него отсутствуют и никакой информацией по этому вопросу он не располагает.

Положением (п.7) предусмотрена ответственность должностных лиц государственных органов, уполномоченных совершать сделки приватизации, за оформление договоров о приобретении объектов приватизации без предоставления покупателями справок. Это в очередной раз свидетельствует о невыполнении РФФИ возложенных на него функций, и его должностные лица, подписавшие договор с представителем, должны быть привлечены к ответственности в полном соответствии с Положением о порядке декларирования источников денежных средств, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206.

И, наконец, организация и проведение продажи пакета акций стратегически важного для российской экономики предприятия с объемом годового дохода от реализации товарной продукции около 4 млрд долл не была поставлена Российским фондом федерального имущества под контроль правоохранительных органов. Это привело к многочисленным нарушениям при проведении конкурса, незначительной цене, полученной Российской Федерацией по итогам его продажи, и обогащению представителей частного капитала за счет федерального бюджета.

13. В нарушение требований Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" и Положения о порядке декларирования источников денежных средств, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. №206, МВД России, ФСБ России и Госналогслужба России уклонились от проверки достоверности сведений, указанных в справках об источниках средств, используемых покупателями в сделках приватизации, а также законности источников происхождения средств, использованных ими при совершении расчетов по сделкам приватизации. Правительство Российской Федерации не осуществляет контроль за выполнением указанного выше положения.

Согласно Положению о порядке декларирования источников денежных средств (п.5), утвержденному постановлением Правительства Российской

Федерации от 28.02.1995 г. № 206 проверка достоверности сведений, указанных в справках об источниках средств, используемых в сделке приватизации, а также законности их происхождения, осуществляется налоговыми органами, правоохранительными органами и Федеральной службой безопасности РФ. Соответствующие письма с просьбой проверить достоверность сведений, указанных в справках покупателями, участвовавшими в продаже, законность источников происхождения средств, использованных ими при осуществлении предварительных платежей и платежей по заключенным сделкам, а также, согласно постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации своевременность поступления в федеральный бюджет средств, полученных от реализации акций, закрепленных в федеральной собственности, направлены в МВД России<sup>40</sup>, Государственную налоговую службу Российской Федерации<sup>41</sup>, Федеральную службу безопасности Российской Федерации<sup>42</sup>, Федеральную службу налоговой полиции Российской Федерации<sup>43</sup>.

МВД России сообщило Счетной палате Российской Федерации, что запрашиваемая информация может быть получена только в рамках уголовного дела, т. к. для вынесения подобных заключений необходимо взаимодействие с правоохранительными органами других стран<sup>44</sup>. В МВД России направлен повторный запрос<sup>45</sup>.

Госналогслужба России ответила<sup>46</sup>, что по договору купли-продажи задолженности перед федеральным бюджетом покупатель не имеет. Что же касается проверки указанных в справках сведений, то она готова участвовать в этой работе в составе рабочей группы. Не были даны ответы и на все остальные вопросы.

По сообщению Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации, проверка достоверности сведений, указанных в справках покупателей, и контроль за своевременностью поступления в федеральный бюджет средств, полученных от реализации акций, находятся в компетенции Госналогслужбы России. Предложены два сотрудника Службы в качестве экспертов по анализу и проверке соот-

<sup>40</sup> Письмо Счетной палаты РФ от 29.09.1997 г. № 04-493.

<sup>41</sup> Письмо Счетной палаты РФ от 29.09.1997 г. № 04-489.

<sup>42</sup> Письмо Счетной палаты РФ от 29.09.1997 г. № 04-494.

<sup>43</sup> Письмо Счетной палаты РФ от 29.09.1997 г. № 04-495.

<sup>44</sup> Письмо МВД России от 7.10.1997 г. № У1 3850.

<sup>45</sup> Письмо Счетной палаты РФ от 13.10.1997 г. № 04-540.

<sup>46</sup> Письмо Госналогслужбы от 8.10.1997 г. № ВК-2 - 10/704.

ветствия законодательству РФ порядка, условий, результатов и последствий проведенной продажи.

ФСБ России в своем ответе на обращение Счетной палаты Российской Федерации под грифом «секретно» привела обзор нормативных документов, определяющих проведение залоговых аукционов 1995 г. и продаж 1997 г. и опубликованных в открытой печати. Служба уклонилась от исполнения обязанностей, возложенных на нее постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206, неосновательно полагая, что контроль достоверности сведений, указанных в справках о средствах, используемых в сделке приватизации, а также законности источников их происхождения находится в сфере гражданско-правовых отношений и в законодательном порядке возложено на Мингосимущество Российской Федерации и Росский фонд федерального имущества.

Таким образом, результаты проверки свидетельствуют о несоответствии законодательству Российской Федерации как всего процесса приватизации концерна "Норильский никель", так и его заключительного этапа - торгов по продаже 38% акций РАО "Норильский никель", находившихся в федеральной собственности.

#### 9. Предложения

1. Предложить Генеральной прокуратуре Российской Федерации предъявить в установленном законом порядке требования о применении последствий недействительности ничтожной сделки, заключенной по результатам проведенного коммерческого конкурса с инвестиционными условиями по продаже 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности.

2. Направить представление Председателю Правительству Российской Федерации для принятия мер по устранению выявленных нарушений действующего законодательства, возмещению причиненного государству ущерба и привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и бесхозяйственности, в части:

2.1. Выполнения требования Указа Президента Российской Федерации от 30.06.1993 г. №1017 и восстановления в федеральной собственности 51% акций РАО "Норильский никель".

2.2. Восстановления в составе совета директоров РАО "Норильский никель" института представителей государства, предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 30.06.1993 г. №1017 и численно пропорционального объему пакета акций РАО, закрепленному в федеральной собственности.

2.3. Продления срока пребывания в залоге у ОНЭКСИМбанка 38% акций РАО "Норильский никель" до 2000 года и передачи их в доверительное управление в порядке, предусмотренном Указом Президента РФ от 9.12.1996 г. №1660.

2.4. Направления во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 (приложение 4) в бюджет Красноярского края 15% средств, полученных им в виде кредитов под залог акций РАО "Норильский никель" (115,8 млрд руб.) и проиндексированных с учетом инфляции.

2.5. Применения мер дисциплинарного воздействия к руководителям федеральных органов исполнительной власти за невыполнение требований постановления Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. №206.

2.6. Ускорения разработки и утверждения нормативных правовых актов, предусмотренных Федеральным законом Российской Федерации от 21.07.1997 г. № 123-ФЗ, способствующих его практической реализации, в частности, Порядка проведения коммерческого конкурса, уделив особое внимание следующим вопросам:

- ограничения на введение в состав конкурсной комиссии лиц, связанных между собой организационно, а также финансово-хозяйственной или иной однородной деятельностью;

- детальной регламентации содержания извещения о проведении торгов, в том числе:

- максимальному размеру задатка и запрету на все иные платежи Комиссионеру, Эмитенту или иному лицу, имеющему отношение к торгам;

- нормированию вопросов, связанных с обеспечением сохранности средств, вносимых покупателями;

- обязательности опубликования и предоставления для ознакомления участникам торгов документов о надежности финансового состоянии организаций, на счета которых вносятся предварительные платежи, их задолженности перед государственным бюджетом и другими кредиторами, величине ликвидных активов и т.п.;

- порядку предварительного ознакомления участников конкурса с предметом торгов;

- установлению процедуры приобретения претендентами статуса участника конкурса и оформления прав собственности на продаваемые акции;

- гарантиям информационной открытости торгов, предусматривающим обязательную публикацию извещения о проведении конкурса в изданиях, доступных российским и иностранным инвесторам, включая иностранную прессу, использование других средств массовой информации (телевидения, радио), пресс-конференций, подготовку и распространение аналитических материалов по динамике финансово-хозяйственной деятельности продаваемого объекта и т.п.

2.7 Разработке и внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта о государственном регулировании и надзоре за деятельностью приватизированных предприятий, продукция (услуги, товары) которых обеспечивает экономическую и национальную безо-

пасность страны. В проекте следует предусмотреть обязательства этих предприятий перед Российской Федерацией, государственные механизмы регулирования их деятельности, порядок установления квот при продаже произведенной ими продукции за рубеж, ограничения на владение этими предприятиями и на участие в их деятельности иностранного капитала, пути деприватизации в особых условиях.

3. Информировать Президента Российской Федерации:

3.1. О невыполнении Указа Президента Российской Федерации от 30.06. 1997 г. № 1017 в части закрепления не менее 51% голосующих акций ПАО "Норильский никель" в федеральной собственности и преобразования дочерних предприятий концерна в дочерние акционерные общества ПАО "Норильский никель" как самостоятельных юридических лиц .

3.2. О превышении Госкомимуществом России (распоряжение от 25.09. 1995 г. № 1365-р) предоставленных ему полномочий и нарушении требований Указа Президента Российской Федерации от 30.09.1995 г. № 986 "О порядке принятия решений

об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями" (п.1) в части принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями, в том числе о передаче акций в залог и ином их обременении, которые "принимаются на основании указов Президента Российской Федерации, определяющих сроки и формы управления или распоряжения конкретными акциями".

3.3. О несоответствии Указа Президента Российской Федерации от 31.08. 1995 г. № 889 и принятых в его развитие правовых актов статьям 336 и 338 ГК РФ и статье 8 Федерального закона от 22.04. 1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" (в случае необходимости получить соответствующее заключение Конституционного суда Российской Федерации).

3.4. О нарушении действующего законодательства при проведении торгов по продаже 38% акций ПАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. С. СОКОЛОВ**