

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 июля 1998 года № 25(138) «О результатах проверки процесса и результатов приватизации, управления государственным пакетом акций РАО «ЕЭС России»:

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

Направить информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Информацию по результатам проверки направить в средства массовой информации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки процесса и результатов приватизации, управления государственным пакетом акций РАО "ЕЭС России"

1. Основание проверки: п. 1.1.158 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год.

2. Цель проверки: установление соответствия действующему законодательству порядка преобразования и последующей приватизации, правомерности и эффективности управления акциями РАО "ЕЭС России", находящимися в федеральной собственности в 1993-1998 годах.

3. Основные вопросы проверки:

1. Историческая справка.

2. Правовые особенности регулирования приватизации электроэнергетического комплекса России.

3. Эффективность управления пакетом акций РАО "ЕЭС России", находящихся в федеральной собственности.

4. Объект проверки: Российское акционерное общество "Единая энергетическая система России" (РАО "ЕЭС России").

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

Конституция Российской Федерации.

Гражданский кодекс Российской Федерации.

Закон Российской Федерации от 25.12.90 № 445-1 "О предприятиях и предпринимательской деятельности".

Федеральный закон от 14.04.95 №41-ФЗ "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации".

Федеральный закон от 17.08.95 №147-ФЗ "О естественных монополиях".

Федеральный закон от 26.12.95 №208-ФЗ "Об акционерных обществах".

Федеральный закон от 22.04.96 №39-ФЗ "О рынке ценных бумаг".

Федеральный закон от 26.02.97 №29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 г".

Федеральный закон от 21.07.97 №123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации".

Указ Президента Российской Федерации от 01.07.92 №721 "Об организационных мерах по преобразованию госпредприятий, добровольных объединений госпредприятий в акционерные общества".

Указ Президента Российской Федерации от 14.08.92 №922 "Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества".

Указ Президента Российской Федерации от 15.08.92 №923 "Об организации управления электроэнергетического комплекса Российской Федерации в условиях приватизации".

Указ Президента Российской Федерации от 05.11.92 №1334 "О реализации в электроэнергетической промышленности Указа Президента Российской Федерации от 14.08.92 №922 "Об особенностях преобразования госпредприятий, организаций ТЭК в акционерные общества".

Указ Президента Российской Федерации от 17.12.93 №2173 "Вопросы Российского фонда федерального имущества".

Указ Президента Российской Федерации от 10.06.94 № 1200 "О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой".

Указ Президента Российской Федерации от 14.08.96 №1177 "О структуре федеральных органов исполнительной власти".

Указ Президента Российской Федерации от 18.08.96 №1210 "О мерах по защите прав акционеров и обеспечению интересов государства как собственника и акционера".

Указ Президента Российской Федерации от 28.04.97 №426 "Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий".

Указ Президента Российской Федерации от 16.04.98 №396 "О признании утратившим силу указов Президента Российской Федерации, касающихся льгот на использование дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности".

Постановление Совета Министров РСФСР от 28.02.91 №122 "Об образовании Министерства топлива и энергетики РСФСР".

Постановление Совета Министров РСФСР от 15.08.91 №429 "Вопросы Министерства топлива и энергетики РСФСР".

Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 30.05.93 №504 "Об утверждении Положения о Министерстве топлива и энергетики Российской Федерации".

Постановление Правительства Российской Федерации от 21.03.94 №210 "Об условиях оплаты труда руководителей государственных предприятий при заключении с ними трудовых договоров (контрактов)".

Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.94 №739 "Об утверждении Положения о Федеральной энергетической комиссии".

Постановление Правительства Российской Федерации от 27.01.96 №60 "Об утверждении Положения о Министерстве топлива и энергетики Российской Федерации".

Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.96 №444 "Вопросы Федеральной энергетической Комиссии Российской Федерации".

Постановление Правительства Российской Федерации от 01.07.96 №777 "О назначении представителей Российской Федерации по управлению закрепленными в федеральной собственности пакетами акций акционерных обществ ТЭК".

Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.96 №960 "Об утверждении Положения о Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации".

Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.96 №1306 "О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 01.07.96 №777".

Постановление Правительства Российской Федерации от 07.12.96 №1459 "Об утверждении Положения о Межведомственной коллегии экспертов при Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации" (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 26.05.97 N 638).

Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.97 № 401 "О представителях государства в РАО "ЕЭС России".

Постановление Правительства Российской Федерации от 22.04.97 №439 "О мерах по обеспечению государственного управления закрепленными в федеральной собственности акциями РАО "ЕЭС России".

Постановление Правительства Российской Федерации от 21.07.97 №903 "Об обеспечении устойчивого снабжения топливом и энергией в осенне-зимний период 1997-98 гг.".

Постановление Правительства Российской Федерации от 24.07.97 №927 "О дополнительных мерах по обеспечению устойчивого снабжения топливом и энергией в осенне-зимний период 1997-98 гг. ".

Постановление Правительства Российской Федерации от 24.07.97 №928 "О мерах по погашению задолженности предприятий и организаций ТЭК по налоговым платежам в федеральный бюджет и задолженности потребителей, финансируемых из федерального бюджета, за поставленные топливно-энергетические ресурсы".

Постановление Государственной Думы от 15.12.96 №921-11 ГД.

Постановление ФЭК России от 05.12.97 №125/3.

Положение о Министерстве энергетики и электрификации СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 14.03.69 № 195.

Распоряжение Президента РСФСР от 31.08.91 №37-рп "О дополнительных мерах по обеспечению управления топливно-энергетическим комплексом на территории РСФСР".

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.02.97 №265-р.

Распоряжение Госкомимущества России от 03.12.92 №1013-р.

Распоряжение Госкомимущества России от 12.07.94 №1910-р.

б. Перечень изученных документов.

Бюллетень РФФИ "Реформа" от 22.11.96, №49.

Бюллетень РФФИ "Реформа" январь 1997 г., №2.

Выписка из реестра акционеров РАО "ЕЭС России" на 23.02.98, выданная Центральным московским депозитарием.

Годовой отчет Правления РАО "ЕЭС России" за 1997 г.

Договор о залоге акций ОАО "Ленэнерго" от 26.12.97 №1997/32.

Договор о залоге акций ОАО "Сведловскэнерго" от 26.12.97 №1997/31.

Договор от 31.08.94 Д/р №1.

Письмо вице-президента РАО "ЕЭС России" О.В.Бритвина от 10.09.96 № ОБ-4757 в адрес первого заместителя Министра топлива и энергетики Российской Федерации А.Е.Евтушенко.

Письмо вице-президента РАО "ЕЭС России" В.В.Дорофеева от 12.09.96 № ВД-4783 в адрес первого вице-преьера Правительства Российской Федерации В.О.Потанина.

Письмо вице-президента РАО "ЕЭС России" В.В.Дорофеева от 12.09.96 № ВД-4782 в адрес заместителя председателя РФФИ В.В.Малина.

Письмо Министра топлива и энергетики от 18.09.96 №МТ-5408 в адрес Председателя Правительства Российской Федерации.

Письмо Госкомимущества России от 26.09.96 №АР-6939.

Письмо Госкомимущества России от 30.09.96 №АР-8/7006.

Письмо РФФИ от 10.10.96 №ФИ-3/3389 в адрес президента РАО "ЕЭС России".

Письмо Госкомимущества России от 14.10.96 №АР-8/7245 в адрес Правительства Российской Федерации.

Письмо Председателя Государственной Думы от 16.12.96 №2.12-17/907.

Письмо The Bank of New York I.N от 14.04.98 №4698 P.1. в адрес Счетной палаты Российской Федерации.

Положение о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг, утвержденное постановлением ФКЦБ России от 02.10.97 №27.

Проект реализации государственного пакета акций РАО "ЕЭС России" в размере 8,5%, утвержденный Правлением Общества 22.04.96 (протокол от 08.05.96 №162пр/4).

Протоколы заседаний Коллегии представителей государства в РАО "ЕЭС России" у первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - председателя Коллегии представителей государства за 1997 год.

Протоколы годовых собраний акционеров РАО "ЕЭС России".

Протоколы заседаний Коллегии представителей государства в РАО "ЕЭС России".

Протокол заседания Правительства Российской Федерации от 29.08.96 №24, п.8.

Протоколы заседания Совета директоров РАО "ЕЭС России" за 1993-1998 годы.

Протокол совещания у первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. О. Потанина от 12.09.96 № ВП-П6-1пр).

Протокол совещания у председателя Госкомимущества России А. Р. Коха от 05.12.96 №46.

Протокол совместного заседания Коллегии представителей государства в РАО "ЕЭС России" и Совета директоров Общества от 05.06.98 №11/41.

Справка Главного контрольного управления Президента Российской Федерации о результатах проверки организации управления государственным имуществом в РАО "ЕЭС России", февраль 1996 г.

Справка РАО "ЕЭС России" о работе по программе выпуска АДР от 18.06.98.

Справки РАО "ЕЭС России" от 18.06.98 б/№ и от 24.06.98 №14-517.

Устав Корпорации "ЕЭЭК", зарегистрированный 05.04.94 в реестре Московской регистрационной палате под №31159.

Устав РАО "ЕЭС России", зарегистрированный Московской регистрационной палатой 25.06.97 под №20863 иu7.

7. Перечень оформленных актов.

Акт проверки процесса и результатов приватизации государственных функций управления энергокомплексом России.

Акт проверки эффективности управления государственным пакетом акций РАО "ЕЭС России".

8. Перечень вскрытых фактов нарушений законодательства.

8.1. Общая часть.

I. Историческая справка

До 1991 года действовала Единая энергетическая система СССР (ЕЭС СССР) с централизованным оперативным управлением производства, передачи

и распределения электроэнергии, материально-технического обеспечения, строительства, финансирования и технической политики. Единая энергетическая система СССР состояла из параллельно работающих энергосистем России, Украины, Белоруссии, Молдавии, Эстонии, Литвы, Латвии, Грузии, Армении, Азербайджана и Казахстана. Южная часть энергосистемы Казахстана работала параллельно с энергосистемами Узбекистана, Туркмении, Киргизии и Таджикистана, образуя объединенную энергосистему (ОЭС) Средней Азии. Параллельно с энергосистемой СССР действовали энергосистемы шести стран Восточной Европы, бывшие ОЭС "Мир". Это было одно из крупнейших энергообъединений мира, по мощности превышающее энергообъединение западноевропейских энергосистем UCРTE. Одним из преимуществ параллельной работы нескольких энергосистем являлась оптимизация использования энергоресурсов и средств производства электроэнергии. В первую очередь использовались наиболее дешевые источники первичных энергоресурсов - гидроэнергоресурсы Волги и сибирских рек, уголь экибастузских разрезов, природный газ. В европейской части, где испытывался недостаток в первичных энергоресурсах, активно использовалась электрическая энергия атомных электростанций (АЭС).

По состоянию на 1990г. электроэнергокомплекс СССР включал в себя 1021 электростанцию³, из которых 702 находились на территории Российской Федерации⁴. Их установленная мощность составляла 346,5 млн.кВт, в т.ч. 213,3 по России. Производство электроэнергии в СССР составляло 1725,7 млрд.кВт/час, в т.ч. 1082,2 млрд.кВт/час в России, при потреблении 1688,4 млрд.кВт/час и 1073,8 млрд.кВт/час соответственно.

Значительное преимущество работе Единой энергетической системе обеспечивало географическое положение и территориальная протяженность страны. Расположение энергосистемы на территории семи часовых поясов предоставляло возможность использовать несовпадение по времени максимумов нагрузок потребления в различных регионах страны. Это приносило ежегодную экономию до 15 млн. кВт электроэнергии и позволяло на эту мощность ограничить расходы на строительство новых электростанций, их содержание и эксплуатацию. При этом в электроэнергетике использовалось только отечественное оборудование, что позволяло обеспечить работой многочисленные предприятия различных отраслей и многие тысячи граждан республик бывшего Советского Союза.

После распада Советского Союза разрушились системы централизованного административного управления отраслью, распределения материально-технических ресурсов и финансирования. Энергосистемы вновь образованных стран перешли на до-

³ Среди них ТЭС и АЭС - 665, ГЭС - 356.

⁴ Среди них 593 - ТЭС, 9 - АЭС и 100 - ГЭС. На 01.01.98 - всего 688, в т.ч. 579 - ТЭС, 9 - АЭС и 100 - ГЭС.

говорной тип отношений, основанных на полной имущественной ответственности энергосистемы каждой страны за электроснабжение своих потребителей. Эти отношения предусматривали электропотребление прежде всего за счет собственных производителей электроэнергии, а при необходимости за счет ее поставок по договорам и соглашениям из соседних энергосистем, что было зафиксировано в "Единых принципах параллельной работы", утвержденных электроэнергетическим советом СНГ, и в договорах, заключенных ЦДУ "ЕЭС России" с энергосистемами стран ближнего зарубежья. Однако, предполагаемой эффективной и слаженной работы энергосистем России и сопредельных с ней стран на практике не получилось.

После 1992 года Россия получила от бывшей ЕЭС СССР значительную часть, включающую электростанции всех типов, высоковольтные линии электропередачи и соответствующие подстанции и находившиеся на ее территории системы управления единым энергокомплексом. Для организации деятельности электроэнергокомплекса был создан холдинг "РАО "ЕЭС России", специализирующийся на оказании услуг в работе Единой энергосистемы (включая эксплуатацию и поддержание системообразующих сетей ЕЭС России; организацию оперативно-диспетчерского управления производством, передачей и потреблением электроэнергии; поддержание противоаварийной общесистемной автоматики, обеспечивающей работу входящих в ЕЭС России технологических систем; осуществление функции организатора федерального оптового рынка электроэнергии и мощности, участниками которого являются 34 крупные электростанции и 74 региональные энергосистемы).

Раздел экономики бывшего Советского Союза отрицательно повлиял на состояние нынешнего электроэнергокомплекса России. В настоящее время в результате финансового кризиса и стагнации экономики России и стран СНГ около 70 из 215 млн. кВт мощности его электростанций являются избыточными. При этом в ряде регионов (Северный Кавказ, Архангельская область, отдельные районы Дальнего Востока) электроэнергии катастрофически не хватает, тогда как Восточная Сибирь и особенно Иркутская область энергоизбыточны.

Калининградская "Янтарьэнерго" связана с ЕЭС России через энергосистемы Белоруссии и стран Прибалтики. Россия поставляет электроэнергию Белоруссии. Весьма заинтересована в поставках электроэнергии из России Латвия, испытывающая недостаток базовых мощностей и потребность в сбросе пиковых нагрузок на электростанциях Даугавского энергокаскада. В этом регионе определенное сотрудничество удалось наладить, хотя имеются многочисленные нерешенные проблемы.

В кавказском регионе в ходе военных действий в Карабахе, Северной и Южной Осетии, Абхазии и Чечне разрушены и отключены линии электропередачи, связывающие Армению и Азербайджан, Гру-

зию и Россию, Грузию и Армению. В результате Армения оказалась полностью изолированной от всех энергосистем. Россия помогла Грузии восстановить линию в 500 киловольт, но лавины и оползни часто выводят ее из строя и практически Грузия почти целиком отрезана от России и не получает электроэнергии, за исключением одного небольшого района.

Согласование совместной работы энергосистем России и Украины в первые годы после развала СССР наладить не удалось, что привело к угрозе возникновения аварийных ситуаций на пограничных с Украиной Курской и Нововоронежской атомных электростанциях России. В силу этого параллельная работа энергосистем России и Украины оказалась невозможной, от чего в первую очередь пострадала сама Украина и работающая параллельно с ней Молдавия. Энергосистемы стран Восточной Европы, максимальный экспорт электроэнергии в которые из бывшего СССР достигал 35 млрд. киловатт-часов в год, также были вынуждены отделиться от ОЭС Украины и начать ускоренными темпами подключение к западноевропейскому объединению UCРTE. В последнее время взаимоотношения с Украиной начали налаживаться и с июня 1997 года возобновлена параллельная работа ЕЭС России с украинской ОЭС.

Казахстан по своему географическому положению в бывшем СССР являлся связующим звеном энергосистем Сибири, Урала и западной части страны. На дешевом экибастузском угле планировалось построить несколько крупных электростанций для передачи их энергии на Урал и в центр. Именно через Казахстан была построена современная транзитная линия электропередачи в 1150 киловольт Сибирь - Казахстан - Урал. Но после распада СССР Казахстан стал злоупотреблять своим привилегированным положением, внепланово и бесплатно импортируя электроэнергию. Когда долг Казахстана достиг нескольких сотен миллионов долларов и поставщики топлива на российские электростанции начали отказывать в поставках энергоресурсов, энергосистема Казахстана была частично отключена от ЕЭС России. При этом следует отметить, что по рекомендациям западных экспертов электроэнергетика Казахстана в целях повышения ее эффективности, введения конкуренции производителей и снижения тарифов для потребителей была разделена на три части: производство энергии, ее передача и распределение. Следствием этой дезинтеграции явилась большая авария, погрузившая всю эту страну в темноту на несколько часов. Ликвидировать аварию помогла Россия.

Среднеазиатские республики - Киргизия, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан работают между собой параллельно. Они дополняют друг друга. Киргизия и Таджикистан имеют достаточное количество гидроресурсов, Туркмения и Узбекистан - природного газа. Юг Казахстана связан с энергосистемами этих стран.

Таким образом, распад электроэнергокомплекса бывшего Советского Союза predetermined последующую приватизацию его частей, что в свою очередь усилило отрицательные последствия раздела Единой энергетической системы Советского Союза. Помимо утраты эффективности деятельности разделение энергокомплекса бывшего СССР противоречит сложившимся мировым интеграционным тенденциям последних лет, которые направлены на создание единых национальных энергосистем, объединение их на параллельную работу, формирование мощных межгосударственных объединений. В последние годы создано и успешно функционирует восточное и западное энергообъединения США, объединение энергосистем Западной и Центральной Европы. Разработаны проекты создания энергомоста "Восток - Запад", Балтийского кольца, объединения энергосистем Черноморско-Каспийского региона.

Одной из причин возникновения подобных интеграционных процессов, в частности, является то, что крупные, мощные энергообъединения лучше противостоят единичным нарушениям режима, вызванным повреждениями в основной электрической сети и сопровождающимися отключением отдельных линий электропередачи, агрегатов и электростанций в целом. Каскадное развитие аварий, проявляющееся в нескольких последовательных отказах элементов сети и устройств ее противоаварийного управления, может повлечь за собой тяжелые последствия вплоть до нарушения электроснабжения на огромных территориях. Примерами подобных аварий являются отключения энергосистем в США, Канаде, Франции, Швеции и других странах. В октябре 1996 года подобная авария произошла в Казахстане.

II. Приватизация электроэнергетического комплекса России

1. Правовые основания приватизации

Принятая в декабре 1993 года Конституция Российской Федерации⁵ (ст.71 п."и") установила, что федеральные энергетические системы находятся в ведении Российской Федерации. Это означает, что эта отрасль экономики находится под воздействием федеральной государственной власти и все функции государственного воздействия (нормативное регулирование, общее руководство, координация, текущее управление финансово-хозяйственной деятельностью, учет, контроль и т.д.) на объекты электроэнергетики может осуществлять только Российская Федерация. Другими словами, Конституция не предоставляет права исполнительной власти проводить приватизацию в этой сфере экономики, поскольку в противном случае отрасль выходит из ведения Российской Федерации. Более того, согласно ст.76, по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории. Поэтому с момента принятия Конституции страны решения о привати-

⁵ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

зации систем и функций управления электроэнергетикой не могут быть приняты указами Президента Российской Федерации.

Поскольку Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и прямое действие, постольку нормативные акты Президента и Правительства Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с нормами Конституции и федеральных законов. Конституционные положения о том, что федеральные энергетические системы могут находиться только в собственности Российской Федерации получают развитие в п.3 ст. 212 ГК РФ, согласно которому законом определяются виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности. Ст. 127 ГК РФ предусматривает, что особенности ответственности Российской Федерации с участием иностранных юридических лиц, граждан и государств должны быть определены законом об имуществе государства и его собственности.

Электроэнергетический комплекс представляет собой единую, крайне сложную производственно-технологическую систему, являющуюся совокупностью множества разнородных подсистем, неравномерно распределенных по территории России. Эта система требует непрерывного централизованного управления, финансирования и материально-технического обеспечения, координации деятельности, обеспечения перетока и сбыта энергии по всей территории страны. Это может быть выполнено только при централизованном управлении комплексом со стороны государства и не под силу ни отдельным его субъектам, ни частному российскому капиталу. Однако эти важнейшие правовые и экономические положения игнорировались Правительством Российской Федерации, в результате чего единый электроэнергетический комплекс был раздроблен и в значительной части был продан иностранным инвесторам (около 30% акций РАО "ЕЭС России"), а государственное управление его деятельностью - приватизировано. Принятие в мае 1998 года нового Федерального закона в сфере электроэнергетики является первым шагом в реализации п."и" ст.71 Конституции Российской Федерации. Закрепление 51% акций РАО "ЕЭС России" в собственности Российской Федерации, а также невозможность отчуждения и передачи в залог акций РАО "ЕЭС России" и других предприятий электроэнергетики, находящихся в федеральной собственности, иначе как на основании федерального закона, в определенной мере обеспечивают энергетическую безопасность России и ставят правовую преграду на пути распродажи объектов ЕЭС России. Закон также ограничивает участие иностранных лиц в РАО "ЕЭС России". Это право Российской Федерации и оно имеет под собой конституционное основание. Однако следует отметить, что в дальнейшем для эффективной деятельности энергокомплекса России и гарантий безаварийности его деятельности принятых мер недостаточно. Положения Конституции Россий-

ской Федерации и указанные выше правила ГК РФ, касающиеся электроэнергетики, должны быть раскрыты в федеральных законах, обеспечивающих централизованное государственное управление отраслью и ее восстановление в дореформенном составе с учетом особенностей рыночной экономики.

2. Приватизация управления электроэнергетикой

2.1. Управление электроэнергетикой до 1991 года

В СССР общее управление электроэнергетическим комплексом страны осуществляло союзно-республиканское Министерство энергетики и электрификации СССР (Минэнерго СССР). В его компетенцию входило руководство строительством и эксплуатацией электростанций, электрических и тепловых сетей. Управление отраслью Министерство осуществляло либо через министерства энергетики и электрификации и другие союзно-республиканские органы управления энергетикой и электрификацией союзных республик, либо непосредственно предприятиями, организациями и учреждениями союзного подчинения. В единую систему Минэнерго СССР, помимо республиканских министерств электроэнергетики и электрификации и подведомственных им районных энергетических управлений, входили электростанции, предприятия электрических сетей, предприятия тепловых сетей, управления строительством электростанций, предприятия по производству продукции строительной индустрии и промышленности строительных материалов, транспортные, проектные и научно-исследовательские организации и многие другие предприятия, учреждения и организации республиканского и союзно-республиканского подчинения.

Одной из основных функций Минэнерго СССР было осуществление производственно-диспетчерского управления объединенными энергосистемами в целях наиболее рационального использования имеющихся энергетических мощностей и бесперебойного снабжения народного хозяйства страны электрической и тепловой энергией⁶.

2.2. Управление электроэнергетикой после 1991 г.

2.2.1. Министерство топлива и энергетики Российской Федерации

После упразднения СССР предприятия, объединения и организации, подведомственные Минэнерго СССР, наряду с другими отраслями топливно-энергетического комплекса⁷ были включены в обра-

зованное в феврале 1991 года Министерство топлива и энергетики Российской Федерации⁸ (в дальнейшем - Минтопэнерго России). На вновь созданное Министерство возлагались функции регулирования и управления всем топливно-энергетическим комплексом России⁹ (ТЭК России), включая электроэнергетику, и в его ведение были переданы объединения, предприятия, организации с производственными, служебными зданиями, сооружениями, техническими средствами, а также системы управления электроэнергокомплекса¹⁰.

В части электроэнергетики основными задачами Минтопэнерго России являлись¹¹ организация управления комплексом на основе четкого разграничения функций государственного управления и хозяйствования, разработка предложений по формированию тарифов на энергию, формирование в отрасли рыночных институтов¹² и т.п., предписывалось совместно с Госкомимуществом России организовать управление отраслью в условиях рыночной экономики¹³. Участие в энергоснабжении других союзных республик Министерство обеспечивало в соответствии с межреспубликанскими соглашениями.

В 1993 году было уточнено, что Минтопэнерго России является центральным органом исполнительной власти, осуществляющим руководство деятельностью и развитием ТЭК России и координацию деятельности самостоятельных предприятий и организаций электроэнергетики. В целях надежного и устойчивого обеспечения народного хозяйства и населения тепловой и электрической энергией оно организует и координирует действия отраслевых предприятий (акционерных обществ), по поручению Госкомимущества России разрабатывает предложе-

ности СССР (в части управления атомной энергетикой), Государственного газового концерна "Газпром", Государственного концерна нефтегазового строительства "Нефтегазстрой" на территории РСФСР и их функции были переданы Минтопэнерго РСФСР.

⁸ Постановление Совета Министров РСФСР от 28.02.91 №122 "Об образовании Министерства топлива и энергетики РСФСР".

⁹ Согласно постановлению Совета Министров РСФСР от 15.08.91 №429 в состав ТЭК России входят предприятия и организации электроэнергетики, угольной, нефте- и газодобывающей и перерабатывающей промышленности, системы нефтепродуктообеспечения (далее объекты комплекса).

¹⁰ Распоряжение Президента РСФСР от 31 августа 1991 г. №37-рп.

¹¹ Постановление Совета Министров РСФСР от 15.08.91 №429 "Вопросы Министерства топлива и энергетики РСФСР".

¹² Под рыночными институтами подразумевались коммерческие банки, акционерные общества, товарно-сырьевые биржи, топливно-энергетические компании, корпорации и концерны.

¹³ Указ Президента РФ от 14.08.92 №922 "Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества".

⁶ Положение о Министерстве энергетики и электрификации СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 14.03.69 № 195.

⁷ Распоряжением Президента РФ от 31.08.91 №37-рп "О дополнительных мерах по обеспечению управления топливно-энергетическим комплексом на территории РСФСР" была приостановлена деятельность Минэнерго СССР, Министерства угольной промышленности СССР, Министерства нефтяной и газовой промышленности СССР, Министерства атомной энергетики и промышлен-

ния и рекомендации по учету особенностей предприятий отрасли при их приватизации и осуществлении полномочий собственника, подбирает для Госкомимущества России и РФФИ кандидатуры представителей государства в акционерные общества электроэнергетики, совместно с отраслевыми предприятиями (акционерными обществами) определяет порядок управления федеральной энергетической системой¹⁴.

Функции по руководству энергетическим комплексом и координации деятельности предприятий электроэнергетики сохранены и в ныне действующем положении о Минтопэнерго¹⁵. Министерство способствует акционированию и приватизации предприятий отрасли, вносит предложения по созданию экономических и правовых основ развития рыночных отношений в отрасли, формированию и деятельности оптового рынка продукции ТЭК, участвует в организации обращения государственных ценных бумаг и векселей.

2.2.2. РАО "ЕЭС России".

В 1992 году Президент Российской Федерации "в целях обеспечения надежности энергоснабжения народного хозяйства и населения, повышения эффективности функционирования Единой энергетической системы Российской Федерации (ЕЭС России) в условиях приватизации" поручил Госкомимуществу России учредить государственное Российское акционерное общество энергетики и электрификации (РАО "ЕЭС России") и внести в его уставный фонд не менее 49% акций, принадлежащих Российской Федерации в уставном капитале акционерных обществ, учреждаемых на базе предприятий, объединений и организаций (далее предприятий) энергокомплекса, а также стоимость ряда магистральных линий электропередач, электростанций и подстанций¹⁶.

Определение РАО "ЕЭС России" как государственной структуры, а его уставного капитала как уставного фонда¹⁷ подчеркивало сохранение государственного характера управления электроэнергетикой в масштабе страны и государственный статус холдинга, в котором преобладала федеральная собственность. Затем государственный статус холдинга был дополнительно усилен¹⁸ назначением его гене-

рального директора (президента) Правительством Российской Федерации и объединением представителей государства в Коллегию.

О государственном характере РАО "ЕЭС России" свидетельствует и то, что акции, внесенные Госкомимуществом России в уставный капитал РАО "ЕЭС России", продаются в срок, в порядке и на условиях, устанавливаемых Правительством Российской Федерации, тогда как акции обычных акционерных обществ, образованных в порядке приватизации, продаются в соответствии с их планом приватизации, утвержденным Госкомимуществом России.

В Уставе РАО "ЕЭС России" 1992 года¹⁹ предусмотрено, что основным видом деятельности Общества являются управление Единой энергетической системой России, ее комплексное развитие при наиболее полной интеграции экономических и производственных возможностей, производство и передача электрической энергии в ЕЭС. В последующих редакциях Устава Общества²⁰ эти функции и виды деятельности сохранились.

2.2.3. Коллегия представителей государства в РАО "ЕЭС России"

Указом Президента Российской Федерации²¹ установлено, что представители государства в Совете директоров РАО "ЕЭС России" образуют Коллегию, а ее представитель действует от имени государства на собраниях акционеров. Апрельским 1997 года постановлением Правительства Российской Федерации²² подтверждено, что обеспечение представления интересов государства по закрепленным в федеральной собственности акциям РАО "ЕЭС России" осуществляет Коллегия представителей государства, образуемая из должностных лиц, назначаемых Правительством Российской Федерации. Согласно этому постановлению единая позиция Коллегии определяется голосованием ее членов в соответствии с количеством голосов, принадлежащих Российской Федерации. На председателя Коллегии возложено обеспечение выработки и реализации представителями государства в органах управления РАО "ЕЭС России" единой политики по всем вопросам, отнесенным к компетенции этих органов.

2.2.4. Федеральная энергетическая комиссия²³

дента РФ от 14.08.92 №922 "Об особенностях преобразования госпредприятий, организаций ТЭК в акционерные общества".

¹⁹ Утвержден распоряжением Госкомимущества России от 03.12.92 №1013-р.

²⁰ Редакции устава РАО "ЕЭС России" от 16.05.96 и от 30.05.97.

²¹ Указ Президента РФ от 05.11.92 №1334.

²² Постановление Правительства РФ от 22.04.97 №439 "О мерах по обеспечению государственного управления закрепленными в федеральной собственности акциями РАО "ЕЭС России".

²³ Указом Президента РФ от 14.08.96 №1177 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" Федеральная энергетическая комиссия РФ преобразована в Федеральную энергетическую службу.

¹⁴ Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 30.05.93 №504 "Об утверждении Положения о Министерстве топлива и энергетики Российской Федерации".

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 27.01.96 №60 "Об утверждении Положения о Министерстве топлива и энергетики Российской Федерации".

¹⁶ Указ Президента РФ от 15.08.92 №923 "Об организации управления электроэнергетического комплекса Российской Федерации в условиях приватизации".

¹⁷ Согласно ст. 11 Закона РФ от 25.12.90 № 445-1 "О предприятиях и предпринимательской деятельности" уставной фонд акционерного общества образуется только за счет вкладов учредителей. Учредителем в данном случае является государство.

¹⁸ Указ Президента РФ от 05.11.92 №1334 "О реализации в электроэнергетической промышленности Указа Прези-

Федеральная энергетическая комиссия (далее - Комиссия) была организована в июне 1994 года²⁴ в качестве федерального органа исполнительной власти. Комиссия являлась постоянно действующим межведомственным органом государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию. Состав комиссии утверждался Правительством Российской Федерации.

В качестве ее основных задач были определены:

- проведение экономической политики Правительства Российской Федерации в области ценообразования в электроэнергетике на основе государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию;

- обеспечение баланса интересов производителей и потребителей электрической и тепловой энергии;

- содействие развитию конкурентного рынка в электроэнергетике.

В 1995 году необходимость государственного регулирования хозяйственной деятельности электроэнергетического комплекса России была закреплена законами о государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию²⁵ и о естественных монополиях²⁶.

Первый из них вводит понятие ФОРЭМ - федерального оптового рынка электрической энергии (мощности) как сферы их купли-продажи, осуществляемой его субъектами в пределах ЕЭС России. Второй определяет естественную монополию, к которой, в частности, отнесены услуги по передаче электрической и тепловой энергии.

Необходимость государственного регулирования тарифов обусловлено естественной монополией электроэнергоснабжающих организаций и осуществляется в целях защиты экономических интересов потребителей, формирования конкурентной среды в электроэнергетическом комплексе и обеспечения производителям электрической энергии (мощностей) права равного доступа на оптовый рынок электрической энергии (мощности). В этом законе определены полномочия Федеральной энергетической комиссии (ФЭК) как органа государственного регулирования тарифов, а также полномочия региональных энергетических комиссий в установлении экономически обоснованных тарифов на электрическую и тепловую энергию.

Положением о ФЭК России²⁷ было установлено, что она регулирует деятельность в сфере предоставления услуг по передаче электрической и тепловой

энергии и устанавливает на них государственные тарифы.

ФЭК устанавливала тарифы на электрическую энергию (мощность) на федеральном (общероссийском) оптовом рынке (ФОРЭМ) и нормы формирования средств, предназначенных для финансирования деятельности и развития ЕЭС России, организации функционирования ФОРЭМ, включая установление экономически обоснованного размера абонентной платы за услуги по организации функционирования и развития ЕЭС России и иные услуги. На нее также возложено рассмотрение разногласий, возникающих между региональными энергетическими комиссиями, потребителями, энергоснабжение которых осуществляется с федерального оптового рынка, и энергоснабжающими организациями, а также согласование кандидатур на должности председателей региональных энергетических комиссий.

Одновременно, в соответствии с действующим законодательством²⁸, Комиссия обязана была осуществлять контроль за:

- сделками АО электроэнергетики по приобретению основных средств, не предназначенных для непосредственного производства (реализации) электрической и тепловой энергии, если их стоимость превышает 10% собственного капитала субъекта естественной монополии;

- продажей, сдачей в аренду и иным распоряжением имуществом РАО "ЕЭС России", его дочерних и других акционерных обществ энергетики, предназначенным для производства (реализации) энергии (мощности), если балансовая стоимость таких средств превышает 10% стоимости собственного капитала продавца;

- инвестированием в производство (реализацию) товаров, в отношении которых не применяется регулирование, предусмотренное Законом о естественных монополиях.

В случае приобретения акций на вторичном рынке либо в результате иных сделок лицом (группой лиц), владеющим более 10% общего количества голосов, принадлежащих на все акции РАО "ЕЭС России", его дочерних акционерных обществ или других акционерных обществ энергетики, это лицо (лица) обязано уведомить об этом, а также о всех случаях изменения принадлежащего ему количества голосов ФЭК России в 30-дневный срок со дня приобретения акций.

2.2.5. Межведомственная коллегия экспертов²⁹

В апреле 1996 года при Федеральной энергетической комиссии создана Межведомственная коллегия

²⁴ Постановление Правительства РФ от 19.06.94 №739 "Об утверждении Положения о Федеральной энергетической комиссии".

²⁵ Федеральный закон от 14.04.95 №41-ФЗ "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации".

²⁶ Федеральный закон от 17.08.95 №147-ФЗ "О естественных монополиях".

²⁷ Постановление Правительства РФ от 13.08.96 №960 "Об утверждении Положения о Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации".

²⁸ Федеральный закон от 17.08.95 №147-ФЗ "О естественных монополиях" (ст.7, п.2).

²⁹ Постановление Правительства РФ от 7 декабря 1996г. №1459 "Об утверждении Положения о Межведомственной коллегии экспертов при Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации" (в ред. - постановления Правительства РФ от 26.05.97 N 638)

экспертов (далее Коллегия). Согласно положению о Коллегии, ее основными задачами являются оказание экспертного, аналитического и консультативно-технического содействия Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации при решении вопросов:

- достижения баланса экономических интересов потребителей и производителей топливно-энергетических ресурсов;
- формирования конкурентной среды в сфере деятельности субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе;
- создания экономических стимулов, обеспечивающих использование энергосберегающих технологий в производственных процессах;
- совершенствования нормативно-правовой базы деятельности субъектов естественных монополий в ТЭК.

Хотя на Коллегию практически возложено решение вопросов, находящихся в компетенции ФЭК России, ее штаты численностью 19 человек определены за пределами штатов Федеральной энергетической комиссии России³⁰.

2.2.6. Консультативный совет потребителей топливно-энергетических ресурсов при ФЭК России³¹

Согласно Положению о Совете главной задачей Совета является представление интересов потребителей топливно-энергетических ресурсов при подготовке предложений и решении вопросов государственного регулирования естественных монополий в ТЭК на основе баланса интересов производителей и потребителей продукции и услуг естественных монополий в ТЭК.

К основным вопросам государственного регулирования, рассматриваемым Советом, относятся: совершенствование системы государственного регулирования естественных монополий на федеральном и региональном уровнях на основе баланса интересов производителей и потребителей продукции и услуг естественных монополий в ТЭК;

обеспечение недискриминационного доступа потребителей к продукции (услугам) субъектов естественных монополий в ТЭК;

формирование конкурентной среды в сфере деятельности субъектов ТЭК и развитие федерального и региональных рынков энергии;

разработка рекомендаций по решению проблем государственного регулирования деятельности естественных монополий на федеральном уровне, в регионах и на уровне местного самоуправления;

разработка и реализация тарифной политики в ТЭК;

разработка и реализация политики энергосбережения через проведение стимулирующей энергосбережения тарифной политики.

³⁰ Постановление Правительства РФ от 16.04.96 №444 "Вопросы Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации".

³¹ Постановление ФЭК России от 05.12.97 №125/3.

2.2.7. Корпорация "Единый энергетический комплекс"³²

Корпорация "Единый энергетический комплекс" (далее Корпорация "ЕЭЭК") была учреждена акционерными обществами, предприятиями, организациями электроэнергетики как добровольное объединение предприятий в апреле 1994 года³³ с целью "разрешения собственных (комплекса) производственных, научно-технических, торговых, инвестиционных, социальных и других задач". Таким образом, Корпорация создана для решения управленческих и организационных проблем предприятий электроэнергокомплекса, находящихся в компетенции органов его управления (раньше - Минэнерго СССР, в настоящее время - Минтопэнерго России, ФЭК России и РАО "ЕЭС России").

Таким образом, функции государственного регулирования электроэнергетики сосредоточены в Минтопэнерго России, ФЭК России и Коллегии представителей государства, а хозяйственная деятельность - в РАО "ЕЭС России" и учрежденных им структурах.

3. Эффективность и целесообразность приватизации государственных функций управления электроэнергокомплекса России

Приватизация государственных функций по управлению электроэнергокомплексом России путем образования РАО "ЕЭС России" не достигла целей, поставленных Указом Президента Российской Федерации от 15.08.92 №923, и повлекла значительное увеличение количества учреждений и организаций, выполняющих функции бывшего Минэнерго СССР, и абсолютной численности аппарата управления электроэнергетики. Значительная часть выполняемых функций этими организациями дублируется. Выборка отдельных дублирующих функций приведена в приложении 2.

Суммарная штатная численность вновь созданных государственных и негосударственных органов по управлению электроэнергетическим комплексом России на 43,7% превышает штаты бывшего союзно-республиканского Министерства энергетики и электрификации СССР при возрастании фактической численности более чем на 50%³⁴.

³² Корпорация создана в 1994 г. в соответствии со ст. 13 Закона РСФСР от 25.12.90 № 445-1 "О предприятиях и предпринимательской деятельности" в организационно-правовой форме объединения предприятий. После введения в действие 8 декабря 1994г. Гражданского кодекса РФ организационно-правовая форма Корпорации 14 мая 1997г. была уточнена в соответствии с нормами ст.121-123 ГК РФ - некоммерческая организация в форме добровольного объединения юридических лиц (ассоциация).

³³ Устав Корпорации зарегистрирован 05.04.94 в реестре Московской регистрационной палате под №31159.

³⁴ На 1 января 1991 года фактическая численность работников Минэнерго СССР составляла 845 чел. при штатной численности 916 чел.

На 31 марта 1998 года фактическая численность работников аппарата государственных и негосударственных учреждений управления электроэнергокомплексом страны, а

При этом численность промышленно-производственного персонала на предприятиях электроэнергетики России возросла с 530 тыс. чел. в 1990 году до 696,0 тыс.чел. в 1997 году, т.е. на 31%. Таким образом, темпы роста численности аппарата управления энергокомплексом значительно превосходят темпы роста численности производственно-промышленного персонала на его предприятиях.

Расходы на содержание управленческого персонала, в сопоставимых ценах³⁵, возросли в 1,8 раза. Последнее, в частности, обусловлено высокой среднемесячной оплатой труда управленческого персонала РАО "ЕЭС России", которая более чем в 2 раза превышает среднемесячную оплату труда работников Минтопэнерго России и ФЭК России.³⁶ Расходы на содержание аппарата управления Общества в 1997 году составили 154,6 млрд.рублей³⁷, что соизмеримо с затратами на содержание аппарата управления Правительства Российской Федерации (180,7 млрд.руб)³⁸ (например, согласно решению Совета директоров "РАО ЕЭС России"³⁹ неправоммерно назначенному председателю Правления РАО А.Б.Чубайсу установлен должностной оклад в размере 36 000 рублей. При этом ему устанавливается дополнительное вознаграждение⁴⁰:

также организаций, созданных ими или при них, составила по Минтопэнерго России в части, касающейся управления электроэнергетикой - 362 чел. при штатной численности - 392 чел. (письмо Минтопэнерго России от 02.04.98 №35-1/1-150); по ФЭК России в части, касающейся электроэнергетики, 99 чел. при штатной - 114 чел. (письмо ФЭК России от 31.03.98 № ок 13- 53); по РАО "ЕЭС России" - 742 чел. при штатной -742 чел. (письмо РАО "ЕЭС России" от 08.06.98 №07-01/14-75); по Корпорации "Единый энергетический комплекс" -36 чел. при штатной - 38 чел. (письмо Корпорации от 05.06.98 №ВС-166); по Межведомственной коллегии экспертов - 19 чел. при штатной - 19 чел. (постановление Правительства РФ от 07.12.96 №1459 в ред. от 26.05.97); по Консультативному совету потребителей топливно-энергетических ресурсов при ФЭК России - 11 чел. при штатной численности 11 чел. (письмо ФЭК России от 08.06.98 №ФЭК-ЮП-430/10).

³⁵ Далее в этом разделе все цены приведены к ценам 1993г.

³⁶ Среднемесячная оплата труда работников аппарата управления в РАО "ЕЭС России" за 11 месяцев 1997г. составила 4,4 млн.руб. (отчет Счетной палаты РФ от 16.01.98 о результатах проверки фактов злоупотребления председателем Правления РАО "ЕЭС России" Б.А.Бревиновым служебным положением в личных целях), тогда как по Минтопэнерго за этот же период она составила 2,2 млн.руб.

³⁷ Годовой отчет Правления РАО "ЕЭС России" за 1997г. Протокол заседания Совета директоров от 24.04.98 №37, приложение 2, стр. 19.

³⁸ Федеральный закон от 26.02.97 №29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 г" (п.1 ст 22).

³⁹ Протокол заседания Коллегии представителей государства в РАО "ЕЭС России" от 26.05.98 №10 (прил. 1).

⁴⁰ Протокол совместного заседания Коллегии представителей государства в РАО "ЕЭС России" и Совета директоров Общества от 05.06.98 №11/41(приложения 2,3).

- по итогам работы за год в размере 0,006% от чистой прибыли Общества без учета инвестиций, членам Правления - 0,004% (чистая прибыль Общества за 1997 г. без учета инвестиций составила 989 млрд.руб в ценах 1997 г. и соответственно 0,006% составляют 59,3 тыс.руб. в деноминированных ценах);

- представительские расходы в размере до 4 должностных оклада в год - 144 тыс.руб.

Таким образом, только председатель Правления РАО "ЕЭС России" получает 635 тыс. руб. или более 100 тыс. долларов США в год, при размере минимальной зарплаты в стране менее 240 долларов в год. Помимо этого Общество несет расходы по его личному медицинскому страхованию, выплате единовременного пособия при постоянной или временной нетрудоспособности, частичные расходы по улучшению его жилищных условий, включая строительство и ремонт). И это при том, что установленный для руководителей предприятий акционерных обществ, пакеты акций которых закреплены в государственной собственности, верхний предел должностного оклада не может превышать 16-ти кратной тарифной ставки рабочего 1 разряда основной профессии данного предприятия⁴¹.

Доля расходов на содержание только управленческого персонала РАО "ЕЭС России" в абонентной плате возросла с 0,95% в 1993 году до 1,5% в 1997 году, или в ценах 1993 года соответственно с 5,2 до 17,4 млрд.руб. То есть, рост доли расходов на аппарат управления РАО "ЕЭС России" в составе абонентной платы составляет 334% при ее собственном росте за этот же период на 211%.

В то же время эффективность деятельности электроэнергетического комплекса России из года в год снижается.

Объем продукции (работ, услуг) в 1997 году по сравнению с 1993 годом в сопоставимых ценах (1993 год) уменьшился на 41%, балансовая прибыль - более чем на 35%, а чистая прибыль - на 44%.

Рентабельность электрической и тепловой энергии (прибыль к себестоимости товарной продукции) снизилась с 35,0% в 1993г. до 13,4% - в 1997г.⁴²

Изменился и характер использования чистой прибыли. Если до приватизации комплекса больше ее половины направлялось на поддержание, сохранение и развитие технологической базы отрасли, то после приватизации с 1993 по 1997 год примерно столько же направляется на выплату дивидендов⁴³ и

⁴¹ Постановление Правительства РФ от 21.03.94 №210 "Об условиях оплаты труда руководителей государственных предприятий при заключении с ними трудовых договоров (контрактов)".

⁴² Справка Общества от 30.06.98 №03-04-1 за подписью С.В.Лахова.

⁴³ В 1993 г. - 67,6%; 1994 г. - 45,5%; 1995 г. - 51,2%; 1996 г. - 46,1%, 1997г.-общему собранию акционеров предложено направить на выплату дивидендов всего 22,6%. Снижение размера дивидендов в 1997г. по сравнению с предыдущими годами объясняется изданием Указа Президента РФ от 16.04.98 №396 "О признании утратившим

только около 30% - на развитие производства⁴⁴. Согласно предложениям Совета директоров⁴⁵ при распределении прибыли по итогам работы за 1997 год на эти цели не предполагается ни рубля. Одновременно на материальную помощь сотрудникам, единовременные поощрения к юбилейным датам, на выплаты индивидуального характера и проведение совещаний израсходовано более 6,0% чистой прибыли или 60,6 млрд.руб. (в ценах 1997 года). Это при том, что износ оборудования в отрасли составляет 60-65%, кредиторская задолженность за последние 5 лет возросла в 14,3, а дебиторская - в 12 раз.

Неудовлетворительное состояние и деятельность электроэнергетического комплекса после его приватизации подтверждено апрельским 1997 года Указом Президента Российской Федерации⁴⁶. Согласно Указу "4-х летнее функционирование реформированной электроэнергетики выявило снижение экономической эффективности деятельности отрасли. Не обеспечивается оптимальный режим работы электростанций, что стало одной из причин увеличения удельного расхода топлива, возросли потери электроэнергии в электрических сетях энергосистем и увеличилась численность эксплуатационного персонала энергетических предприятий. Из-за спада потребления электроэнергии более чем на порядок выросли резервы установленных мощностей в ЕЭС России. Образовавшийся избыток мощности (около 70 млн.кВт), способствуя поддержанию надежности и устойчивости работы ЕЭС России, является вместе с тем дополнительной нагрузкой на потребителей России и оплачивается ими. Существенно снизилась эффективность капитального строительства. Во многом снижение эффективности инвестиционного процесса является результатом действующего порядка финансирования электроэнергетики, предусматривающего формирование финансовых источников за счет включения инвестиционной составляющей в тарифы на электрическую и тепловую энергию. Возможность получения значительных инвестиционных ресурсов за счет их "принудительно-

силу указов Президента РФ, касающихся льгот на использование дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности", отменяющий п.6 Указа Президента РФ от 05.11.92 № 1334 "О реализации в электроэнергетической промышленности Указа Президента РФ № 922 "Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций ТЭК в акционерные общества", которым было установлено, что дивиденды по акциям РАО "ЕЭС России", закрепленным в федеральной собственности, остаются в распоряжении Общества.

⁴⁴ В 1993 г. - 19,8%; 1994 - 29, 2%; 1995 - 38,9%; 1996 - 28,4%. 1997 - 0%.

⁴⁵ Протокол заседания Совета директоров РАО "ЕЭС России" от 12.05.98 № 39, приложение 2 (предложения на ежегодное общее собрание акционеров, состоявшееся 19.06.98 в г. Конаково).

⁴⁶ Указ Президента РФ от 28.04.97 №426 "Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий".

го" включения в тарифы для конечных потребителей освобождает акционерные общества электроэнергетики от необходимости поиска потенциальных инвесторов, снижает требовательность к отбору эффективных проектов. Кроме того, финансирование электроэнергетики через регулируемые тарифы перекладывает весь инвестиционный риск на потребителей электроэнергии, сокращает их собственные инвестиционные возможности по модернизации производства, что не способствует энергосбережению, преодолению экономического спада и восстановлению конкурентоспособности российской промышленности".

Таким образом, приватизация государственных функций управления электроэнергокомплексом России при оставшейся в собственности государства большей части его имущества и активов себя не оправдала и дальнейшая реализация этой программы может иметь катастрофические последствия для экономической независимости и военной безопасности России.

III. Эффективность управления государственным пакетом акций РАО "ЕЭС России"

1. Полномочия представителей государства по управлению акциями РАО "ЕЭС России", закрепленными в федеральной собственности

1.1. Правовые основания и практика введения представителей государства в РАО "ЕЭС России" и их деятельности по управлению государственным пакетом акций

Управление государственным пакетом акций подразумевает регламентированные законами и правовыми актами федеральной исполнительной власти действия представителей государства, назначенных в органы управления акционерными обществами, образованными в результате приватизации, часть акций которых закреплена в государственной собственности. Число представителей государства в органе управления акционерным обществом пропорционально объему государственного пакета. Никакие другие лица, кроме назначенных представителей государства, и никакие другие формы управления государственным пакетом акций действующими законами не предусмотрены.

Представители государства в органах управления акционерных обществ до принятия Правительством Российской Федерации положения, предусмотренного Законом⁴⁷, осуществляют свою деятельность в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 1200⁴⁸, решениями Правительства Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, от имени которых они дей-

⁴⁷ Федеральный закон от 21.07.97 №123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" (ст.6).

⁴⁸ Указ Президента РФ от 10.06.94 № 1200 "О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой".

ствуют. Согласно этому Указу представители государства в органах управления обществ обязаны в письменной форме согласовывать с федеральными органами исполнительной власти, от имени которых они действуют:

проекты решений органов управления обществ, которые они будут вносить и поддерживать;

свое будущее голосование по проектам решений, предложенным другими членами органов управления обществ.

Согласованию подлежат проекты решений и голосование по проектам решений по следующим вопросам:

внесение изменений и дополнений в уставные документы;

изменение величины уставного капитала обществ; назначение (избрание) конкретных лиц в их органы управления и контрольные органы;

получение кредитов в размере более 10% величины чистых активов общества;

продажа и иное отчуждение недвижимого имущества, а также его залог (ипотека);

участие обществ в создании иных предприятий (в т.ч. учреждение дочерних предприятий) и финансово-промышленных групп.

При наличии в одном органе управления представителей государства разных федеральных органов исполнительной власти предварительно определяется их единая позиция в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Координацию и организационное обеспечение деятельности представителей Российской Федерации, в т.ч. должностных лиц других федеральных органов исполнительной власти, представление в Правительство Российской Федерации отчетов об управлении закрепленными в федеральной собственности акциями РАО "ЕЭС России и о деятельности должностных лиц, представляющих интересы государства в Обществе, осуществляет Минтопэнерго России⁴⁹.

Таким образом, Коллегия представителей государства в РАО "ЕЭС России" является специальным органом, позволяющим федеральной исполнительной власти обеспечивать реализацию интересов Российской Федерации в Совете директоров Общества. Являясь большинством в этом органе управления РАО "ЕЭС России", Коллегия имеет возможность влиять на перспективы развития холдинга, решение других вопросов, находящихся в компетенции Совета директоров, в соответствии с Федеральным законом "Об акционерных обществах".

В мае 1997 г., в нарушение Указа Президента Российской Федерации №1334 (п.3) должность генерального директора (президента) Общества была упразднена⁵⁰. Если согласно Указу Президента Рос-

сийской Федерации лицо, назначенное управлять компанией, является (или становится в силу своего назначения) государственным служащим, обязанным исполнять все требования назначившего его органа федеральной исполнительной власти, то в настоящее время компанией управляет частное лицо, подчиняющееся только решениям самого Общества. Коллегия поддержала совершенное Обществом нарушение Федерального закона и Указа Президента Российской Федерации и тем самым способствовала ослаблению государственного влияния на деятельность РАО "ЕЭС России".

При этом не выполнены требования Закона об акционерных обществах (ст.69), согласно которому руководство текущей деятельностью общества осуществляется единолично (директором, генеральным директором) или единолично и коллегиальным исполнительным органом (правлением, дирекцией). Уставом общества, предусматривающим наличие одновременно единоличного и коллегиального исполнительных органов, должна быть определена компетенция каждого из них. В этом случае лицо, осуществляющее функции директора (генерального директора), осуществляет также функции председателя правления (дирекции). Таким образом, с 1997 г. в РАО "ЕЭС России" действует только коллегиальный исполнительный орган, что Законом не предусмотрено.

В нарушение Закона о приватизации⁵¹ и Указа Президента Российской Федерации №1334 (п.3), Правительство Российской Федерации⁵² назначило представителей государства в РАО "ЕЭС России" с последующим их избранием в Совет директоров Общества".

Устав РАО "ЕЭС России" устанавливает, что определение количественного состава Совета директоров, избрание его членов и досрочное прекращение их полномочий осуществляется общим собранием акционеров⁵³, ни словом не упоминая о назначенных в состав Совета директоров представителях государства. В соответствии с указанным выше постановлением Правительства и Уставом РАО "ЕЭС России" на общем собрании акционеров в мае 1997 г.⁵⁴ был рассмотрен вопрос о досрочном отзыве чле-

от 30 мая 1997 года о внесении изменений и дополнений в Устав Общества в части разделения полномочий председателя Совета директоров и единоличного исполнительного органа, также упразднения должности президента Общества, утвердить Бревнова Б.А. председателем правления РАО "ЕЭС России" (протокол заседания Совета директоров от 30.05.97 №23).

⁵¹ Федеральный закон от 21.07.97 №123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и основах приватизации муниципального имущества"(ст.6).

⁵² Распоряжение Правительства РФ от 28 февраля 1997г. №265-р.

⁵³ Устав РАО "ЕЭС России", зарегистрированный Московской регистрационной палатой 25.06.97 под №20863 iu7.

⁵⁴ Протокол годового собрания акционеров от 30.05.97, г.Конаково (п.5).

⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 01.07.96 №777 "О назначении представителей Российской Федерации по управлению закрепленными в федеральной собственности пакетами акций акционерных обществ ТЭК".

⁵⁰ Совет директоров постановил "В связи с решением общего (годового) собрания акционеров РАО "ЕЭС России"

нов Совета директоров Общества, сложивших функции представителей государства, и избрание вместо них вновь назначенных⁵⁵.

Это распоряжение Правительства Российской Федерации и соответствующее положение Устава Общества может иметь определенные правовые последствия.

В частности, это позволяет распространить на представителей государства - членов Совета директоров общее правило о вознаграждении членов совета директоров, предусмотренное Законом⁵⁶, и нормы Положения о материальном вознаграждении членов Совета директоров РАО "ЕЭС России"⁵⁷. Согласно этому Положению членам Совета директоров РАО "ЕЭС России" предоставляются следующие условия материального вознаграждения:

- за каждое участие в заседании Совета производится оплата в размере 40 минимальных оплат труда (с учетом индексации);

- ежеквартальные представительские расходы в размере 30 минимальных оплат труда;

- командировочные расходы в размере 20 тыс.рублей в сутки, с увеличением в последующем в соответствии "с индексом роста аналогичной государственной нормы"⁵⁸.

На основании этого общее собрание акционеров, проведенное 17 мая 1996 года, решило направить на вознаграждение членов Совета директоров и ревизионной комиссии 0,056% средств от балансовой прибыли, остающейся в распоряжении общества.

Правительство Российской Федерации⁵⁹ всегда назначало представителями государства в РАО "ЕЭС России" высших государственных служащих, обязанных согласно Закону о госслужбе и указам Президента Российской Федерации выполнять возложенные на них дополнительные функции безвозмездно. Поэтому получение ими какого-либо вознаграждения по результатам деятельности в РАО "ЕЭС России" будет нарушением действующего законодательства.

Таким образом, одно совершенное Правительством Российской Федерации нарушение Закона и

⁵⁵ В.Е.Белов - ВРИО председателя ГКАП, А.К.Белушов - Зам. Председателя Госкомимущества России, А.Л.Кудрин - первый заместитель Министра финансов России, Г.П.Кутовой - зам. Председателя ФЭК России, Н.Г.Шамраев - зам. Министра экономики России, Е.Г.Ясин - Министр Российской Федерации

⁵⁶ Федеральный закон от 26.12.95 №208-ФЗ "Об акционерных обществах" (ст.64 п.2).

⁵⁷ Приложение к протоколу заседания Совета директоров РАО "ЕЭС России" от 08.06.95 №12.

⁵⁸ Все данные приведены в ценах 1995 года.

⁵⁹ Постановления Правительства РФ от 22.04.97 №439 "О мерах по обеспечению государственного управления закрепленными в федеральной собственности акциями РАО "ЕЭС России", от 04.04.97 № 401 "О представителях государства в РАО "ЕЭС России", от 31.10.96 №1306 "О внесении изменения в постановление Правительства РФ от 01.07.96 №777", распоряжение Правительства РФ от 28.02.97 №265-р и др.

Указа Президента может повлечь и последующие их нарушения (факт реальных выплат представителям государства должен быть установлен в ходе проверки финансово-хозяйственной деятельности Общества).

1.2. Реализация положений нормативной базы по управлению акциями РАО "ЕЭС России", закрепленными в федеральной собственности

Согласно протоколам заседаний совета директоров РАО "ЕЭС России", представители государства в РАО "ЕЭС России", деятельность которого определяет состояние всего народно-хозяйственного комплекса России, осуществляли свои функции по управлению государственным пакетом акций крайне неудовлетворительно и реальные результаты их деятельности по отстаиванию интересов государства отсутствуют⁶⁰. Коллегия представителей государства в РАО "ЕЭС России" (далее Коллегия) не осуществляла своих функций даже по соблюдению Обществом действующего законодательства, а в ряде случаев сама его нарушала. Это подтверждается многочисленными примерами.

Коллегия под председательством первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Б.Е.Немцова (председатель Коллегии)⁶¹ на своем заседании⁶² согласилась с предложением РАО "ЕЭС России" об изменении Положения о Совете директоров Общества, которое включало избрание председателя Совета директоров общим собранием акционеров, что противоречит нормам Закона⁶³.

Согласно протоколу заседания Совета директоров от 26.05.98 №40 Общество брало кредиты под залог акций дочерних акционерных обществ⁶⁴. До-

⁶⁰ Это было отмечено еще в феврале 1996г. Главным контрольным управлением Президента РФ в справке о результатах проверки организации управления государственным имуществом в РАО "ЕЭС России".

⁶¹ Протокол №2 заседания Коллегии представителей государства в РАО "ЕЭС России" у первого заместителя Председателя Правительства РФ - председателя Коллегии представителей государства от 01.07. 97 №БП-П6-32пр, п.3.

⁶² При обсуждении 2-го вопроса повестки дня: "Выработка единой позиции коллегии представителей государства в РАО "ЕЭС России" и порядка голосования представителей государства в Совете директоров Общества по вопросам повестки дня Совета директоров 2 июня 1997г."

⁶³ Ст. 48 Федерального закона об акционерных обществах перечисляет вопросы, отнесенные к компетенции общего собрания акционеров в числе которых отсутствует избрание председателя Совета директоров акционерного общества, а п.3 закрепляет, что общее собрание не вправе рассматривать вопросы, не отнесенные к его компетенции этим Федеральным законом. Одновременно, ст.67 Закона "Председатель совета директоров общества" (п.1) устанавливает, что председатель Совета директоров избирается членами Совета директоров из их числа.

⁶⁴ Переданы в залог акции Свердловскэнерго - 74 968 735 шт, Ленэнерго - 49 029 873 шт, Мосэнерго - 56 300 000 шт (Акт проверки финансово- хозяйственной деятельности РАО "ЕЭС России" его ревизионной комиссией от 21.04.98г., раздел "Кредитно-финансовая деятельность

говором о залоге⁶⁵ (п.3.3.) предусмотрено, что в случае нарушения условий кредитного договора залогодержатель вправе обратиться с иском на предмет залога. А согласно п.5.1. Договора обращение взыскания осуществляется путем продажи предмета залога с публичных торгов или передачи его третьему лицу для последующей реализации.

Это противоречит требованиям Указа Президента №1334, гласящего, что в период, когда более 50% акций РАО "ЕЭС России" сохраняется в государственной собственности, акции его дочерних обществ продаются, вносятся им в уставный капитал создаваемых энергетических компаний и отчуждаются иными способами в срок, в порядке и на условиях, устанавливаемых Правительством Российской Федерации. Счетной палате соответствующего распорядительного документа Правительства Российской Федерации не представлено.

Организационная и финансово-хозяйственная самостоятельность акционерного общества, предусмотренная Федеральным законом об акционерных обществах и законодательством о приватизации, предполагает, что единственным механизмом вмешательства государства в деятельность общества является голосование его представителей в Совете директоров общества и на общем собрании акционеров. В нарушение этих норм Правительство Российской Федерации и его представители в РАО "ЕЭС России" осуществляли вмешательство в его деятельность, как показано ниже, и в других формах.

Коллегия, являясь составной частью Совета директоров, может вносить предложения на его обсуждение, но не вправе регламентировать работу Совета, давать указания его председателю, нарушать требования внутренних документов Общества, принятых в установленном Законом порядке. Однако имеются примеры, подтверждающие противное.

В нарушение Регламента (порядка) деятельности Совета директоров РАО "ЕЭС России" включение дополнительных вопросов в утвержденный план его заседаний производится по решению председателя Совета директоров. На заседании Коллегии⁶⁶ было принято решение о дополнении перечня основных вопросов для рассмотрения на Совете директоров в августе-октябре 1997 г., что противоречит Регламенту.

Коллегия⁶⁷ поручает председателю Совета директоров РАО "ЕЭС России" провести заседание

Общества, в первую очередь, наличие согласований действий Правления по кредитной политике с Советом директоров Общества в соответствии с Уставом Общества).

⁶⁵ Договор о залоге акций ОАО "Ленэнерго" от 26.12.97 №1997/32, Договор о залоге акций ОАО "Сведловскэнерго" от 26.12.97 №1997/31.

⁶⁶ Протокол №2 заседания Коллегии представителей государства в РАО "ЕЭС России" у первого заместителя Председателя Правительства РФ - председателя Коллегии представителей государства от 01.07.97 №БП-П6-32пр, п.2.

⁶⁷ Протокол №3 заседания Коллегии представителей государства в РАО "ЕЭС России" у первого заместителя Пред-

седателя Правительства РФ - председателя Коллегии представителей государства от 09.07.97 №БН-П6-33пр.

Совета директоров для принятия решения о проведении внеочередного собрания акционеров и других связанных с этим вопросов. В частности, в повестку дня в нарушение Устава РАО "ЕЭС России" (п.6.3)⁶⁸ предлагается внести вопрос о неприменении преимущественного права акционеров общества на приобретение выпускаемых облигаций, конвертируемых в обыкновенные акции.

Председатель Коллегии - первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Б.Е.Немцов - на ее заседании⁶⁹, поддержанный всеми членами Коллегии, путем прямого администрирования потребовал от РАО "ЕЭС России" представить ему на утверждение план мероприятий, направленных на выполнение постановлений Правительства Российской Федерации⁷⁰ по вопросам финансово-хозяйственной деятельности Общества.

На другом своем заседании⁷¹ вместо предусмотренного Законом голосования в Совете директоров Коллегия "поручает" председателю Правления Общества Б.А.Бревнову обеспечить регистрацию права собственности РАО "ЕЭС России" на акции Красноярской ГЭС, "одобряет" представленный РАО "ЕЭС России" перечень мероприятий по выпуску конвертируемых облигаций Общества, "соглашается" с предложением Общества о прекращении деятельности его представительств за границей, "принимает к сведению" информацию РАО "ЕЭС России" об итогах производственно-хозяйственной деятельности Общества в первом полугодии и даже предлагает губернатору Красноярского края принять меры к восстановлению собственности АО "Красноярскэнерго", что уж никак не входит в ее компетенцию.

седателя Правительства РФ - председателя Коллегии представителей государства от 09.07.97 №БН-П6-33пр.

⁶⁸ Согласно Уставу РАО "ЕЭС России" (п.6.3) в случае размещения Обществом посредством открытой подписки голосующих акций и ценных бумаг, конвертируемых в голосующие акции, с их оплатой деньгами, акционеры, владельцы голосующих акций Общества, имеют преимущественное право приобретения этих ценных бумаг в количестве пропорциональном количеству, принадлежащих им голосующих акций Общества.

⁶⁹ Протокол №6 заседания Коллегии представителей государства в РАО "ЕЭС России" у первого заместителя Председателя Правительства РФ - председателя Коллегии представителей государства от 18.09.97 №БН-П6-87пр.

⁷⁰ Постановления Правительства РФ от 21.07.97 №903 "Об обеспечении устойчивого снабжения топливом и энергией в осенне-зимний период 1997-98 гг.", от 24.07.97 №927 "О дополнительных мерах по обеспечению устойчивого снабжения топливом и энергией в осенне-зимний период 1997-98 гг.", от 24.07.97 №928 "О мерах по погашению задолженности предприятий и организаций ТЭК по налоговым платежам в федеральный бюджет и задолженности потребителей, финансируемых из федерального бюджета, за поставленные топливно-энергетические ресурсы".

⁷¹ Протокол №7 заседания Коллегии представителей государства в РАО "ЕЭС России" у первого заместителя Председателя Правительства РФ - председателя Коллегии представителей государства от 25.08.97 №БН-П6-50пр.

Наряду с этим, деятельность представителей государства в РАО "ЕЭС России" в ряде случаев сводилась к прямому лоббированию и протекционизму интересов Общества в ущерб интересам государства и не имела ничего общего с проведением государственной политики в деятельности электроэнергетического комплекса страны.

Так, представитель государства - руководитель Федеральной службы по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению России - П.П.Мостовой на заседании Совета директоров⁷² обязался взять под свой личный контроль решение вопроса об изменении порядка начисления и уплаты НДС (в части, зачисляемой в федеральный бюджет) на инвестиционную составляющую в абонентной плате за услуги по функционированию и развитию ЕЭС России, а также оказать Обществу содействие в урегулировании вопроса о взыскании с него, согласно постановлению Налоговой инспекции, задолженности в размере 779,0 млрд.руб.

Права и обязанности представителей государства в органах управления акционерных обществ регламентированы Законом о приватизации⁷³, указами Президента Российской Федерации №№1200 и 1334, а также актами Правительства Российской Федерации. Поэтому не имеет юридической силы и не может служить юридическим основанием для деятельности представителей государства Положение о коллегии представителей государства в Совете директоров РАО "ЕЭС России", утвержденное самим Советом директоров⁷⁴.

Указом Президента Российской Федерации №1334 установлено, что Коллегия действует в Совете директоров Общества. Поскольку представители государства в Совете директоров РАО "ЕЭС России" составляют большую его часть и практически определяют все его решения, их деятельность следует рассматривать в контексте работы Совета директоров в целом.

Не уделялось должного внимания оценке дополнительных вкладов⁷⁵ Российской Федерации в РАО "ЕЭС России", осуществленных после утверждения в 1992 году уставного капитала Общества. К их

⁷² Протокол заседания совета директоров РАО "ЕЭС России" от 15.08.96 №17.

⁷³ Федеральный закон от 21.07.97 №123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" (ст.5).

⁷⁴ Протокол заседания Совета директоров РАО "ЕЭС России" от 02.04.96 №16 (приложение 12).

⁷⁵ Согласно справке РАО "ЕЭС России" от 30.06.98 исх. №16-1/5А дополнительный капитал Общества по состоянию на 01.07.98 составляет 841, 7 млн. руб. в денонмированных ценах и сформирован за счет дополнительно переданных Обществу Госкомимуществом России акций и имущества АО "Якутэнерго" (441,3 млн.руб) и АО "Передвижная энергетика" (26,6 млн.руб), а также за счет капитализации дивидендов на федеральный пакет акций (1993г. - 57,8 млн.руб., 1994г. - 91,7 млн.руб., 1995г. - 137,5 млн.руб., 1996г. - 113,4 млн.руб).

оценке в целях последующего учета в уставном капитале Общества привлекались независимые частные оценщики, как правило иностранные или связанные с ними российские юридические лица⁷⁶. В нарушение Федерального закона об акционерных обществах (ст.77 п.3) и Указа Президента Российской Федерации⁷⁷ к оценке не была привлечена Федеральная служба по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению.

Совет директоров⁷⁸ Общества без достаточного правового и финансово-экономического обоснования одобрил выпуск Американских депозитарных расписок (АДР), не предусмотренных российским законодательством, и поручил председателю Правления Б.А.Бревнову подписать соответствующее депозитное соглашение между РАО "ЕЭС России" и банком "Бэнк оф Нью-Йорк". В нарушение Закона⁷⁹ это соглашение не было согласовано с ФКЦБ России. Согласно справке Общества от 18.06.98 протоколы переговоров между РАО "ЕЭС России" и "Бэнк оф Нью-Йорк" о выпуске АДР не велись, что ставит под сомнение сам факт переговоров.

Соглашение является дословным переводом соответствующих договоров-формуляров американских депозитных банков и было подписано РАО "ЕЭС России" без выдвижения и согласования своих условий, без учета специфики российского законодательства. Это свидетельствует о пренебрежении Обществом интересами государства как его основного акционера и стойкой неспособности Коллегии представителей государства, составляющей основную часть Совета директоров, к выполнению возложенных на нее задач по отстаиванию интересов государства в РАО "ЕЭС России".

Совет директоров Общества не осуществлял контроля за эффективностью управления акциями энергостроительных акционерных обществ, переданных РАО "ЕЭС России" в коммерческое (доверительное) управление.

Госкомимуществом России на основании указов Президента Российской Федерации №1200 и 1334 был утвержден Типовой договор о коммерческом управлении РАО "ЕЭС России" акциями, закреп-

⁷⁶ Протокол заседания Совета директоров РАО "ЕЭС России" от 26.08.97 №26.

⁷⁷ Указ Президента РФ от 18.08.96 №1210 "О мерах по защите прав акционеров и обеспечению интересов государства как собственника и акционера".

⁷⁸ Протокол Совета директоров РАО "ЕЭС России" от 26.08.97 №26.

⁷⁹ Согласно Федеральному закону "О рынке ценных бумаг" от 22.04.96 №39-ФЗ (ст.29) о совершенных сделках по приобретению иностранными владельцами ценных бумаг, выпущенных эмитентами, зарегистрированными в Российской Федерации, сторонам по сделке надлежит уведомлять Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг. О совершенных сделках по приобретению российскими владельцами ценных бумаг, выпущенных иностранными эмитентами, сторонам по сделке также надлежит уведомлять Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг.

ленными в федеральной собственности⁸⁰. Типовой договор в числе обязательств РАО "ЕЭС России" не предусматривал его ответственности за качество управления, осуществляемого на возмездной основе, и нарушений условий договора. Несмотря на введенную в действие в марте 1996 г. часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации, регламентирующую порядок доверительного управления акциями (ст. 1022), в т.ч. имущественную ответственность доверительного управляющего за недобросовестное управление, Типовой договор до сих пор не приведен с ней в соответствие.

Договор о коммерческом управлении, составленный на основании Типового, заключается Госкомимуществом России по каждому акционерному обществу энергостроительного комплекса, а сертификат на его акции передается РАО "ЕЭС России". РАО "ЕЭС России", со своей стороны осуществляло права акционера, соответствующие количеству передаваемых акций, получало долю от дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, в размере, установленном Правительством Российской Федерации.

РАО "ЕЭС России", как коммерческий управляющий, было не вправе продавать или иным образом отчуждать акции, включая залог. Госкомимущество России было обязано согласно Типовому договору осуществлять контроль за исполнением обязательств РАО "ЕЭС России" по каждому из этих договоров.

Через своих представителей РАО "ЕЭС России" участвовало в общих собраниях акционеров этих обществ, заседаниях их советов директоров, ревизионных и иных комиссиях. За управление государственными пакетами акций с 1993 года РАО "ЕЭС России" получило в 1995 году возмещение затрат (согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 20 апреля 1995 г. №535-р) и просит еще 2,0 млрд.рублей (неденоминированных).

1.3. Правовая неурегулированность деятельности представителей государства по управлению государственным пакетом акций РАО "ЕЭС России"

Отличие статуса, прав и обязанностей представителей государства в РАО "ЕЭС России" от установленных⁸¹, отражая специфику РАО "ЕЭС России", вносит неопределенность в правовое положение этого органа. Например, согласно постановлению Правительства Российской Федерации, в состав Коллегии входят представители комитетов по управлению имуществом субъектов Российской Федерации, неподчиненные федеральной власти. Однако отсутствует правовой механизм, позволяющий председателю Коллегии, Министру топлива и энергетики России обеспечить единую позицию членов

Коллегии при голосовании. Не установлен механизм реализации решений Коллегии в РАО "ЕЭС России" через Правление Общества, осуществляющее руководство его финансово-хозяйственной деятельностью. Коллегия представителей государства существует только в рамках Совета директоров РАО "ЕЭС России". Поэтому требование постановления Правительства Российской Федерации №439 к председателю Коллегии обеспечить реализацию ее решений в других органах управления РАО "ЕЭС России" реализовано быть не может, поскольку представители государства в них отсутствуют. Не определены правовые взаимоотношения председателя Коллегии с председателем Правления РАО "ЕЭС России". Нормативно не определено, вправе ли член Коллегии иметь особое мнение при выработке единого мнения по обсуждаемому вопросу и каким образом это закрепляется документально. Отсутствуют нормы, определяющие взаимоотношения Коллегии и Мингосимущества России. В частности, чье мнение, в случае их несовпадения, является решающим для органов управления Обществом. Может ли Коллегия обязать Мингосимущество России внести ее предложения в повестку дня общего собрания акционеров или предложенные ею кандидатуры в Совет директоров. Или же такие права по отношению к Коллегии предоставлены Мингосимуществу России как представителю Российской Федерации во всех акционерных обществах, образованных путем приватизации. Каким образом учитывается мнение Коллегии при назначении Правительством Российской Федерации председателя Правления РАО "ЕЭС России".

Действующей нормативной базе по РАО "ЕЭС России" свойственны коллизии. Например, согласно Указу Президента №1334 на собрании действует представитель Коллегии, обладающий голосами, принадлежащими Российской Федерации. Одновременно постановление Правительства Российской Федерации №439 требует выработки единой позиции представителей государства на общем собрании акционеров. И наконец, это положение входит в противоречие с п.2 ст.7 Федерального закона о приватизации, которым осуществление права акционера предоставлено Мингосимуществу России.

2. Первичное размещение акций РАО "ЕЭС России"

2.1. План приватизации РАО "ЕЭС России" и его изменения

Указом Президента Российской Федерации от 14.08.92 №922⁸² предусмотрено, что преобразование предприятий электроэнергетики в акционерные общества и последующая их приватизация осуществляется на основании специальных указов Президента Российской Федерации, а в случаях, не урегулированных ими, используются положения общенор-

⁸⁰ Распоряжение Госкомимущества России от 12.07.94 №1910-р.

⁸¹ Общеправительственный Указ Президента РФ от 10.06.94 №1200 "О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой".

⁸² Указ Президента РФ от 14.08.92 №922 "Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества".

мативного Указа⁸³ Президента Российской Федерации №721.

Как уже упоминалось, Указом Президента Российской Федерации №1334⁸⁴ установлено, что, пока более 50% акций РАО "ЕЭС России" сохраняются в государственной собственности, акции дочерних АО и акции, внесенные Госкомимуществом России в уставный капитал РАО "ЕЭС России" при его организации⁸⁵ на основе предложений Общества, продаются, вносятся им в уставный капитал создаваемых энергетических компаний и отчуждаются иными способами в срок, в порядке и на условиях, устанавливаемых Правительством Российской Федерации. С принятием в декабре 1993 года Конституции Российской Федерации установленная ранее принятыми указами Президента Российской Федерации обязанность Правительства Российской Федерации по управлению акциями РАО "ЕЭС России", закрепленными в федеральной собственности, приобрела исключительный статус⁸⁶.

Поэтому приватизация электроэнергетического комплекса России, включая утверждение его плана приватизации, устава Общества и их последующих изменений, в соответствии с вышеупомянутыми указами, могли осуществляться исключительно Правительством Российской Федерации⁸⁷ (без права их делегирования).

⁸³ Указ Президента РФ от 01.07.92 №721 "Об организационных мерах по преобразованию госпредприятий, добровольных объединений госпредприятий в акционерные общества".

⁸⁴ Указ Президента РФ от 05.11.92 №1334 "О реализации в электроэнергетической промышленности Указа Президента РФ от 14.08.92 №922 "Об особенностях преобразования государственных предприятий, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества".

⁸⁵ Согласно Указу Президента РФ от 15.08.92 №923 "Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации" (п.1) Госкомимуществу России при учреждении РАО "ЕЭС России" поручено внести в его уставный капитал не менее 49% акций, принадлежащих Российской Федерации в уставном капитале каждого из акционерных обществ, учреждаемых на базе предприятий, перечисленных в приложении 1 к этому Указу (491 предприятие).

⁸⁶ Согласно Конституции РФ (ст.71 пп.д,и) федеральная государственная собственность (включая федеральные энергетические системы) и управление ею находятся в ведении Российской Федерации. А статьей 114 (п.1г) управление федеральной собственностью возложено на Правительство РФ.

⁸⁷ Согласно общенормативному положению Указа Президента РФ № 721 (пп.14,15, разд.1), определяющему обычный порядок приватизации, план приватизации, утвержденный соответствующим комитетом по управлению имуществом является проспектом эмиссии его акций. Продажа акций осуществляется в соответствии с планом приватизации. Т.е. срок, порядок и условия продажи акций АО образованных в порядке приватизации устанавливаются органом утверждающим план приватизации и наоборот.

Однако, вопреки требованиям Конституции Российской Федерации и специальных указов Президента Российской Федерации в сфере электроэнергетики, функции по управлению федеральными энергетическими системами, в т.ч. государственным пакетом акций РАО "ЕЭС России", неправомерно присвоило Госкомимущество России..

В частности:

- в нарушение п.4 специального Указа Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992г. №1334 план приватизации РАО "ЕЭС России" 22 июля 1993 г. утвержден Госкомимуществом России;

- распоряжением Госкомимущества России от 17 октября 1995 г. №1507-р внесены изменения в план приватизации Общества, в числе которых продажа в 1995 г. 9,9% его акций на денежном аукционе в отсутствие предусмотренных Указом Президента предложений РАО "ЕЭС России" (в ответ на это распоряжение, письмом от 6 апреля 1996 г. № АД-1822 РАО "ЕЭС России" информирует Госкомимущество России о низкой эффективности продажи акций Общества на денежных аукционах и предлагает более эффективный, по его мнению, способ их реализации⁸⁸);

- распоряжением Госкомимущества России от 20 ноября 1996 г. №1217-р на основании письма Российского фонда федерального имущества (РФФИ) от 20 ноября 1996 г. №ФИ-2/3873 внесены изменения в план приватизации Общества, которым Госкомимущество России передает РФФИ 1 742 643 160 шт. обыкновенных акций РАО "ЕЭС России" для реализации 8,5% общего количества акций Общества на специализированном аукционе в 1996 г. В числе оснований для издания распоряжения, предусмотренные Указом Президента Российской Федерации № 1334, предложения РАО "ЕЭС России" отсутствуют.

2.2. Размещение акций РАО "ЕЭС России" после 1995 года

2.2.1. В течение 1995 г. РФФИ, согласно Плану приватизации Общества, провел ряд торгов по продаже акций РАО "ЕЭС России", находящихся в его временном владении. Из оставшихся непроданными 9,18 % от общего числа акций, 8,5% предполагалось реализовать в 1996 г.

Учитывая низкий экономический эффект проведенных продаж, РАО "ЕЭС России"⁸⁹ сформировало "Программу повышения ликвидности и курса акций РАО "ЕЭС России" (далее - Программа), рекомендовало приостановить размещение акций РАО "ЕЭС России", принадлежащих государству, до повышения их курса до уровня, соответствующего стоимости активов и принятия соответствующей нормативной базы. Одновременно Совет директоров обратился к Коллегии представителей государства с

⁸⁸ Проект реализации государственного пакета акций РАО "ЕЭС России" в размере 8,5%, утвержденный Правлением Общества 22.04.96 (протокол от 08.05.96 №162пр/4).

⁸⁹ Протокол заседания Совета директоров РАО "ЕЭС России" от 08.06.95 №12.

просьбой представить указанную Программу в Правительство Российской Федерации.

Программа (разд. IV п.3) планировала для изучения финансового и фондового рынка в России и за рубежом привлечение под руководством ГКИ России и РФФИ международного финансового консультанта из числа перечисленных в ней ведущих иностранных инвестиционных банков (Kleinwort Benson, N.M.Rotschild, Barcl de Zoete Wedd, S.G.Warburg). Постановлением Совета директоров от 04.10.95 №14 Правлению РАО "ЕЭС России" было предложено разработать план конкретных мероприятий по участию в совместной работе с ГКИ России и РФФИ по реализации акций РАО "ЕЭС России".

Однако на заседании Правительства Российской Федерации 29 августа 1996 г.⁹⁰ Госкомимуществу России, РФФИ совместно с Минэкономике России, Минфином России, Госкомитетом по рынку ценных бумаг было поручено дополнительно проработать вопрос о намечаемой в 1996 году продаже 8,5% акций РАО "ЕЭС России" и представить предложения в Правительство Российской Федерации.

В ответ на это решение руководство РАО "ЕЭС России" направило письма в Правительство Российской Федерации⁹¹ и Минтопэнерго России⁹², указывающие, что реализация пакета не позволит привлечь достаточных средств для пополнения бюджета, но приведет к потере контроля за управлением электроэнергетикой со стороны государства⁹³.

⁹⁰ Протокол заседания Правительства РФ от 29.08.96 №24, п.8.

⁹¹ Письмо вице-президента РАО "ЕЭС России" В.В.Дорофеева от 12.09.96 № ВД-4783 в адрес первого вице-преьера Правительства РФ В.О.Потанина.

⁹² Письмо вице-президента РАО "ЕЭС России" О.В.Бритвина от 10.09.96 № ОБ-4757 в адрес первого заместителя Министра топлива и энергетики РФ А.Е.Евтушенко.

⁹³ В письмах приводится сравнительная оценка стоимости акций РАО "ЕЭС России" свидетельствующая, что их текущая стоимость значительно ниже стоимости акций аналогичных зарубежных компаний. Для оценки использованы три критерия:

- отношение капитализированной стоимости РАО "ЕЭС России" к единице установленной электрической мощности (капитализированная стоимость, равная 3,4 млрд.долл. США - это общее количество акций Общества умноженное на их текущую стоимость, равную на момент расчета 8 центам. Установленная электрическая мощность, принадлежащая Обществу непосредственно и через пакеты акций, составляет 135 млн. кВт) равно 25 долл. США/кВт, тогда как для зарубежных компаний эта величина составляет от 500 до 1000 долл. США;

- отношение цены акции к консолидированной прибыли, приходящейся на одну акцию (по итогам 1995г. прибыль на 1 акцию составляла 1,2 цента США) равнялась 6,6, в то время как за рубежом это соотношение находится в пределах 12-15;

- стоимость активов, приходящаяся на одну акцию или отношение курсовой и балансовой стоимости составляло 0,32, в то время как для зарубежных компаний это 3-5 (по

В письмах также отмечалась немотивированная позиция государства по продаже пакета в период его минимальной стоимости и оставляющая без ответа внесенное РАО "ЕЭС России" предложение о передаче этого пакета в доверительное управление с планомерным перечислением средств в федеральный бюджет и сохранение государственного контроля над электроэнергокомплексом России. Общество обращается к О.В.Потанину с просьбой приостановить продажу акций.

Одновременно РАО "ЕЭС России" направило письмо в РФФИ⁹⁴ с отказом направить своего представителя в конкурсную комиссию, поскольку условия проведения тендера не согласовывались с Обществом.

Тем не менее на совещании у первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. О. Потанина в сентябре 1996 г.⁹⁵ была одобрена предложенная Госкомимуществом России, РФФИ и общественно-государственным фондом "Российский центр приватизации" схема продажи акций РАО "ЕЭС России" на 1996 г., предусматривающая выпуск облигаций РФФИ, которые обмениваются на акции РАО "ЕЭС России", депонированные в РФФИ. Госкомимуществу России было поручено подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации о порядке реализации акций в соответствии с утвержденной схемой, а РАО "ЕЭС России" оказать всемерную поддержку в проведении работы по их реализации.

Как отмечено в протоколе, это решение было принято вопреки особому мнению РАО "ЕЭС России", поддержанному Минтопэнерго России и Промышленным департаментом аппарата Правительства Российской Федерации о нецелесообразности продажи акций РАО "ЕЭС России" в 1996 г.

После этого совещания Министр топлива и энергетики и Президент РАО "ЕЭС России" обратились с письмами к Председателю Правительства Россий-

итогах 1995 г. балансовая стоимость акции РАО "ЕЭС России" равнялась 25 центам).

На основании расчетов делается вывод, что приобретение иностранными инвесторами 9,18% акций Общества по заведомо низким ценам к уже имеющимся у них уже 21,0%, обеспечит им блокирующий пакет и право "вето" на проведение государственной политики в электроэнергетике. Это утверждение было доказано внеочередным общим собранием акционеров РАО "ЕЭС России" 4 апреля 1998г., когда иностранные инвесторы провели в Совет директоров Общества нужных им представителей.

Письмом РАО "ЕЭС России" от 24.09.96 №ОБ-5011 эти расчеты и сопутствующая аргументация доведены до председателя Госкомимущества России А.Р.Коха.

⁹⁴ Письмо вице-президента РАО "ЕЭС России" В.В.Дорофеева от 12.09.96 № ВД-4782 в адрес зампреда РФФИ В.В.Малина.

⁹⁵ Протокол совещания у первого заместителя Председателя Правительства РФ В. О. Потанина от 12.09.96 № ВП-П6-1пр).

ской Федерации⁹⁶ с просьбой приостановить в 1996-97 гг. продажу акций РАО "ЕЭС России".

Обращения Минтопэнерго и РАО "ЕЭС России" к Председателю Правительства Российской Федерации были поддержаны комитетами Государственной Думы Российской Федерации по экономической политике и по промышленности, строительству, транспорту и энергетике⁹⁷.

В ответ на все усилия профессионалов помешать дальнейшему разрушению основы российской экономики путем нецелесообразной и неэффективной продажи акций РАО "ЕЭС России" иностранным лицам, Госкомимущество России⁹⁸ обязывает РАО "ЕЭС России" в трехдневный срок выделить ответственного за предоставление всей отчетности Общества аудиторской компании Прайс Уотерхаус для подготовки необходимой информации для продажи акций. Одновременно Госкомимущество России⁹⁹ информирует Правительство Российской Федерации, что работа по реализации акций осуществляется в соответствии с планом приватизации Общества, и в условиях значительных недопоступлений в федеральный бюджет не должны приниматься предложения, приводящие к снижению доходов от приватизации.

2.2.2. В октябре 1996 г. Госкомимущество России информировало¹⁰⁰ Правительство Российской Федерации о проработке схемы реализации пакета акций РАО "ЕЭС России" с участием отобранного по конкурсу финансового консультанта и просило продлить срок исполнения поручения¹⁰¹. В качестве отобранного финансового консультанта выступала компания CS First Boston¹⁰², являвшаяся ранее акционером Общества¹⁰³. На запрос Счетной палаты¹⁰⁴ РФФИ не представил материалы по проведению

конкурса по отбору финансового консультанта¹⁰⁵, а также документы об оплате работы консалтинговых компаний "Прайс Уотерхаус" и "Хеглер Бейли", осуществлявших анализ деятельности РАО "ЕЭС России" и последующую ее подготовку для заинтересованных инвесторов и о предполагаемых доходах федерального бюджета и РАО "ЕЭС России" от реализации этого проекта.

Одновременно Российский фонд федерального имущества по поручению первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. О. Потанина¹⁰⁶ направил президенту РАО "ЕЭС России"¹⁰⁷ письмо с проектом бизнес-анализа на бланке компании CS First Boston (приложение 3) для подготовки "Информационного меморандума" для потенциальных приобретателей облигаций РФФИ, обеспеченных пакетом акций РАО "ЕЭС России". При этом РАО "ЕЭС России" было дано указание направить письма в адрес компаний "Прайс Уотерхаус" и "Хеглер Бейли" с просьбой о сотрудничестве в проведении анализа информации о деятельности РАО "ЕЭС России и последующей ее подготовки для заинтересованных инвесторов.

Согласно проекту, разработанному компанией CS First Boston (приложение 4), РФФИ выпускает облигации, обеспеченные акциями РАО "ЕЭС России", из пакета, находящегося во владении РФФИ.

Однако Положение об РФФИ¹⁰⁸ как специализированном финансовом учреждении не предполагает его права на выпуск облигаций, в т.ч. под акции акционерных обществ, находящихся в его владении. Поэтому участие РФФИ в проекте выпуска облигаций, обеспеченных акциями РАО "ЕЭС России", является незаконным и со всей очевидностью обнаруживает его заинтересованность оплатить за счет РАО "ЕЭС России" услуги нанятого им финансового консультанта. Использование функций посредников, имеющих право по закону заниматься соответствующей деятельностью, возможно на основании заключенных РФФИ договоров¹⁰⁹ и при наличии у них соответствующей лицензии¹¹⁰.

⁹⁶ Письмо Министра топлива и энергетики от 18.09.96 №МТ-5408 в адрес Премьера Правительства РФ. Копия этого письма письмом Минтопэнерго от 23.09.96 №Е-5503 направлена председателю Госкомимущества России А.Р.Коху.

⁹⁷ Письмо от 21.10.96 №3.11-21/1042 за подписями В.К.Гусева и Ю.Д.Маслюкова в адрес В.С.Черномырдина.

⁹⁸ Письмо Госкомимущества России от 26.09.96 №АР-6939.

⁹⁹ Письмо Госкомимущества России от 30.09.96 №АР-8/7006.

¹⁰⁰ Письмо Госкомимущества России от 14.10.96 №АР-8/7245 в адрес Правительства РФ.

¹⁰¹ Протокол совещания у первого заместителя председателя Правительства РФ В. О. Потанина от 12.09.96 №ВП-П6-1пр, п.4.

¹⁰² Приложению к письму Госкомимущества от 14.10.96 №АР-8/7231 (CS First Boston - Credit Suisse First Boston-Банк Кредит Свисс Фест Бостон АО - Никитский пер., д.5 (ул. Белинского, д.5).

¹⁰³ По состоянию на 01.01.95 она владела 1,39% акций Общества, а KS First Boston - 10,13%. По состоянию на 01.01.96 она уже не владела акциями РАО "ЕЭС России", а KS First Boston еще располагала 9,8%. А по состоянию на 01.01.97 ни одна из них не являлась акционером РАО "ЕЭС России".

¹⁰⁴ Письмо Счетной палаты от 16.06.98 №04-292.

¹⁰⁵ Копии объявлений о проведении конкурса, включая условия участия и требования к участникам; протокола проведения конкурса; решения об утверждении состава конкурсной комиссии; утвержденной методики определения победителя; протокола подведения итогов конкурса; договора с победителем на проведение работ, содержащего обязательства сторон, полномочия финансового консультанта, ограничения допуска к секретной и конфиденциальной информации, юридического адреса победителя, порядок приемки работ; сроки, размеры предварительной и окончательной оплаты выполненных работ, подтвержденные копиями платежных поручений и т.п.).

¹⁰⁶ Поручение первого заместителя председателя Правительства РФ от 19 октября 1996 г. №ВП-П6-34939.

¹⁰⁷ Письмо РФФИ от 10.10.96 №ФИ-3/3389 в адрес президента РАО "ЕЭС России".

¹⁰⁸ Утверждено Указом Президента РФ от 17.12.93 №2173 "Вопросы РФФИ".

¹⁰⁹ Положение об РФФИ, п.10.

¹¹⁰ Постановление Правительства РФ 28.12.91 №78 (п.21).

Несмотря на проведенную работу и понесенные расходы на оплату деятельности привлеченных иностранных компаний, этот проект в 1996 г. осуществлен не был. Работа по его реализации, но на несколько измененной основе продолжена в 1997 г. после продажи на специализированном аукционе 8,5% акций компании¹¹¹.

2.2.3. Неправомерно утвержденные распоряжением Госкомимущества России от 20.11.96 №1217-р изменения к плану приватизации РАО "ЕЭС России" предусматривали продажу 8,5% акций Общества на специализированном аукционе в 1996 г.

Минтопэнерго России обратилось к первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А. А. Большакову¹¹² с предложением об отмене решения о продаже 8,5% акций РАО "ЕЭС России" и закреплении в федеральной собственности оставшихся 60,95% акций Общества.

Одновременно Минтопэнерго довел до сведения Госкомимущества России¹¹³ результаты заседания комиссии по совершенствованию системы управления отраслями ТЭК¹¹⁴, проведенного по поручению Правительства Российской Федерации¹¹⁵. Согласно

протоколу заседания комиссия отметила, что предполагаемая продажа 8,5% акций РАО "ЕЭС России" иностранным инвесторам усложнит ее дальнейшую работу по совершенствованию системы управления отраслями ТЭК и работу Межведомственной комиссии по подготовке планов структурной реформы с учетом проводимой приватизации в отраслях естественных монополий.

Несмотря на имеющиеся возражения компетентных специалистов, Госкомимущество России в тот же день провело совещание¹¹⁶, на котором было принято решение о нецелесообразности отмены принятых решений по продаже 8,5% акций РАО "ЕЭС России" иностранным инвесторам.

Письмом от 16.12.96 №МТ-7272 Минтопэнерго вновь обратилось к Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой о приостановлении продажи, поскольку РФФИ и ФКЦБ уже объявили¹¹⁷ о проведении аукциона по продаже 8,5% акций РАО "ЕЭС России" при начальной цене 500 руб. за акцию и закреплении пакета, выставленного на торги, в федеральной собственности. По этому же вопросу было принято обращение Государственной Думы Президенту Российской Федерации¹¹⁸.

Несмотря на это, 8,5% акций РАО "ЕЭС России" было продано за бесценок. Для этого была выбрана наиболее неприбыльная форма продажи - специализированный аукцион. Согласно установленному порядку¹¹⁹ начальная цена акций, выставленных на специализированный аукцион, могла устанавливаться в пределах не менее 70% и не более 2-кратной величины их номинальной стоимости. Начальная цена акций была установлена равной их номиналу - 500 руб., а цена покупки оказалась на 2,5% выше - 512,8 руб.¹²⁰. При этом следует учитывать, что финансовому консультанту, компании CS First Boston, предложившему эту убыточную для страны продажу, в качестве вознаграждения было выплачено 22,5 млрд. руб. в неденоминированных ценах¹²¹.

2.2.4. На внеочередном общем собрании акционеров РАО "ЕЭС России" 4 апреля 1998 г. 8,82% акций Общества голосовал The Bank of New York I.N, не являющийся его акционером¹²². Между этим Бан-

проблемы. Реализация этих акций по заниженным ценам недопустима. Доложите. Срок-3 дня. А.Большаков".

¹¹⁶ Протокол совещания у председателя Госкомимущества России А. Р. Коха от 05.12.96 №46.

¹¹⁷ Бюллетень РФФИ "Реформа", от 22.11.96, №49, стр. 5.

¹¹⁸ Письмо Председателя Государственной Думы от 16.12.96 №2.12-17/907, постановление Госдумы от 15.12.96 №921-11 ГД.

¹¹⁹ Основные положения госпрограммы приватизации в Российской Федерации после 01.07.94 п.5.3.3.

¹²⁰ Бюллетень РФФИ "Реформа", январь 1997 г., №2, стр.5.

¹²¹ Договор об оказании консультационных услуг от 11.12.96 №01-2/2124 между Госкомимуществом России в лице А.Р.Коха и компанией CS First Boston в лице Jan Molson.

¹²² Письмо The Bank of New York I.N от 14.04.98 №4698 P.1. в адрес Счетной палаты РФ, выписка из реестра ак-

¹¹¹ Правительство РФ своим постановлением от 03.04.97 №390 "О мерах по совершенствованию порядка формирования инвестиционных ресурсов в электроэнергетике и государственному контролю за их использованием"(п.4) рекомендовало РАО "ЕЭС России" разработать с участием Минэкономики России, Минфина России и Минтопэнерго России условия выпуска долгосрочного облигационного займа РАО "ЕЭС России" с индексированной купонной ставкой для размещения его в 1997г. на российском и зарубежных рынках ценных бумаг. В июле 1997г. на рассмотрение Президента постановлением Правительства РФ от 22.07.97 №924 был внесен проект указа "О мерах по развитию инвестиционных процессов в электроэнергетическом комплексе Российской Федерации". Изданный в соответствии с проектом Указ Президента РФ от 23.07.97 №768 "О мерах по развитию инвестиционных процессов в электроэнергетическом комплексе Российской Федерации" предусматривал уменьшение закрепленного в федеральной собственности пакета акций до 50% плюс 1 акция. и внесение его в перечень пакетов акций акционерных обществ, продукция (товары, услуги) которых имеет стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности; выпуск облигаций РАО "ЕЭС России", конвертируемых в его акции, под залог акций, закрепленных в федеральной собственности. Однако в январе 1998г. Указ был отменен Указом Президента РФ от 26.01.98 №75 "О признании утратившими силу пп.2 и 3 Указа Президента РФ от 23.07.97 №768" и эта акция не получила своего завершения.

¹¹² Письмо Минтопэнерго России от 25.11.96 №Е-6802 в адрес первого заместителя Председателя Правительства РФ А.А. Большакова.

¹¹³ Письмо Минтопэнерго от 05.12.96 №Б-6991 в адрес председателя Госкомимущества России А.Р.Коха.

¹¹⁴ Комиссия создана распоряжением Правительств РФ от 24.06.96 №985-р.

¹¹⁵ Поручение Правительства РФ от 28 ноября 1996 г. №АБ-П14-39289: "Прошу дополнительно рассмотреть вопрос о продаже госпакета акций РАО "ЕЭС России" и проанализировать все возможные аспекты этой

ком, РАО "ЕЭС России", собственниками и собственниками-выгодоприобретателями Американских депозитарных расписок (далее - АДР) 3 ноября 1997 г. заключено депозитное соглашение, не предусмотренное российским законодательством и не согласованное с ФКЦБ России¹²³. В материалах собрания также фигурировало письмо "Дойче Банка"¹²⁴, свидетельствующее, что на закрытии торгов 27 февраля 1998 года Банк являлся держателем 10 млн. Глобальных депозитарных расписок (далее ГДР) РАО "ЕЭС России".

Впервые вопрос о продвижении акций РАО "ЕЭС России" на зарубежные фондовые рынки обсуждался на заседании Совета директоров Общества, согласовавшего "Программу повышения ликвидности и курса акций РАО "ЕЭС России" (далее - Программа). Раздел IV Программы "Продвижение акций РАО "ЕЭС России" на зарубежные рынки капитала", в частности, предусматривал создание консорциума ведущих зарубежных фирм для продвижения акций Общества на зарубежный рынок капитала и реализацию программы выпуска АДР. Основанием этому служила необходимость повышения ликвидности акций РАО "ЕЭС России" на международных фондовых рынках, привлечения инвестиций в электроэнергетику России и поступлений средств в федеральный бюджет. При этом Совет директоров просил Коллегию представителей государства представить эту Программу в Правительство Российской Федерации для согласования, однако по организационным причинам это сделано не было. Одновременно Правлению Общества было поручено сформировать 10%-ный портфель акций РАО "ЕЭС России" за счет их приобретения на вторичном фондовом рынке¹²⁵. Это поручение не было выполнено из-за отсутствия свободных финансовых ресурсов.

В апреле 1996 г. Совет директоров одобрил проведенную работу по подготовке выпуска АДР и поручил президенту РАО "ЕЭС России" А.Ф. Дьякову подписать соответствующее депозитное соглашение с Bank of New York¹²⁶. Однако в связи с процедурными трудностями это поручение в установленные сроки выполнено не было и в августе 1997 г. Совет директоров, одобрив выпуск АДР первого уровня, поручил подписание этого соглашения новому председателю Правления РАО "ЕЭС России" Б.А.Бревнову¹²⁷. Соглашение, как уже упоминалось,

ционеров РАО "ЕЭС России" на 23.02.98, выданная Центральным московским депозитарием.

¹²³ Справка РАО "ЕЭС России" о работе по программе выпуска АДР от 18.06.98 за подписью директора казначейства Общества А.В.Лопатина.

¹²⁴ Письмо "Дойче Банка" в адрес РАО "ЕЭС России" без числа и даты (из текста следует, что письмо отправлено после 27.02.98).

¹²⁵ Протокол заседания Совета директоров РАО "ЕЭС России" от 08.06.95 №12.

¹²⁶ Протокол заседания Совета директоров РАО "ЕЭС России" от 02.04.96 №16.

¹²⁷ Протокол заседания Совета директоров РАО "ЕЭС России" от 26.08.97 №26.

было подписано 3 ноября 1997 г. При этом следует отметить, что еще в сентябре 1995 г. было подписано соглашение между The Bank of New York I.N и ING Bank Eurasia о скупке для выпуска АДР акций РАО "ЕЭС России" на российском фондовом рынке (в настоящее время ING Bank Eurasia является агентом по приобретению акций для The Bank of New York I.N и их хранителем в России). Первые АДР появились на фондовом рынке США в мае 1997 г. (приложение 6), т.е. задолго до подписания депозитного соглашения.

Согласно представленным Счетной палате документам (приложение 6) всего на фондовом рынке США¹²⁸ обращается 55 800 000 АДР, обеспеченных соответственно 5 580 000 000 акций РАО "ЕЭС России" (12,94% общего количества акций Общества). Цена АДР на фондовом рынке США в пересчете на стоимость акций РАО "ЕЭС России" практически не отличается от их стоимости на российском фондовом рынке (приложение 5)¹²⁹, средние котировки курса акций РАО "ЕЭС России" на российском фондовом рынке составили за тот же период 31,5 цента США (приложения 5 и 6). Следует также отметить, что выпуск АДР не повлиял на котировки акций Общества на российском фондовом рынке - до сих пор не достигнут даже уровень цен середины 1997 года (в среднем около 42 центов за акцию).

Из представленных РАО "ЕЭС России" Счетной палате Российской Федерации документов невозможно установить механизм депонирования акций РАО "ЕЭС России" в депозитарии The Bank of New York и кто является собственником или собственником-выгодоприобретателем АДР. Депозитное соглашение на 70 страницах (включая приложение) не содержит правовых категорий российского законодательства о ценных бумагах.

Российским законодательством о рынке ценных бумаг вообще не предусмотрена возможность эмиссии ценных бумаг иностранными эмитентами обеспеченных акциями российских акционерных обществ. Ссылки депозитного соглашения на законодательство США на территории России неправомерны со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями¹³⁰.

¹²⁸ По состоянию на апрель 1998г.

¹²⁹ АК&М - акционерное общество "Анализ, консультации и маркетинг". Информационное агентство основано в 1990 году, учредители физические лица. Основные информационные продукты: база данных "AK&M-List"(российский фондовый рынок), "AK&M-Online News" (оперативные новости фондового рынка), Бюллетень "Рынок акций приватизированных предприятий", Бюллетень "Рынок ликвидных акций. Управление портфелем", Бюллетень "Рынок слияния и поглощения", "Рейтинг АК&М", "Рейтинг векселей", "Исследование активности рынков акций крупнейших предприятий", Справочник "Кто есть Кто на российском рынке ценных бумаг".

¹³⁰ Это подтверждает и само депозитное соглашение, согласно разделу 2.1 которого депозитарий (The Bank of New York) "уведомлен российскими адвокатами, что суды Российской Федерации не будут признавать и приводить в

Неадекватность понятий "акционер", "номинальный держатель", "собственник" и "собственник-выгодоприобретатель" законодательства США и России о ценных бумагах и неправомерное их использование Центральным московским депозитарием и РАО "ЕЭС России" на внеочередном собрании акционеров 4 апреля 1998 г. привело к серьезным нарушениям федерального закона об акционерных обществах, когда право на участие в общем собрании акционеров осуществили номинальные держатели и иные лица, не являющиеся согласно российскому законодательству владельцами акций Общества¹³¹. В правовом отношении неясна и система бухгалтерского учета движения акций РАО "ЕЭС России" и прибыли, получаемой от обращения АДР.

Одновременно, необходимо отметить, что согласно Закону о рынке ценных бумаг (ст. 29) о совершенных сделках по приобретению иностранными владельцами ценных бумаг, выпущенных эмитентами, зарегистрированными в Российской Федерации, сторонам по сделке надлежит уведомлять Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг. Подобное уведомление, в нарушение Закона, сделано не было¹³².

Что же касается ГДР, обращающихся на фондовых рынках Европы и обеспеченных акциями РАО "ЕЭС России", то ни одного документа, регламентирующего их выпуск, его правовую и экономическую обоснованность, условия регистрации и обращения, ответственность сторон и прочее, в РАО "ЕЭС России" в ходе проверки не обнаружено.

2.2.5. В связи с принятием Федерального закона от 7 мая 1998 года №74-ФЗ "Об особенностях распоряжения акциями РАО "ЕЭС России" и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности" и необходимостью его исполнения, при проведении проверки установлены иностранные лица - владельцы акций РАО "ЕЭС России" и объемы находящихся у них пакетов (приложение 7). Однако трудности, связанные с получением Счетной палатой Российской Федерации документов и информации по этому вопросу, не позволили установить пути и спосо-

исполнение в принудительном порядке решения, вынесенные судами США или судами штата Нью-Йорк.

¹³¹ Согласно справке РАО "ЕЭС России" о работе по программе выпуска АДР от 18.06.98 за подписью директора казначейства Общества А.В.Лопатина (п.5.) "В соответствии с депозитарным соглашением голосование владельцами АДР на собрании акционеров РАО "ЕЭС России" осуществлялось представителем РАО "ЕЭС России" на основании доверенности, выданной The Bank of New York и в соответствии с количеством акций, зарегистрированных в Центральном московском депозитарии. Но как уже указывалось этот банк не числится в реестре Центрального московского депозитария среди акционеров Общества. Согласно данным Депозитария этим пакетом владеет Банк ING, аффилированный с The Bank of New York.

¹³² Справки РАО "ЕЭС России" от 18.06.98 б/№ и от 24.06.98 №14-517 за подписью директора казначейства Общества Лопатина.

бы их приобретения. Не представил список иностранных лиц - приобретателей акций РАО "ЕЭС России", с указанием размеров купленных пакетов¹³³, Российский фонд федерального имущества, выступавший как их продавец при первичном размещении. Организация учета акций РАО "ЕЭС России" в Центральном московском депозитарии (далее ЦМД), выступающем в качестве регистратора, в соответствии с Положением¹³⁴ не предполагает обособления в системе ведения реестра резиденто-держателей акций российских акционерных обществ от нерезидентов¹³⁵. В то же время, по имеющимся в реестре реквизитам (наименование юридического или физического лица акционера, его юридический адрес, величина пакета и сведения об акциях и т.п.) не предоставляет возможности уверенно идентифицировать резидентов и нерезидентов.

Наряду с этим, Согласно договору, заключенному между РАО "ЕЭС России" и ОАО "ЦМД"¹³⁶, ЦМД был обязан совместно с эмитентом разработать пакет документов по оформлению номинальных держателей акций, сформировать структуру номинальных держателей акций и разработать технологию работы с ними. Это положение договора имеет чрезвычайную актуальность в связи с продажей акций РАО "ЕЭС России" зарубежным инвесторам, которые, используя различные финансовые инструменты, включая американские депозитарные расписки, чаще всего выступают в роли номинальных держателей. Однако даже после подписания РАО "ЕЭС России" 3 ноября 1997 г. депозитного соглашения с The Bank of New York, не были оформлены документы, определяющие взаимоотношения РАО "ЕЭС России" с ЦМД по учету АДР.

8.2. Выводы:

1. После 1993 года порядок приватизации электроэнергетического комплекса России не был приведен в соответствие с требованиями пункта "и" статьи 71 Конституции Российской Федерации предусматривающего нахождение федеральных энергетических систем в ведении Российской Федерации и п.1 ст.76, требующего принятия по предметам ведения Российской Федерации федеральных конституционных и федеральных законов, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. Поставленные указами Президента Российской Федерации цели приватизации электроэнергетического комплекса России достигнуты не были. Часть функций управления электроэнергетикой (и основная из них - осуществление производственно-диспетчерского управления энергосистемами в целях наиболее рационального использования имею-

¹³³ Письмо Счетной палаты от 16.06.98 №04-292.

¹³⁴ Положение о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг, утвержденное постановлением ФКЦБ России от 02.10.97 №27.

¹³⁵ Письмо Центрального Московского депозитария от 25.06.98 №022152/1.

¹³⁶ Договор от 31.08.94 Д/р №1 (п.2.1.2).

щихся энергетических мощностей и бесперебойного снабжения народного хозяйства страны электрической и тепловой энергией) была передана от государства акционерному обществу. Таким образом, приватизировано не имущество, указанное в ст.1 Закона о приватизации 1991 года, а функция управления базовой отраслью экономики, обеспечивающей независимость и безопасность страны. Приватизация государственных функций управления не была предусмотрена законодательством о приватизации.

3. Увеличение количества органов, дублирующих управленческие функции бывшего Минэнерго СССР и соответственно управленческого аппарата комплекса при снижении эффективности его деятельности, свидетельствует о недостаточной продуманности решения о приватизации государственных функций управления электроэнергетикой России.

Статус холдинга РАО "ЕЭС России" как компании, осуществляющей не только хозяйственную деятельность, но организующей и контролирующей хозяйственную деятельность входящих в ее систему дочерних акционерных обществ, иных юридических лиц электроэнергокомплекса, взаимоотношений между ними, а также разграничение его управленческих и регулирующих функций с Минтопэнерго России, ФЭК, коллегией представителей государства в РАО "ЕЭС России", действующей нормативной базой достаточным образом не урегулирован.

Отсутствует достаточная ясность во взаимоотношениях аппарата управления РАО "ЕЭС России" с самим Обществом, подразделений холдинга между собой, а также РАО "ЕЭС России" с администрациями субъектов Российской Федерации и региональными энергетическими комиссиями.

4. В нарушение Закона об акционерных обществах (ст.69) руководство текущей деятельностью общества осуществляет только коллегиальный исполнительный орган (правление). Правительство Российской Федерации, обязанное осуществлять контроль за деятельностью Общества, игнорировало предусмотренный действующим законодательством особый правовой статус РАО "ЕЭС России" и специальные формы управления пакетом акций, принадлежащим государству на праве собственности, и не осуществляет контроль за деятельностью Общества и содержанием его Устава, во многих положениях противоречащего действующему законодательству (избрание председателя Правления и представителей государства в Совет директоров, нарушение структуры органов управления Обществом, участие в общем собрании акционеров лиц, не являющихся собственниками акций Общества, передача в залог с правом продажи акций дочерних акционерных обществ, выпуск АДР и ГДР и т.п.).

5. Введение представителей государства в Совет директоров РАО "ЕЭС России" и назначение его председателя правления (президента) осуществляется с нарушением Указа Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 года №1334, что привело к

значительному ослаблению влияния государства на управление электроэнергокомплексом страны.

6. Представители государства в РАО "ЕЭС России", являющегося системообразующим звеном народно-хозяйственного комплекса России, осуществляли свои функции по управлению государственным пакетом акций неудовлетворительно и реальные результаты их деятельности по отстаиванию интересов государства в ходе проверки обнаружить не удалось. Коллегия представителей государства в РАО "ЕЭС России" не осуществляла своих функций по соблюдению Обществом действующего законодательства, в ряде случаев сама нарушала как законодательство, так и утвержденные в установленном порядке внутренние документы Общества.

7. В нарушение Конституции Российской Федерации и Указа Президента Российской Федерации №1334 Госкомимущество России превысило предоставленные ему полномочия в части установления порядка приватизации электроэнергокомплекса России и утверждения приватизационных и учредительных документов РАО "ЕЭС России. Этими действиями Госкомимущество России не только принимало решения, находящееся в компетенции Правительства Российской Федерации, но и прямо нарушило требование Указа Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 года №1334 об отчуждении акций РАО "ЕЭС России" в порядке и на условиях, устанавливаемых Правительством Российской Федерации на основе предложений Общества.

8. В нарушение Указа Президента Российской Федерации №1334, решение о продаже в декабре 1996 года 8.5% акций РАО "ЕЭС России", находящихся в государственной собственности, было принято не Правительством Российской Федерации, а единоличным решением первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. О. Потанина вопреки предложениям Общества. Эти действия В. О. Потанина, представляющего крупный российский коммерческий капитал, нельзя расценивать иначе, как лоббирование интересов иностранных компаний-партнеров в ущерб национальным интересам. Наряду с В. О. Потаниным, крайнюю заинтересованность в продаже этого пакета иностранным лицам и фактическом ослаблении государственного влияния на управление электроэнергетикой России проявили Госкомимущество России, РФФИ и Российский центр приватизации.

Вопреки действующему законодательству к оценке акций РАО "ЕЭС России" в качестве финансового консультанта неправомерно (без конкурса) была привлечена заинтересованная зарубежная компания CS First Boston, но не был привлечен обязательный в этом случае государственный финансовый орган¹³⁷.

¹³⁷ Федеральный закон от 26.12.95 №208-ФЗ "Об акционерных обществах" (ст.77 п.3) и Указ Президента РФ от 18.08.96 №1210 "О мерах по защите прав акционеров и обеспечению интересов государства как собственника и акционера" (п.12).

9. Введение в оборот российского фондового рынка АДР не имеет правовых оснований и правовая сущность этого финансового инструмента не регулируется действующими законами Российской Федерации, включая недавно принятый Федеральный закон "О рынке ценных бумаг".

Цели, во имя которых были выпущены АДР, не достигнуты. Иностранные и российские инвестиции в электроэнергетику России до настоящего времени не осуществлены. Что же касается поступления дополнительных средств в федеральный бюджет, то РАО "ЕЭС России" не перечисляет в него даже обязательные платежи, являясь постоянным должником государства. Цена акций Общества продолжает снижаться, несмотря на отдельные всплески. Начало последнего резкого спада отмечено 3-4 мая 1998 года накануне подписания Президентом Российской Федерации федерального закона от 7 мая 1998 года №74-ФЗ "Об особенностях распоряжения акциями РАО "ЕЭС России" и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, находящихся в федеральной собственности". Единственным следствием реализации этого проекта является увеличение на 12,94% пакета акций, находящегося в руках иностранных инвесторов и доведение его до блокирующего, что привело к значительному ослаблению влияния государства на управление электроэнергетическим комплексом России и доведению до критической его зависимости от иностранного капитала.

Наряду с этим владельцы АДР не являются акционерами РАО "ЕЭС России" и не имеют права участвовать в общих собраниях акционеров. В связи с этим избрание в Совет директоров Общества А.Б.Чубайса на внеочередном общем собрании акционеров 4 апреля 1998 года голосами The Bank of New York, являющегося эмитентом АДР, нелегитимно.

9. Предложения:

1. Обратиться в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

1.1. о необходимости разработки и принятия федерального закона о федеральных энергетических системах;

1.2. о дополнении Федерального закона "О рынке ценных бумаг" разделом о порядке обращения ценных бумаг российских эмитентов на зарубежных фондовых рынках.

2. Предложить **Правительству Российской Федерации:**

2.1. сформировать и утвердить Концепцию долгосрочной государственной политики по сохранению и развитию Единой электроэнергетической системы России с сохранением в ее управлении ведущей роли государства;

2.2. устранить параллелизм функций органов, управляющих электроэнергетикой страны;

2.3. сформировать и утвердить положение о Коллегии представителей государства в РАО "ЕЭС России";

2.4. устанавливать должностной оклад председателя Правления РАО "ЕЭС России" и совокупное дополнительное вознаграждение в контракте, заключаемом с ним Правительством Российской Федерации;

2.5. принять меры к приостановке обращения производных ценных бумаг иностранных эмитентов, обеспеченных акциями РАО "ЕЭС России" как не предусмотренное российским законодательством.

3. Направить письмо **Генеральному прокурору Российской Федерации** о признании недействительным распоряжения Госкомимущества от 20 ноября 1996г. №1217-р и признании торгов по продаже 8,5%-акций РАО "ЕЭС России", находившихся в федеральной собственности недействительными.

10. **Перечень предлагаемых писем по результатам проверки.**

Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

Председателю Правительства Российской Федерации;

Генеральному прокурору Российской Федерации;

11. С актами проверки ознакомлен председатель Совета директоров РАО "ЕЭС России" В. В. Кудрявый.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. СОКОЛОВ