

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 декабря 2010 года № 59К (761) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка подготовки и реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2009 год»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить обращение Счетной палаты в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Направить представление Счетной палаты Министерству экономического развития Российской Федерации.

Направить представление Счетной палаты Федеральному агентству по управлению государственным имуществом.

Направить информацию об основных итогах контрольного мероприятия и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка подготовки и реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2009 год»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункты 2.26.1, 2.26.1.1, 2.26.1.2, 2.26.1.3, 2.26.1.4, 2.26.1.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые, распорядительные, финансовые, правоустанавливающие, бухгалтерские, справочные, информационные и иные документы, в том числе регламентирующие деятельность органов исполнительной власти в части формирования и реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2009 год.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Московской области, иные федеральные органы исполнительной власти (при необходимости по запросу), ОАО «Инвест-Сервис-Котельники» (по запросу).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 24 сентября по 9 ноября 2010 года.

Цели контрольного мероприятия

Проверка и анализ процесса приватизации федерального имущества в 2009 году в части соответствия целям основополагающих документов государственной политики в области приватизации.

Оценка итогов реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2009 год с точки зрения обеспечения государственных интересов.

Проверка деятельности Территориального управления Росимущества в Московской области, Росимущества, а также иных федеральных органов исполнительной власти (при необходимости по запросу) в части законности и эффективности использования и распоряжения земельными участками, находившимися в федеральной собственности и переданными в собственность коммерческих организаций на примере деятельности ОАО «Инвест-

Сервис-Котельники» в отношении земельного участка общей площадью 6,6 га, расположенного по адресу: Московская область, г. Котельники, мкрн. «Опытное поле», вл. 10/1.

Проверяемый период деятельности: 2008 год - истекший период 2010 года.

По результатам контрольного мероприятия

Раздел 1. Проверка и анализ процесса приватизации федерального имущества в 2009 году в части соответствия целям основополагающих документов государственной политики в области приватизации

1.1. Анализ проблем нормативно-правового регулирования процесса приватизации федерального имущества

Реализация программы приватизации 2009 года в условиях мирового кризиса, обвала фондовых рынков, масштабной декапитализации активов, нарастающей эмиссии необеспеченных денежных средств и дисбаланса прав требований и долговых обязательств была объективно сопряжена со значительными рисками.

Избыток платежных финансовых инструментов, включая «высокотоксичные», формирует риски утраты национальной юрисдикции ключевых активов путем их приватизации по минимальной цене за счет масштабных иностранных инвестиций.

В качестве защитных мер ряд стран ограничивают иностранные инвестиции (кроме прямых) на национальные фондовые рынки, а также ужесточают национальное законодательство в сфере оффшорных операций.

В этих условиях особое значение приобретает жесткая увязка масштабов содержания и хода приватизационных процессов и мер стратегического планирования развития страны с учетом хода и последствий кризиса.

Положение усугубляется отсутствием в настоящее время целостной системы стратегического планирования, включая стратегию управления национальными активами, развитого контрактного права и актуализированного законодательства о стратегическом планировании социально-экономического развития в целом.

Минэкономразвития России разработало¹ законопроект «О государственном стратегическом планировании», который призван стать основой системы государственного стратегического планирования.

Указанный законопроект внесен 27 августа 2009 года Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации², согласительное совещание по нему было проведено 29 сентября 2009 года под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра финансов Российской Федерации, по итогам которого Минэкономразвития России и Минфину России было поручено дополнительно проработать вопрос о содержании законопроекта. Принятие Правительством Российской Федерации решения о разработке государственных программ Российской Федерации³ привело к внесению корректив в законопроект.

На момент настоящей проверки законопроект не принят.

Как указывалось ранее в актах и представлениях Счетной палаты Российской Федерации, недостатки и проблемы законодательства о приватизации при разработке и реализации прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества

¹ В соответствии с пунктом 59 перечня проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р.

² Письмо от 27 августа 2009 года № 14141-ЭН/Д19.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

включали в себя системные проблемы, носящие общий характер, и конкретные недостатки, осложняющие реализацию приватизационных процессов и создающие условия для нарушения законодательства.

Подготовка, утверждение и реализация Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2009 год и основных направлений приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2008 года № 1272-р (далее - Программа приватизации на 2009 год) осуществлялись в соответствии с положениями Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее - Закон о приватизации) и постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 806 «Об утверждении Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и внесении изменений в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества» (далее - Правила разработки программы приватизации).

Разработка программы осуществляется в соответствии с:

- посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;
- принятыми Президентом Российской Федерации решениями в сфере приватизации федерального имущества;
- утвержденной Правительством Российской Федерации Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу;
- прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу;
- задачами, определенными Правительством Российской Федерации при подведении итогов приватизации федерального имущества за отчетный год;
- иными решениями Правительства Российской Федерации.

Поставленная Минэкономразвития России Росимуществу в задании на разработку проекта Программы приватизации на 2009 год цель по сокращению государственного имущественного сектора согласуется с основополагающими программными документами, определяющими политику в сфере социально-экономического развития Российской Федерации: посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2007, 2008 и 2009 годах; бюджетными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2007, 2008 и 2009 годах; Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р; Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р (далее - Концепция 2020), Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р.

Однако существующая система планирования и реализации приватизационных процессов в Российской Федерации имеет ряд недостатков, которые не позволяют эффективно реализовывать государственную политику в области приватизации федерального имущества. В программах приватизации отсутствуют четко сформулированные стратегические цели государственной политики в сфере приватизации федерального имущества, а также количественно измеримые целевые индикаторы и показатели, характеризующие степень достижения этих целей.

При разработке проекта Программы приватизации на 2009 год не были в полной мере устранены выявленные ранее нарушения и недостатки, включая вопросы нормативно-правового регулирования, вследствие чего утвержденный документ содержал некоторые заведомо неосуществимые на практике процедуры. Например, в задании Росимуществу на разработку проекта программы приватизации на 2009 год⁴ было указано на поставленную Председателем Правительства Российской Федерации задачу завершить в течение ближайших 3 лет приватизацию федерального имущества, за исключением имущества, необходимого для выполнения государственных функций и полномочий.

В то же время нормативно установленные понятия в сфере приватизации: «обеспечение выполнения государственных функций и полномочий Российской Федерации», «государственная функция» и «государственная услуга», а также утвержденные стандарты и реестры государственных функций (услуг), отсутствуют.

С точки зрения Минэкономразвития России⁵: «Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» установлены полномочия Президента Российской Федерации по утверждению перечня стратегических предприятий и АО. Перечень ... содержит организации, обеспечивающие выполнение государственных функций. В отношении иных организаций отраслевыми ФОИВ⁶ должны представляться развернутые обоснования целесообразности сохранения их в федеральной собственности..., цели и сроки сохранения организаций в федеральной собственности меняются в зависимости от отраслевой специфики и видов деятельности..., установление универсальных критериев отнесения организаций государственного сектора к обеспечивающим, выполнение государственных функций и полномочий Российской Федерации не представляется возможным. В то же время действующие Правила ... предусматривают участие отраслевых ФОИВ в формировании и согласовании перечней приватизируемого федерального имущества. Таким образом, определен механизм недопущения к приватизации организаций, задействованных в обеспечении государственных функций...».

Таким образом, регламент (порядок) признания федерального имущества необходимым для обеспечения выполнения государственных функций и полномочий, в том числе перечни оснований и критериев для принятия такого решения, отсутствуют, что препятствует объективной оценке реализации процесса приватизации и выполнения программ приватизации (в том числе на 2009 год) в части соответствия поставленной задаче «приватизации федерального имущества, которое не обеспечивает выполнение государственных функций и полномочий Российской Федерации» с точки зрения соответствия целям основополагающих документов государственной политики в области приватизации.

В итоге система целеполагания в сфере приватизации федерального имущества не основывается на объективных критериях и данных. И, как следствие, не содержит целостного перечня адекватных ключевых показателей достижения целей, отражающих целевые эффекты приватизационных процессов и управления активами казны в целом.

В соответствии с Концепцией 2020 стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. При этом отсутствует целостная система ключевых показателей и критериев, отражающих степень достижения целевых эффектов и вклад объектов государственных активов и бизнеса.

⁴ Письмо Минэкономразвития России от 1 апреля 2008 года № 4004-АЛ/Д08.

⁵ Письма от 30 октября 2009 года № 18347-АЛ/Д08 и от 31 декабря 2009 года № 23431-ИМ/Д08.

⁶ Здесь и далее - федеральные органы исполнительной власти.

Концепцией 2020 определено, что концентрация государственного предпринимательства главным образом будет сосредоточена в определенных отраслях, то есть по кластерному принципу, а не по вкладу в развитие страны.

Одним из базовых документов в сфере управления государственным имуществом является также одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024 «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (далее - Концепция 1999), которая не отменена ни одним нормативным актом. В связи с произошедшими за 11 лет изменениями в мировой экономике и экономике страны Концепция 1999 утратила в некоторой степени актуальность.

Актуализация Концепции 1999 целесообразна с учетом введения в действие новых нормативных документов, в основу которых положены программно-целевые принципы деятельности органов исполнительной власти всех уровней, включая расширение их самостоятельности и усиление ответственности за принятые решения, а также переход с 2011 года на программно-целевые принципы бюджетирования, призванные, в том числе, реализовать принципы комплексного управления национальными активами.

Правительство Российской Федерации поручало ранее⁷ Минэкономразвития России с участием заинтересованных ФОИВ уточнить Концепцию 1999, обратив, в том числе, внимание на: обеспечение проведения структурных преобразований в экономике и повышения ее конкурентоспособности; повышения эффективности управления федеральной собственностью; совершенствование механизмов приватизации федерального имущества.

С точки зрения Минэкономразвития России⁸: «В части разработки новой концепции управления государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации. ... изменился количественный и качественный состав имущества, находящегося в государственной собственности, сложилась практика создания на основе государственного имущества некоммерческих организаций, уточняются приоритеты социально-экономического развития. В этой связи Минэкономразвития России проводится работа по совершенствованию подходов к управлению государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации на период до 2020 года. В настоящее время по результатам проведенного в Минэкономразвития России конкурса заключен госконтракт ... на проведение НИР по указанной теме⁹. По результатам работы будут сформулированы предложения о целях и задачах в управлении государственным имуществом и приватизации на современном этапе для представления Правительству Российской Федерации».

Однако полученные в ходе выполнения Государственным университетом - Высшая школа экономики результаты не реализованы и Концепция 1999 до настоящего времени не актуализирована.

В процессе разработки проекта Программы приватизации на 2009 год и проведения согласительных совещаний выявлен ряд системных проблем, влияющих на разработку программы приватизации и на эффективность управления федеральным имуществом в целом. Фактически Концепция 1999 нацелена на делегирование ведомствам и бизнесу прав и ответственности за управление ключевыми активами страны вне увязки с совокупным целевым эффектом приватизационных процессов и иных способов управления национальным богатством.

⁷ Протокол совещания в Правительстве Российской Федерации от 19 апреля 2007 года № 15, пункт 5.

⁸ Письма от 30 октября 2009 года № 18347-АЛ/Д08 и от 31 декабря 2009 года № 23431-ИМ/Д08 Минэкономразвития России.

⁹ Победителем конкурса объявлен Государственный университет - Высшая школа экономики, с которым заключен госконтракт от 30 ноября 2009 года на сумму 1,2 млн. рублей. Акты сдачи-приемки утверждены 23 декабря 2009 года (1 этап) и 13 августа 2010 года (2 этап).

При этом, как было доложено Росимуществом в Минэкономразвития России¹⁰: «Отсутствие отраслевых концепций, определяющих цели участия Российской Федерации в управлении ФГУП¹¹, АО¹², акции которых находятся в федеральной собственности, а также сроков и форм приватизации имущества, не обеспечивающего достижения указанных целей, разработка которых была поручена Правительством Российской Федерации всем отраслевым ФОИВ в апреле 2004 года, а также отсутствие стратегии развития тех или иных отраслей не позволяют не только однозначно определить объем государственного имущества, необходимого для сохранения в государственной собственности, но и вообще определить необходимость участия государства в тех или иных организациях, как инструмента реализации государственной политики. В результате... программа приватизации, являясь по сути инструментом реализации отраслевой и экономической политики государства, разрабатывается в отсутствие однозначно определенных механизмов и приоритетов соответствующей политики. При этом на согласительных совещаниях с отраслевыми ФОИВ, посвященных снятию разногласий по проекту, представители министерств и ведомств не смогли представить единые комплексные предложения по стратегии развития организаций государственного сектора экономики, функционирующих в соответствующих отраслях».

Несмотря на отсутствие нормативного определения понятия «отрасль экономики», оно продолжает оставаться основой целеполагания в базовых документах государственной политики в области приватизации и в отраслевых стратегиях, концепциях, которые самостоятельно разрабатываются профильными ФОИВ (12 из которых утверждены Правительством Российской Федерации, остальные утверждались самостоятельно в рамках компетенции). Следствием этого является проблема их идентификации и оценки в части соответствия целям основополагающих документов государственной политики в области приватизации и оценки влияния результатов приватизации на конкретные отрасли экономики.

При этом, в утвержденных отраслевых стратегиях и концепциях национальные активы в виде федерального имущества (в том числе закрепленное на вещном праве за ФГУП и находящееся в казне Российской Федерации, включая пакеты акций АО с участием Российской Федерации) не рассматриваются как ресурс решения отраслевых задач, так как отсутствуют сформулированные критерии управления этими активами с точки зрения государственных интересов¹³.

С точки зрения Минэкономразвития России в 2009 году¹⁴: «Счетной палатой предлагается нормативно определить для целей подготовки и реализации... программ приватизации понятие «отрасль экономики» или определить ведомственный принцип распределения ответственности... Юридическое лицо вправе осуществлять любые виды деятельности, не запрещенные законом... В то же время действующие Правила разработки... программы приватизации... фактически устанавливают ведомственный принцип ответственности на этапе обязательного согласования отраслевыми ФОИВ проекта плана приватизации».

В 2010 году министерство сообщило¹⁵: «Росимущество формирует программу приватизации... совместно с отраслевыми ФОИВ, исходя из информации о деятельности

¹⁰ Исх. № ЮП-06/1467 от 27 июня 2008 года за подписью руководителя Ю. А. Петрова.

¹¹ Здесь и далее - федеральные государственные унитарные предприятия.

¹² Здесь и далее - акционерные общества.

¹³ В некоторой степени исключение может составить «Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года», которая была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 1039-р.

¹⁴ Письма Минэкономразвития России от 30 октября 2009 года № 18347-АЛ/Д08 и от 31 декабря 2009 года № 23431-ИМ/Д08.

¹⁵ Письмо Минэкономразвития России от 16 ноября 2010 года № 21794-АЛ/Д08.

предприятий и АО, основываясь на конкретных видах выпускаемой продукции (услуг) и их соответствия стратегическим интересам государства и развития отраслей, что и предполагает целесообразность структурирования программы приватизации именно в «отраслевом разрезе».

Фактически управление активами сводится к их диверсификации и делегированию ответственности по ведомственному принципу, то есть к управлению архитектурой отношений акторов без управления целеполаганием и технологиями деятельности, что не соответствует современному уровню государственного управления в данной сфере.

Положение усугубляется отсутствием нормативно утвержденных критериев оценки деятельности ФОИВ по исполнению своих функций в части подготовки и реализации программ приватизации, что также лишний раз свидетельствует о необходимости целостной концепции управления национальными активами¹⁶.

Минэкономразвития России в октябре 2009 года было поручено¹⁷ с участием заинтересованных ФОИВ разработать и представить в Правительство Российской Федерации предложения по совершенствованию законодательства, и 31 декабря 2009 года был представлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Результаты деятельности Минэкономразвития России по внесению изменений в законодательство о приватизации характеризуются принятием соответствующих документов:

- Федерального закона от 31 мая 2010 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»¹⁸;

- постановления Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года № 693 «Об отдельных полномочиях Министерства экономического развития Российской Федерации»;

- внесением изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 806 постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2009 года № 793 и от 13 сентября 2010 года № 725¹⁹;

- внесением изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 1188 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации», которыми были расширены полномочия ФОИВ в отношении находящихся в их ведении ФГУП, включенных в программу приватизации.

Поэтому объективная оценка результатов реализации указанных изменений законодательства с точки зрения обеспечения государственных интересов представляется возможной не ранее итогов реализации программ приватизации 2010 и 2011 годов.

Проблемы нормативно-правового регулирования в значительной степени обусловлены недостатками в подготовке и реализации Программы приватизации за 2009 год. Это, в том числе, относится к невыполнению уполномоченными органами поручений Правительства Российской Федерации о разработке нормативных актов (включая административные регламенты), реализация которых устранила бы ранее выявленные недостатки.

¹⁶ Более развернутый и объективный анализ может дать проведение дополнительных контрольных мероприятий непосредственно в профильных ФОИВ, осуществляющих координацию и регулирование в тех «отраслях экономики», число объектов в которых максимально представлено в утвержденной программе приватизации на 2009 год.

¹⁷ Протокол № ВП-П13-42пр (пункты 5 и 6).

¹⁸ Принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21 мая 2010 года.

¹⁹ «О внесении изменений в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества».

Отсутствовал надлежащий контроль включения в программу приватизации конкретных объектов (наличия всех необходимых для принятия соответствующего решения документов, определения правового статуса и др.).

Следствием этого явилось невысокое качество утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2008 года № 1272-р Программы приватизации на 2009 год, что подтверждается следующими фактами:

- многочисленными ее изменениями постановлениями (3 раза) и распоряжениями (27 раз) Правительства Российской Федерации;
- крайне низким уровнем выполнения плана в целом по количеству объектов и по сумме поступлений в федеральный бюджет.

В рамках настоящей проверки были выявлены, как и ранее, факты включения в эту Программу организаций, находившихся в процедуре банкротства, реорганизации и/или не имевших надлежащим образом оформленных прав на принадлежащее им имущество и иных необходимых документов.

Одним из последствий невыполнения Программы приватизации на 2009 год является то, что в отношении неприватизированных в 2009 году объектов остается возможность принятия решений о включении их в программу приватизации на последующие годы, что требует дополнительных расходов федерального бюджета. При этом ресурсное (финансовое) обеспечение подготовки и реализации Программы приватизации непосредственно отчетного года практически не выделяется (не учитывается) надлежащим образом в составе расходов федерального бюджета ответственными исполнителями.

В отношении указанных объектов нормативно не определен порядок включения (или не включения) таких объектов в программы приватизации на последующие годы, отсутствие которого способствует формированию коррупциогенных факторов (проблема «переходящих объектов»).

С точки зрения Минэкономразвития России в 2009 году²⁰: «Минэкономразвития России... ежегодно... представляет Правительству Российской Федерации доклад об итогах исполнения программы в отчетном году, включая перечни имущества, не приватизированного в отчетном году...». Таким образом, Правительство Российской Федерации получает исчерпывающую информацию о «переходящих» объектах.

И позднее Министерство дополнило²¹ «Перечень и причины нецелесообразности включения в программу приватизации ряда объектов, не приватизированных в предшествующем году, представляются в Правительство Российской Федерации, и, соответственно, учитываются Правительством Российской Федерации при принятии окончательного решения».

Таким образом, действующее нормативно-правовое регулирование приватизационных процессов не обеспечивает должной ответственности исполнителей и надлежащего контроля за эффективностью в сфере приватизации федерального имущества, ограничивая данные функции докладами о «переходящих объектах» и обоснованием причин исключения из Программы приватизации.

1.2. Оценка порядка управления процессом приватизации федерального имущества со стороны Минэкономразвития России и Росимущества

Как указывалось ранее Счетной палатой, одним из препятствий повышения эффективности приватизации федерального имущества остается несовершенство приватизационных механизмов и процедур, предусмотренных Законом о приватизации.

²⁰ Письма от 30 октября 2009 года № 18347-АЛ/Д08 и от 31 декабря 2009 года № 23431-ИМ/Д08 Минэкономразвития России.

²¹ Письмо Минэкономразвития России вх. № 2976 от 17 ноября 2010 года.

Задание, выданное Минэкономразвития России Росимуществу на разработку Программы приватизации и подготовленное с учетом рассмотренных на заседании Правительства Российской Федерации в марте 2008 года итогов приватизации в 2007 году, характеризуется следующим.

В задании указывалось на поставленную Председателем Правительства Российской Федерации задачу завершить в течение ближайших 3 лет приватизацию федерального имущества, за исключением имущества, необходимого для выполнения функций и полномочий, возложенных на Российскую Федерацию; а также²² предусмотреть приватизацию в 2009 году ФГУП определенных отраслей; особое внимание обратить на обеспечение внесения в Программу приватизации на 2009 год ФГУП и акций ОАО, участвующих в формировании интегрированных структур; продолжить практику внесения в проект объектов, составляющих имущество казны, не обеспечивающих государственных функций.

Для выполнения задания необходимо было завершить формирование и инвентаризацию реестра федерального имущества в целях получения объективной информации о составе имущества, подлежащего приватизации. Отмечалось, что при анализе выполнения Программы приватизации на 2007 год выявлено, что в отношении почти 600 объектов приватизационные процедуры не могли быть проведены из-за неблагоприятного финансового состояния организаций либо проведения ликвидационных и реорганизационных процедур. В связи с этим ставилась задача проведения анализа состояния ФГУП и обществ, акции (доли) которых предлагается приватизировать. Таким образом, в проект должны быть включены только те объекты, в отношении которых возможно проведение приватизационных процедур.

Несмотря на это в Программу приватизации на 2009 год были включены организации, находившиеся в процедуре банкротства, ликвидации, реорганизации, не ведущие финансово-хозяйственную деятельность и/или не имевшие надлежащим образом оформленных прав на принадлежащее им имущество и иных необходимых документов, так, 65 ФГУП и 41 АО не могли быть приватизированы по вышеуказанным причинам в 2009 году.

Согласованный с Минфином России и ФАС России проект был представлен Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации 1 августа 2008 года²³. По неурегулированным в Росимуществе и Минэкономразвития России разногласиям по проекту в Правительстве Российской Федерации 8 августа 2008 года состоялось совещание²⁴ с заинтересованными ФОИВ, на котором представленный документ был принят за основу и одобрены основные принципы и подходы, используемые при его разработке. На заседании Правительства Российской Федерации от 21 августа 2008 года (протокол № 31) был одобрен²⁵ представленный Минэкономразвития России проект программы приватизации на 2009 год.

Отмечалось, что плановые задания по приватизации федерального имущества с 2005 по 2008 год систематически не выполнялись, в связи с чем Минэкономразвития России поручалось:

- с участием заинтересованных ФОИВ принять дополнительные меры по обеспечению выполнения заданий;
- совместно с заинтересованными ФОИВ представить в Правительство Российской Федерации предложения по повышению эффективности приватизации, обратив особое внимание на:

²² Согласно Основным направлениям государственной политики в сфере приватизации федерального имущества на 2008-2010 годы.

²³ Исх. № 10611-ЭН/Д08.

²⁴ Протокол № В3-П13-18пр.

²⁵ За исключением 1 ФГУП.

сокращение сроков подготовки объектов к приватизации в части оформления и регистрации прав собственности на федеральное имущество, закрепленное на праве хозяйственного ведения за ФГУП;

сокращение издержек на управление государственным имуществом;

совершенствование нормативной правовой базы, устанавливающей в отношении объектов, подлежащих внесению в уставные капиталы интегрированных структур, а также объектов, приватизация которых не была завершена в отчетном году, упрощенные приватизационные процедуры;

использование электронных торгов при проведении приватизации федерального имущества;

определение справедливой цены на объекты приватизации.

Программа приватизации на 2009 год была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 1 сентября 2008 года № 1272-р. Предусматривалась приватизация 235 ФГУП, находящихся в федеральной собственности акций 291 АО, а также 3 долей в уставном капитале ООО и 18 объектов иного имущества казны Российской Федерации.

Планируемые к приватизации в 2009 году ФГУП по «отраслям экономики» распределены следующим образом:

Отрасль экономики	Количество ФГУП
Агропромышленный комплекс	17
Водный транспорт	1
Воздушный транспорт	2
Геология и промышленность драгоценных металлов и камней	50
Дорожное хозяйство	147
Медицинская промышленность	3
Непроизводственная сфера	8
Связь	5
Строительный комплекс	1
Торговля	1
Итого	235

АО, акции которых планируются к приватизации в 2009 году, по «отраслям экономики» распределены следующим образом:

Отрасль экономики	Количество АО
Автомобильный транспорт	8
Агропромышленный комплекс	71
Водный транспорт	9
Воздушный транспорт	2
Геология и промышленность драгоценных металлов и камней	10
Дорожное хозяйство	6
Издательская и полиграфическая деятельность	10
Лесопромышленный комплекс	9
Машиностроение	10
Медицинская промышленность	2
Металлургическая промышленность	5
Наука	16
Непроизводственная сфера	49
Промышленность строительных материалов	1
Связь	3
Строительный комплекс	29
Судостроительная промышленность	2
Топливо-энергетический комплекс	16
Торговля	6
Угольная промышленность	4
Финансы и кредит	18
Химическая и нефтехимическая промышленность	2
Энергостроительный комплекс	3
Итого	291

Несмотря на то, что в утвержденную Программу приватизации на 2009 год 30 раз (для сравнения: в 2008 году - 28 раз) 3 постановлениями и 27 распоряжениями Правительства Российской Федерации вносились изменения (во II раздел в части добавления или исключения объектов приватизации), в I раздел («Прогноз влияния приватизации федерального имущества на структурные изменения в экономике») изменения в разрезе «отраслей экономики» не вносились.

С учетом всех внесенных изменений в Программу приватизации на 2009 год вошли:

- 458 обществ (ОАО - 446, ЗАО - 9, ООО - 3), акции и доли которых подлежат приватизации;

- 887 ФГУП (из которых в отношении 273 ФГУП приватизационные мероприятия осуществлялись Минобороны России);

- 1003 объекта иного имущества, из которых 18 объектов недвижимого имущества надлежало продать, 985 объектов - внести в уставный капитал интегрированной структуры ОАО «Росспиртпром»;

- 110 результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые предполагались к внесению в уставный капитал ОАО «Росспиртпром».

В проекте программы приватизации на 2009 год, направленном Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации, была отражена сумма прогнозируемого объема поступлений в федеральный бюджет от приватизации в 2009 году без расшифровки с расчетами и соответствующими показателями по каждому объекту.

Росимущество представило в Минэкономразвития России в июне 2008 года проект программы приватизации на 2009 год, которым была предусмотрена приватизация определенного количества объектов, прогнозируемый объем доходов по ним составил 5,8 млрд. рублей.

Расчет указанной суммы (как указано в документе) был произведен как «средняя арифметическая между капитализированной по ставке рефинансирования чистой прибылью соответствующих хозяйственных обществ и стоимостью их чистых активов».

Перечень объектов включал 350 единиц, при этом по 58 объектам прогнозируемый объем доходов от приватизации не указан, по 9 объектам - сумма дохода указана в интервале от 1 до 83 рублей, расчет приватизации имущества казны не приводился, пояснения отсутствовали. Росимуществом отмечалось, что в случае исключения из проекта тех или иных объектов, прогноз доходов потребует «соответствующей корректировки».

В представленном Минэкономразвития России проекте в Правительство Российской Федерации 1 августа 2008 года²⁶ количество объектов было существенно изменено, кроме того, по результатам согласительного совещания с ФОИВ в Правительстве Российской Федерации 8 августа 2008 года их количество также изменено, однако прогнозируемый объем поступлений в федеральный бюджет от продажи имущества, включенного в проект, пообъектно не уточнялся (не пересчитывался). Было указано, что ежегодно программа приватизации дополняется новыми объектами, в связи с чем прогнозируемый объем поступлений в федеральный бюджет от приватизации в 2009 году проектом предусмотрен в сумме 12 млрд. рублей. В направленном на утверждение в Правительство Российской Федерации проекте прогнозируемый объем поступлений в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2009 году был определен в сумме 12 млрд. рублей и не менялся.

В соответствии с пунктом 5.2.3 Положения о Минэкономразвития России Министерство принимает нормативные правовые акты, определяющие порядок подготовки

²⁶ Иск. № 10611-ЭН/Д08.

решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий. Согласно пункту 4 Правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2002 года № 512 «Об утверждении правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества», порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов ФГУП устанавливается Минэкономразвития России. По состоянию на ноябрь 2010 года Минэкономразвития России не приняты нормативные правовые акты, определяющие указанный порядок, что способствует формированию коррупционных факторов.

Как пояснило Минэкономразвития России²⁷: «порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий будет определен в административном регламенте Росимущества по осуществлению государственной функции приватизации федерального имущества, подлежащим утверждению Минэкономразвития России».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), в соответствии с которым ФОИВ разрабатываются административные регламенты исполнения относящихся к сфере их деятельности государственных функций. Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий ФОИВ, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие с иными органами государственной власти, учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 года № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» Минэкономразвития России осуществляет координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Росимущества и утверждает административные регламенты исполнения государственных функций Росимущества. В соответствии с пунктом 60 перечня проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года Минэкономразвития России необходимо в 2010 году завершить работу по утверждению и внедрению административных регламентов. Такая же формулировка присутствует и в докладах о результатах и основных направлениях деятельности (далее - ДРОНД) Минэкономразвития России на 2009-2011 и на 2010-2012 годы в рамках цели 5 «Повышение эффективности государственных институтов» задачи 5.1 «Обеспечение эффективного проведения реформ государственного управления».

В течение примерно 6 лет определен (в целом) перечень осуществляемых функций и оказываемых услуг Росимуществом как ФОИВ, однако на момент проверки из 16 запланированных изданы только 4 административных регламента (25 %). При этом отсутствуют такие значимые документы, как административные регламенты осуществления государственной функции по приватизации государственного имущества, осуществлению прав акционера ОАО, акции которых находятся в собственности Российской Федерации и ряд других.

Так как административный регламент Росимущества по осуществлению государственной функции приватизации федерального имущества Минэкономразвития

²⁷ От 11 октября 2010 года № Д08-3889.

России не утвержден²⁸, то это не только не позволяет оценить ресурсы (в том числе трудовые и финансовые), выделенные и израсходованные непосредственно для подготовки и осуществления мероприятий, предусмотренных Программой приватизации на 2009 год, оценить эффективность управления и распоряжения федеральной собственностью при реализации Программы приватизации на 2009 год, объективно оценить технологию управления процессом приватизации, но и формирует коррупциогенные факторы²⁹.

Таким образом, сложившаяся практика подготовки программ приватизации (включая на 2009 год) основывается не на программно-целевом и/или индикативном, а на экспертном планировании, то есть на технологии процесса приватизации, содержащей риски формирования коррупциогенных факторов и не обеспечивающей государство эффективным инструментом в сфере управления национальными активами.

Раздел 2. Оценка итогов реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2009 год с точки зрения обеспечения государственных интересов

Минэкономразвития России в феврале 2010 года³⁰ представило в Правительство Российской Федерации доклад об итогах исполнения программы приватизации на 2009 год. Одновременно³¹ Минэкономразвития России представило в Правительство Российской Федерации согласованный с Минфином России и ФАС России проект распоряжения Правительства Российской Федерации о дополнении программы приватизации на 2010 год объектами федерального имущества, не приватизированными в 2009 году. В апреле 2010 года³² Минэкономразвития России направило в Правительство Российской Федерации отчет о выполнении программы приватизации за 2009 год, а также информацию об итогах приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, и муниципального имущества за 2009 год для представления в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Оценка итогов реализации Программы приватизации на 2009 год в рамках реализации «основных задач государственной политики в сфере приватизации федерального имущества в 2009-2011 годах», определенных Программой приватизации на 2009 год, а именно: приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении выполнения государственных функций и полномочий Российской Федерации; проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики; создание интегрированных структур в стратегических отраслях экономики; преобразование ФГУП в ОАО; формирование доходов федерального бюджета, с точки зрения обеспечения государственных интересов характеризуется следующим.

²⁸ По информации Минэкономразвития России от 11 октября 2010 года № Д08-3889, очередная редакция проекта административного регламента Росимущества по исполнению госфункции «Организация продажи приватизируемого федерального имущества», представленная в Министерство Росимуществом 8 июня 2010 года, была возвращена Росимуществу на доработку в связи с принятием Федерального закона от 31 мая 2010 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества».

²⁹ В силу отсутствия или неопределенности сроков, условий или оснований принятия соответствующих решений предоставляют правоприменителям (должностным лицам Росимущества) необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, что является коррупциогенными факторами и создает условия для злоупотреблений.

³⁰ Исх. 1981-ЭН/Д08 от 13 февраля 2010 года.

³¹ Исх. 1981-ЭН/Д08 от 13 февраля 2010 года.

³² Письмо от 22 апреля 2010 года № 6323-АЛ/Д08.

2.1. Итоги выполнения Программы приватизации на 2009 год в части акционирования ФГУП

По данным Росимущества, количество ФГУП за 2009 год уменьшилось на 7 % и по состоянию на 1 января 2010 года составило 3517 ФГУП (справочно: на 1 января 2009 года - 3765, на 1 января 2008 года - 5709, на 1 января 2007 года - 6533 ФГУП).

С учетом всех изменений и дополнений в Программу приватизации на 2009 год вошли 887 ФГУП, в том числе 273 ФГУП, полномочия по приватизации которых осуществляет Минобороны России, и 15 ФГУП, приватизация которых приостановлена по поручению Правительства Российской Федерации. В результате Росимущество контролировало приватизацию 599 ФГУП, в план также включено ГП ВО «Тяжпромэкспорт», решение об условиях приватизации по которому было принято в 2005 году.

В Программу приватизации на 2009 год включены 65 ФГУП, по которым было невозможно принять решения об условиях приватизации (5,7 % - банкротство, 2,3 % - ликвидация, 1,8 % - отсутствие финансово-хозяйственной деятельности, 0,8 % - реорганизация). Таким образом, уже на этапе планирования приватизации были заложены предпосылки невыполнения Программы приватизации на 2009 год.

Количество предприятий, приватизация которых была возможна в 2009 году, составило 534 ФГУП. Количество ФГУП, по которым решения о приватизации не были приняты, составило 218 предприятий, из них: не проведена инвентаризация - 48 ФГУП; не проведен аудит - 56 ФГУП.

С точки зрения Росимущества, основным показателем, характеризующим уровень достижения цели в сфере приватизации ФГУП, является доля принятых решений об условиях приватизации ФГУП из числа предприятий, включенных в программу приватизации за отчетный год.

Согласно данным Росимущества, в ходе реализации Программы приватизации на 2009 год им были приняты решения об условиях приватизации посредством преобразования в АО в отношении 316 ФГУП (что составило 52,8 % от 599 предприятий), в том числе в отношении 124 предприятий - в рамках формирования вертикально интегрированных структур.

В целом из общего количества 887 ФГУП, вошедших в Программу приватизации на 2009 год, 491 ФГУП должны были включаться в вертикально интегрированные структуры (из них 273 ФГУП - в рамках компетенции Минобороны России).

Одной из причин не принятия решений об условиях приватизации ФГУП является отсутствие полной и достоверной информации о финансово-хозяйственной деятельности предприятия.

Данные о результатах приватизации ФГУП в 2009 году приведены в таблице:

Приватизационный период	2009 г.	В %		
Количество ФГУП, включенных в программу приватизации на 2009 год	887	100	-	-
Исключены из расчета в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации	288	32,5	-	-
в т. ч.:				
полномочия по приватизации осуществляет Минобороны России ³³	273	30,8	-	-
ФГУП геологической отрасли (поручение Правительства Российской Федерации)	14	1,6	-	-
подлежит исключению из программы приватизации	1	0,1	-	-
Итого ФГУП, подлежащих приватизации	599	67,5	100	-
Не могут быть приватизированы, всего	65	7,3	10,9	-
в т. ч.:				
в силу законодательных актов (находится в собственности субъекта, не является ФГУП)	2	0,2	0,3	-
не ведут хозяйственную деятельность	11	1,2	1,8	-
ликвидация	14	1,6	2,3	-

³³ В рамках данного контрольного мероприятия не проверялись.

Приватизационный период	2009 г.	В %		
банкротство	34	3,8	5,7	-
реорганизация	4	0,5	0,8	-
Приватизация возможна	534	60,2	89,1	100
Проведена инвентаризация	486	54,8	81,1	91,0
Проведен аудит	478	53,9	80,0	89,5
Получено положительное заключение	469			87,8
Получено отрицательное заключение	9			1,7
Приняты решения об условиях приватизации	316	35,6	52,8	59,2

В 2009 году приватизация ФГУП осуществлялась путем акционирования.

Распоряжения о продаже имущественных комплексов ФГУП Росимуществом не принимались.

Процесс приватизации ФГУП завершается регистрацией вновь созданного ОАО³⁴, учитывая, что распоряжения об условиях приватизации 263 ФГУП (83,2 % из 316 ФГУП), принятых в 2009 году, были изданы только в конце года, то завершить процесс приватизации этих объектов в 2009 году не удалось. По данным Росимущества, свидетельство о государственной регистрации созданных ОАО по Программе приватизации на 2009 год было получено 152 обществами в течение 2009-2010 годов (25,4 % от 599 ФГУП), в том числе в 2009 году - 29 предприятиями (4,8 % от 599 ФГУП).

Учитывая, что одной из основных задач государственной политики в сфере приватизации, определенных Программой приватизации на 2009 год, является, в том числе, преобразование ФГУП в ОАО, при этом административный регламент реализации государственной функции «приватизация федерального имущества» не утвержден, само понятие «реализация прогнозного плана» в отношении конкретного объекта (что является выполнением решения о приватизации: принятие решения Росимуществом, регистрация нового предприятия, иное) не определено, представляется целесообразным оценивать степень реализации Программы приватизации на 2009 год, в том числе, показателем количества свидетельств о государственной регистрации созданных ОАО в результате акционирования ФГУП, включенных непосредственно в Программу приватизации на 2009 год и полученных в 2009 году.

С точки зрения Минэкономразвития России³⁵: «Счетной палатой Российской Федерации предлагается нормативно определить понятие реализации прогнозного плана в отношении приватизируемых объектов... оплата приватизированного имущества является основанием для передачи его покупателю и, следовательно, завершения сделки приватизации... определение понятия реализации прогнозного плана приватизации в отношении ФГУП имеет значение только для целей контроля за результатами деятельности ФОИВ, осуществляющих приватизацию федерального имущества. Учитывая, что контроль за приватизацией федерального имущества осуществляется Правительством Российской Федерации Минэкономразвития России в ежегодном докладе об итогах исполнения программы приватизации в отчетном году будет отражать информацию о всех стадиях приватизации ФГУП».

2.2. Итоги реализации прогнозного плана приватизации 2009 года в части продажи пакетов акций (долей участия) акционерных обществ (обществ с ограниченной ответственностью)

Количество АО с участием Российской Федерации сократилось за 2009 год на 11,6 % и по состоянию на 1 января 2010 года составило 2950 обществ (справочно:

³⁴ Согласно пункта 2 статьи 51 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо считается созданным со дня внесения соответствующей записи в ЕГРЮЛ.

³⁵ Письма от 30 октября 2009 года № 18347-АЛ/Д08 и от 31 декабря 2009 года № 23431-ИМ/Д08 Минэкономразвития России.

на 1 января 2009 года - 3337 обществ, на 1 января 2008 года - 3674 общества, на 1 января 2007 года - 3997 обществ). Перечень пакетов акций, подлежащих приватизации (с учетом корректировок) состоял из пакетов акций (долей) 458 хозяйственных обществ (из них: 446 - ОАО, 9 - ЗАО и 3 - ООО), из которых пакеты акций 156 обществ подлежали внесению в уставные капиталы интегрированных структур, пакеты акций 302 обществ подлежали продаже. В 2009 году было реализовано 52 пакета акций АО с участием Российской Федерации, из которых половина пакетов проданы в 2009 году в соответствии с Программой приватизации на 2008 год, а половина - в соответствии с Программой приватизации на 2009 год.

С точки зрения Росимущества выполнение задачи приватизации федерального имущества, которое не обеспечивает выполнение государственных функций и полномочий Российской Федерации, характеризуется количеством фактически реализованных пакетов акций хозяйственных обществ (отношение количества состоявшихся и запланированных продаж).

В 2009 году самым распространенным способом приватизации пакетов акций (82,7 %) являлся аукцион. Среди участников аукционов имел место невысокий уровень конкуренции. Цена продажи пакетов акций из Программы приватизации на 2009 год превысила первоначальную стоимость менее чем на 0,9 %. В 2009 году на оказание услуг по оценке рыночной стоимости пакетов акций, находящихся в федеральной собственности, Росимуществом было привлечено 5 организаций.

Данные о результатах приватизации акций (долей) хозяйственных обществ в 2009 году характеризуются следующим³⁶:

Приватизационный период	2009 г.	В %		
Всего объектов, акции которых подлежат приватизации	458	100	-	-
в т. ч.:				
АО	446	97,4	-	-
ЗАО	9	2,0	-	-
ООО	3	0,6	-	-
Справочно: пакеты акций, подлежащие внесению в уставный капитал интегрированных структур	156	-	-	-
Всего запланировано продаж	302	65,9	100	-
Продажа пакетов акций не возможна по причинам:	41	-	13,6	-
банкротства	9	-	3,0	-
ликвидации	3	-	1,0	-
неведения финансово-хозяйственной деятельности	4	-	1,3	-
иное	25	-	8,3	-
Продажа «возможна»	261	-	86,4	100
Приняты решения об условиях приватизации,	193	-	63,9	73,9
в т. ч. выставлено на торги в 2009 г.	187	-	61,9	71,6
Всего продано в 2009 г. из Программы приватизации на 2009 г.	26	-	8,6	10,0
в т. ч.:				
на аукционах	26	-	8,6	10,0
посредством публичного предложения	-	-	-	-
без объявления цены	-	-	-	-
Опубликовано, подведение итогов в 2010 г.	106	-	35,1	40,6
Продажа не состоялась в 2009 г., и следующая продажа не объявлена	55	-	18,2	21,1

Влияние приватизации на структурные изменения в экономике характеризуется трансформацией структуры принадлежащих государству пакетов акций АО. Продолжается уменьшение количества АО с участием Российской Федерации (за период 2007-2009 годов - на 1047 обществ, или на 26,2 %), в том числе с миноритарным участием государства.

³⁶ В рамках компетенции Росимущества.

В процессе реализации Программы приватизации на 2009 год было выявлено, что из запланированных к приватизации пакетов акций 458 обществ было невозможно осуществить приватизационные процедуры в отношении 41 пакета акций (долей) обществ, или 8,9 % по причинам банкротства, ликвидации и неудовлетворительного финансово-экономического состояния обществ.

В 2009 году решения об условиях приватизации были приняты в отношении пакетов акций (долей) 193 обществ из Программы приватизации на 2009 год, из которых проданы в 2009 году пакеты акций 26 обществ, что составило 8,6 % от запланированных продаж (302 единицы).

2.3. Итоги приватизации имущества казны Российской Федерации

В соответствии с Программой приватизации на 2009 год (с учетом корректировок) Росимуществу в 2009 году планировалось приватизировать 1003 объекта недвижимого имущества казны Российской Федерации, из которых: 18 объектов подлежало продаже, 985 объектов - внесению в уставный капитал интегрированной структуры ОАО «Росспиртпром».

Из 18 объектов казны, подлежащих продаже, Росимуществом было принято 1 распоряжение об условиях приватизации, однако указанный объект реализован не был по причине отсутствия документов для публикации. Распоряжения об условиях приватизации остальных 17 объектов не были приняты. Основная причина - включение в Программу приватизации указанных объектов без учета требований Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми приватизация зданий, строений, сооружений промышленного назначения без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается.

Из 985 объектов иного имущества, подлежащего внесению в уставный капитал интегрированной структуры ОАО «Росспиртпром», решения об условиях приватизации были приняты в отношении только 12 % от этого количества объектов, которые передаточным актом были переданы в уставный капитал ОАО «Росспиртпром».

Кроме того, для вовлечения в гражданский оборот объектов интеллектуальной деятельности, созданных за счет средств федерального бюджета, в Программу приватизации на 2009 год было включено 110 результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые подлежали передаче в уставный капитал ОАО «Росспиртпром». Росимуществом не принимались решения об условиях приватизации в части передачи исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности ОАО «Росспиртпром» в связи с отсутствием механизма реализации пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 1014 «Об особенностях приватизации федерального государственного унитарного предприятия «Росспиртпром» (федерального казенного предприятия).

В 2009 году было продано 5 объектов казны из Программы приватизации на 2008 год, общая стоимость продаж составила примерно 24 млн. рублей.

2.4. Проверка и анализ обеспечения создания вертикально интегрированных структур

В 2009 году в соответствии с решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации проведены работы по формированию 30 вертикально интегрированных структур (далее - ВИС) (включая ОАО «Госкорпорация «Ростехнологии»), в ходе которых должна была осуществиться приватизация посредством внесения в уставные капиталы ВИС акций 109 АО и 218 приватизированных ФГУП (без учета акций 47 АО и 273 ФГУП, в отношении которых полномочия собст-

венника осуществляет Минобороны России). В 2009 году Росимуществом приняты решения об условиях приватизации акций 102 АО и 124 ФГУП.

Сравнительная динамика создания интегрированных структур в 2008 и 2009 годах представлена в таблице:

	2008 г.	2009 г.
Количество интегрированных структур	26	29
Количество ОАО	583	109
Количество ФГУП	593	218
Решения об условиях приватизации ОАО	274	102
Решения об условиях приватизации ФГУП	54	124
Завершено формирование интегрированных структур	6	8

На 1 января 2010 года (в части полномочий Росимущества), в установленные сроки не завершено формирование 14 ВИС, тем самым нарушены требования положений 18 указов Президента Российской Федерации, 19 постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации: ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс» (ГК «Росатом»), ОАО «Концерн «Гранит-Электрон», ОАО «Концерн ПВО «Алмаз-Антей», ОАО «Корпорация «Росхимзащита», ОАО «НПК «Системы прецизионного приборостроения», ОАО «НПК «Уралвагонзавод», ОАО «ОПК «Оборонпром», ОАО «Ракетно-космическое приборостроение и информационные системы», ОАО «Росспиртпром», ОАО «Роснефтегаз», ОАО «Головной центр по воспроизводству сельскохозяйственных животных», ОАО «Международный аэропорт «Шереметьево», ОАО «Объединенная зерновая компания», ОАО «Госкорпорация «Ростехнологии».

На 1 января 2010 года завершено формирование 8 ВИС: ОАО «ВПК «НПО машиностроения», ОАО «Государственный ракетный центр имени академика В. П. Макеева», ОАО «Информационные спутниковые системы», ОАО «Концерн «НПО «Аврора», ОАО «Концерн «ЦНИИ «Электроприбор», ОАО «Центр технологии судостроения и судоремонта», ОАО «Концерн «Морское подводное оружие - Гидроприбор», ОАО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение». Из них в установленный срок сформированы 4 ВИС.

В части полномочий Росимущества завершено формирование ФГУП «НПЦ газотурбостроения «Салют» и ОАО «ОСК» (в уставный капитал которого внесены акции подлежащих приватизации 19 ФГУП, преобразованных в АО, в отношении 4 ФГУП полномочия по приватизации осуществляются Минобороны России). В нормативно установленный Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2007 года № 1039 срок формирования ФГУП «НПЦ газотурбостроения «Салют» (до мая 2009 года) Росимуществом пакеты акций ОАО в уставный фонд предприятия внесены, однако реорганизация в части полномочий Роспрома не завершена.

В 2009 году не завершены работы по формированию 6 ВИС, срок создания которых установлен после 31 декабря 2009 года: ОАО «Концерн «Моринформсистема - Агат», ОАО «НПК «Космические системы мониторинга, информационно-управляющие и электромеханические комплексы имени А. Г. Иосифьяна», ОАО «Корпорация «Московский институт теплотехники», ОАО «Корпорация космических систем специального назначения «Комета», ОАО «Концерн радиостроения «Вега», ОАО «ОАК».

В 2009 году Росимуществом издано 500 передаточных распоряжений, подтверждающих внесение акций ОАО, принадлежащих Российской Федерации, в уставные капиталы ВИС, из них в отношении 102 ОАО в 2009 году были приняты решения об условиях приватизации посредством внесения находящихся в федеральной собственности акций (долей) в качестве вкладов в уставный капитал.

В основном проблемы своевременного формирования ВИС возникли в связи с:

- отсутствием установленных правилами разработки программы приватизации и соответствующими нормативными документами сроков завершения работ;

- отсутствием оформленных прав предприятий на принадлежащее им имущество³⁷;
- недостаточным контролем за формированием программы приватизации и процессом приватизации, не принятием своевременных мер Росимуществом в отношении руководителей соответствующих предприятий;
- бездействием (сопротивлением) руководства ФГУП при проведении приватизационных процедур. Выявляются случаи незаконно совершенных сделок, связанных с отчуждением недвижимого имущества и их предоставлением в аренду третьим лицам, а также факты незаконного обременения имущества, переуступки или отказа от прав пользования земельными участками, списания объектов недвижимого имущества, привлечения займов без надлежащего согласования и т. д. В результате руководители предприятий оказывались не заинтересованными в проведении мероприятий, способных выявить недостатки и нарушения в их деятельности;
- несовершенством порядка проведения инвентаризации прав на принадлежащие предприятиям результаты научно-технической (интеллектуальной) деятельности. Отсутствует технология выявления конкретных ФОИВ, являвшихся и являющихся государственными заказчиками у конкретного предприятия конкретных работ, когда-либо осуществленных предприятием, и имеет место самоустранение в некоторых случаях ФОИВ от этого определения; отсутствует технология определения необходимости участия (или не участия) представителей Минюста России в инвентаризации прав конкретного предприятия и др.;
- сопротивлением муниципалитетов по причине финансовых проблем принимать имущество, относящееся в соответствии с законодательством к их сфере ответственности, требующее дополнительных согласительных процедур;
- наличием проблем, связанных с получением бюджетных инвестиций предприятиями, находящимися в процедуре приватизации. Некоторые ФГУП, подлежащие включению в состав ВИС, являются получателями средств федерального бюджета, выделяемых на техническое перевооружение, модернизацию основных фондов и капитальное строительство. Предусмотренные бюджетным законодательством технологии выделения соответствующих средств не всегда позволяют в случае преобразования ФГУП в АО оперативно перераспределять соответствующие инвестиции вновь образованному юридическому лицу.

2.5. Оценка итогов реализации Программы приватизации на 2009 год по поступлениям в федеральный бюджет

Доходы от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, были запланированы на 2009 год в сумме 12,0 млрд. рублей, фактически поступило в федеральный бюджет 1,953 млрд. рублей, или 16,3 % к уста-

³⁷ Для оформления и регистрации прав предприятия на принадлежащие им объекты недвижимого имущества необходимо, в том числе, провести техническую инвентаризацию и получить паспорта технической инвентаризации (средняя стоимость 1 паспорта составляет 10-20 тыс. рублей, срок выполнения - от 1 до 3 месяцев), а также осуществить государственную регистрацию права хозяйственного ведения (стоимость установлена налоговым законодательством - 15 тыс. рублей за объект, срок - 1 месяц) и права собственности Российской Федерации (срок - 1 месяц) на соответствующие объекты. Оформление документов на земельный участок состоит из проведения землеустроительных работ (средняя стоимость составляет порядка 50 тыс. рублей, зависит от размера земельного участка, его местонахождения и сезона проведения работ; срок выполнения - от 2 до 6 месяцев), формирования землеустроительного дела, согласования границ со смежными землепользователями (срок - от 1 и более месяца), принятия местными органами власти решения об утверждении границ земельного участка (срок - от 1 и более месяцев), постановки земельного участка на кадастровый учет (срок - более 1 месяца) и государственной регистрации права предприятия на пользование участком, а также права собственности Российской Федерации (стоимость 15 тыс. рублей).

новленному показателю, и в 3,4 раза меньше фактического результата 2008 года, почти в 10 раз меньше фактического результата 2007 года³⁸.

Анализ эффективности исполнения Программы приватизации на 2009 год в части поступлений в федеральный бюджет доходов от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, характеризовался следующим.

Данные исполнения³⁹ плановых заданий по поступлению средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, за период с 2005 по 2009 год представлены в таблице:

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
План	42740	31000	41000	12000	12000
Факт	34882	17568	19274	6665	1953

(млн. руб.)

Приведенные данные подтверждают низкую результативность исполнения Программы приватизации на 2009 год в части поступлений в доход федерального бюджета средств от продажи приватизируемого федерального имущества.

По данным Росимущества, в целом в доход федерального бюджета в 2009 году поступили денежные средства от приватизации:

- от продажи пакетов акций АО, состоящие примерно на:

32 % из пакетов акций АО, включенных в программу приватизации на 2008 год, продажа которых состоялась в 2008 году;

39 % из пакетов акций АО, включенных в программу приватизации на 2008 год, продажа которых состоялась в 2009 году;

28 % из пакетов акций АО, включенных в Программу приватизации на 2009 год, продажа которых состоялась в 2009 году;

1 % от продажи федерального имущества казны Российской Федерации, включенного в программу приватизации на 2008 год.

Если не учитывать средства от продажи объектов, не включенных непосредственно в Программу приватизации на 2009 год, то показатель поступлений денежных средств в 2009 году будет составлять 4,6 % от установленного на 2009 год.

На невыполнение планового задания повлияли проблемы и недостатки в системе управления процессом приватизации, изложенные ранее, а также общее снижение уровня продаж в 2009 году, связанное с ситуацией на рынке в период финансового кризиса, что повлекло непроведение аукционов ввиду отсутствия заявок.

2.6. Анализ ресурсного обеспечения подготовки и осуществления мероприятий, предусмотренных Программой приватизации на 2009 год

Существующая в 2008-2009 годах система планирования и реализации приватизационных процессов в Российской Федерации имела ряд недостатков, которые не позволяли эффективно реализовывать государственную политику в области приватизации федерального имущества. В Программе приватизации на 2009 год и предыдущих лет отсутствовали конкретно сформулированные стратегические цели государственной политики в сфере приватизации федерального имущества, а также количественно измеримые целевые индикаторы и показатели, характеризующие достижение таких целей.

³⁸ Согласно Отчету Правительства Российской Федерации об исполнении Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год» по КБК 16701060100010000630 «Средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности».

³⁹ По данным Федерального казначейства и отчетов Правительства Российской Федерации об исполнении федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год.

Оценка эффективности управления и распоряжения федеральной собственностью при реализации мероприятий Программы приватизации на 2009 год базируется на анализе соотношения затраты/результаты и требует оценки ресурсного обеспечения подготовки и осуществления мероприятий, предусмотренных в ней. Основным документом для анализа в этих целях является ДРОНД субъекта бюджетного планирования.

Согласно ДРОНД Минэкономразвития России на 2009-2011 годы и на 2010-2012 годы в Министерстве были разработаны и используются только аналитические ведомственные целевые программы (далее - ВЦП)⁴⁰.

В ДРОНД Минэкономразвития России на 2009-2011 годы в рамках цели 5 «Повышение эффективности государственных институтов» задачи 5.2 «Обеспечение эффективности использования государственной собственности» указаны 16 ВЦП, 3 из которых закреплены за Минэкономразвития России, остальные 13 - за Росимуществом.

В ДРОНД Минэкономразвития России на 2010-2012 годы в рамках реализации указанной задачи - 21 ВЦП, из которых 15 - закреплены за Росимуществом. Кроме того, в рамках непрограммной деятельности в ДРОНД на 2010-2012 годы указаны основные функции департамента имущественных отношений Минэкономразвития России, в том числе в сфере приватизации и осуществления контроля исполнения Росимуществом программы приватизации.

Бюджетные средства на реализацию ведомственных целевых программ в части приватизации федерального имущества (ДРОНД Минэкономразвития России на 2009-2011 годы) представлены в таблице:

(млн. руб.)

Программы	Ответственный ФОИВ	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Программа 5.2.1 «Сокращение избыточной части федерального имущества»	Минэкономразвития России	13,63	8,98	0,88	2,82
Программа 5.2.13 «Повышение эффективности приватизации и продажи федерального имущества, не обеспечивающего выполнение функций Российской Федерации»	Росимущество	356,3	67,87	88,58	54,37
Программа 5.2.16 «Формирование интегрированных структур в соответствующих отраслях экономики»	Росимущество	85,3	37,89	27,78	27,17

Бюджетные средства на реализацию ведомственных целевых программ в части приватизации федерального имущества (ДРОНД Минэкономразвития России на 2010-2012 годы) представлены в таблице:

(млн. руб.)

Программы	Ответственный ФОИВ	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Программа 5.2.1 «Повышение эффективности приватизации и продажи федерального имущества, не обеспечивающего выполнение функций Российской Федерации»	Минэкономразвития России	1,01	5,65	5,64	5,92	5,92
Программа 5.2.6 «Формирование интегрированных структур в соответствующих отраслях экономики»	Минэкономразвития России	0,84	8,99	8,98	9,42	9,42
Программа 5.2.15 «Повышение прозрачности и эффективности процедур приватизации и продажи федерального имущества»	Росимущество	0	93,89	85,52	85,52	85,52

⁴⁰ Аналитические ВЦП не требуют утверждения и не содержат комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед ГРБС, описываемой измеряемыми целевыми индикаторами, не требуют разработки предложений по объемам осуществляемых за счет средств федерального бюджета расходов, что предусмотрено для утверждаемой ведомственной целевой программы, их реализация осуществляется в пределах расходов, выделенных субъекту бюджетного планирования на исполнение действующих обязательств.

Программы	Ответственный ФОИВ	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Программа 5.2.16 «Повышение эффективности создания интегрированных структур в стратегических отраслях экономики»	Росимущество	0	93,89	85,52	85,52	85,52
Непрограммная деятельность НПД 22 (Основная деятельность департамента имущественных отношений)	Минэкономразвития России	839,84	11,1	11,08	11,63	11,63

Анализ показателей реализации задачи 5.2 выявил, что в ДРОНД Минэкономразвития России на 2009-2011 годы и на 2010-2012 годы отсутствуют оценочные показатели, характеризующие эффективность реализации программы приватизации, что затрудняет оценку расходов непосредственно на обеспечение приватизации.

Кроме того, в ДРОНД Минэкономразвития России на 2009-2011 годы и на 2010-2012 годы в части приватизации не отражены:

- анализ взаимосвязи объема (структуры) бюджетных расходов и результатов деятельности Минэкономразвития России и Росимущества;
- количественная оценка результативности бюджетных расходов Минэкономразвития России и Росимущества и тенденций ее изменения;
- анализ реализованных и обоснование планируемых мер по повышению результативности бюджетных расходов в части конкретных показателей достижения целей и решения задач Минэкономразвития России и Росимущества.

Анализ ДРОНД Росимущества на 2010-2012 годы и проекта ДРОНД Росимущества на 2011-2013 годы показал, что в части приватизации федерального имущества основные цели деятельности Росимущества практически не изменились. При этом в соответствии с приказом Росимущества от 12 ноября 2009 года были несколько изменены задачи, решаемые для достижения целей.

По результатам анализа не представляется возможным подтвердить объективность (необходимость и достаточность) использования для оценки эффективности исполнения Программы приватизации относительных показателей бюджетных программ, приведенных Росимуществом в ДРОНД на 2011-2013 годы.

Например, основным показателем, характеризующим уровень достижения цели в сфере приватизации ФГУП и используемым Росимуществом, является доля принятых решений об условиях приватизации ФГУП (из числа предприятий, приватизация которых возможна). Однако нормативно и методологически нигде не определены сами понятия, используемые для расчета этого показателя (отсюда различное толкование и проблема «переходящих объектов»).

Аналогично и по показателю: доля хозяйственных обществ, акции (доли в уставных капиталах) которых проданы, от числа хозяйственных обществ, акции которых в отчетном году были предложены к продаже (с учетом продаж, объявленных в году, предшествующему отчетному, итоги которых подводятся в отчетном году), характеризующим уровень достижения цели в сфере приватизации пакетов акций АО.

То же самое и по показателю приватизации имущества казны Российской Федерации.

Отмеченная неопределенность в оценке значений относительных показателей ДРОНД затрудняет их использование для объективного определения эффективности исполнения Программы приватизации конкретного года.

Таким образом, несмотря на законодательно установленные нормы, способствующие повышению результативности бюджетных расходов, фактически роль ДРОНД в сфере приватизации не вполне соответствует возлагаемым на него задачам.

Проверка и анализ обеспеченности финансовыми и трудовыми ресурсами процесса приватизации выявили следующие проблемы.

В Минэкономразвития России и Росимуществе отсутствует объективная оценка финансовых и трудовых ресурсов, необходимых и достаточных для выполнения мероприятий Программы приватизации на 2009 год.

Например, в Минэкономразвития России вопросы приватизации федерального имущества закреплены за департаментом имущественных отношений. На момент проверки положения об отделах этого Департамента директором не были утверждены и отсутствовали утвержденные в установленном порядке планы работ департамента на 2008, 2009 и 2010 годы, а также отчеты об их выполнении.

С точки зрения Минэкономразвития России⁴¹: «Функции департамента по основным направлениям деятельности указаны в положении о департаменте имущественных отношений Минэкономразвития России, утвержденном приказом министерства от 13 мая 2009 года № 166. В настоящее время отделы департамента в своей деятельности руководствуются указанным положением. Положения об отделах департамента будут разработаны в ближайшее время. Относительно планов работ департамента и отчетов об их исполнении... ежегодно руководством министерства утверждались ключевые задачи департамента на соответствующий год, которые содержали планируемые департаментом мероприятия в соответствии с основными направлениями деятельности. По результатам исполнения ключевых задач департаментом представляется отчет об их исполнении».

Запрошенные в рамках проверки Минэкономразвития России сведения о запланированных и фактических выделенных министерству (как субъекту бюджетного планирования и главному распорядителю бюджетных средств) объемах средств федерального бюджета на выполнение мероприятий по разработке проекта, согласованию, утверждению и исполнению Программы приватизации на 2009 год, включая затраты министерства на содержание штатных и внештатных сотрудников (привлеченных специалистов и научных организаций), принимавших участие в разработке программы, контроле за реализацией и подготовке доклада об итогах реализации Программы приватизации на 2009 год, не были представлены⁴².

С точки зрения Минэкономразвития России⁴³: в соответствии с установленным порядком бюджетной росписью расходов федерального бюджета на содержание министерства не предусмотрена дифференциация затрат на осуществление отдельных функций, закрепленных за ведомством. Одновременно следует учитывать, что функции по формированию и выполнению... программы приватизации... возложены на Росимущество. Бюджетной росписью расходов Росимущества предусмотрены затраты на обеспечение приватизации и проведение предпродажной подготовки объектов приватизации.

В соответствии с бюджетной классификацией расходы федерального бюджета на приватизацию включаются в несколько целевых статей расходов федерального

⁴¹ Письмо Минэкономразвития России от 16 ноября 2010 года № 21794-АЛ/Д08.

⁴² В ответе Минэкономразвития России от 22 октября 2010 года № Д08-4105 отражена только среднемесячная заработная плата работников Министерства, которая составила в 2009 году 74,5 тыс. рублей. В рамках проведения НИР по разработке подходов к управлению государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации на период до 2020 года Минэкономразвития России привлекало Государственный университет - Высшую школу экономики, госконтракт от 30 ноября 2009 года. Общая сумма по контракту составила 1200 тыс. рублей, в т. ч. в 2009 году - 300 тыс. рублей. Сведения о привлечении Минэкономразвития России в 2008-2010 годах иных организаций, ученых и специалистов с целью разработки стратегий, прогнозов, подготовки аналитических материалов и выполнения НИР в сфере управления и приватизации государственного имущества в ходе проверки не были представлены (отсутствуют).

⁴³ Письма от 30 октября 2009 года № 18347-АЛ/Д08 и от 31 декабря 2009 года № 23431-ИМ/Д08 Минэкономразвития России.

бюджета⁴⁴. Расходные обязательства на приватизацию федерального имущества отражаются по этим статьям в совокупности с расходами, не связанными непосредственно с приватизацией федерального имущества. Таким образом, выделение ресурсного обеспечения подготовки и реализации Программы приватизации на 2009 год (фактических расходов федерального бюджета) на практике затруднено и требует отдельного исследования.

По данным Росимущества⁴⁵, «сумма средств, израсходованных для целей реализации прогнозных планов (программ) приватизации на 2009 год, составляет 252,7 млн. рублей».

Отсутствие методологии и конкретных критериев препятствует проведению надлежащей оценки эффективности выполнения Программы приватизации на соответствие поставленной задаче в части оценки ее ресурсного (финансового) обеспечения.

2.7. Анализ обеспеченности информационными ресурсами процесса приватизации 2009 года

В Концепции 1999⁴⁶ ключевыми задачами информационного обеспечения приватизации были определены: повышение уровня полноты и достоверности информации о приватизируемом государственном имуществе в целях достижения прозрачности происходящих процессов, а также создание условий для контроля государства и принятия эффективных решений в отношении государственной собственности.

Для решения указанных задач необходимо:

- создать реестр государственного имущества с систематизированными данными о всех элементах государственной собственности;

- завершить формирование системы информационного обеспечения деятельности (Росимущество), обеспечивающей получение, учет, хранение, обработку и выдачу данных об операциях с объектами государственной собственности, а также информации, необходимой для проведения предпродажной подготовки приватизируемых предприятий, оценки их стоимости.

По итогам проверки Счетной палаты Российской Федерации состояния реестра государственной собственности в Росимуществе (за 2009 год)⁴⁷ установлено, что данные реестра федерального имущества и реестра показателей эффективности деятельности ФГУП и ОАО, необходимые для проведения анализа стоимости активов объектов федерального имущества, включаемых в проект Программы приватизации на очередной год, с точки зрения достоверности и полноты не представляется возможным признать надлежащими.

В течение 2009 года файлы выгрузки отраслевых баз данных реестра показателей экономической эффективности представляли только некоторые ФОИВ, и информация носила несистемный и разрозненный характер. Большинство ФОИВ сведений в реестр показателей экономической эффективности не представляло, и указанный реестр в 2009 году Росимуществом не велся, записи в реестр не производились.

Несмотря на возложенные на Минэкономразвития России полномочия по принятию нормативных правовых актов, регламентирующих перечень и порядок определения показателей экономической эффективности деятельности ФГУП и ОАО, ак-

⁴⁴ ЦСР: 0012900 «Обеспечение приватизации и проведение предпродажной подготовки объектов приватизации»; 0900200 «Оценка недвижимости, признание прав и регулирование отношений по государственной и муниципальной собственности»; 0014100 «Управление находящимися в государственной и муниципальной собственности акциями ОАО» и др.

⁴⁵ Служебная записка от 14 октября 2010 года № 06/1681.

⁴⁶ Раздел 5 «Информационное обеспечение приватизации государственного имущества».

⁴⁷ Акт Счетной палаты Российской Федерации от 15 июня 2010 года № км-461/04-03.

ции которых находятся в федеральной собственности⁴⁸, в Программу приватизации из года в год включаются объекты, находящиеся в процедурах банкротства, реорганизации и ликвидации, и/или сведения об имуществе которых не были учтены в реестре федерального имущества.

Таким образом, информационное ресурсное обеспечение подготовки и реализации Программы приватизации на 2009 год не представляется возможным признать надлежащим.

Раздел 3. Проверка деятельности Территориального управления Росимущества в Московской области, Росимущества, а также иных федеральных органов исполнительной власти в части законности и эффективности использования и распоряжения земельными участками, находившимися в федеральной собственности и переданными в собственность коммерческих организаций на примере деятельности ОАО «Инвест-Сервис-Котельники» в отношении земельного участка общей площадью 6,6 га, расположенного по адресу: Московская область, г. Котельники, мкрн. «Опытное поле», вл. 10/1

3.1. Проверка законности и эффективности деятельности Территориального управления Росимущества в Московской области по передаче земельных участков в собственность коммерческих организаций

ОАО «Инвест-Сервис-Котельники» (далее - Общество) было создано путем преобразования ФГУП «Люберецкое опытное поле» на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 августа 2004 года № 1124-р, приказа Росимущества от 15 декабря 2004 года № 181 и распоряжения Территориального управления Росимущества в Московской области (далее - Территориальное управление) от 16 декабря 2005 года № 747 и является его правопреемником.

Согласно приложению № 1 «Состав подлежащего приватизации имущественного комплекса ФГУП «Люберецкое опытное поле» к распоряжению Территориального управления от 16 декабря 2005 года № 747 был утвержден состав подлежащего приватизации имущественного комплекса предприятия, включая земельный участок площадью 27,0763 га, стоимостью по состоянию на 1 февраля 2005 года 30574,6 тыс. рублей. Указанный земельный участок являлся единственным оцененным основным средством предприятия, подлежащим приватизации.

В соответствии с приложением № 3 «Расчет балансовой стоимости подлежащих приватизации активов ФГУП «Люберецкое опытное поле» к указанному распоряжению размер уставного капитала Общества был рассчитан, исходя из стоимости подлежащих приватизации чистых активов (11 тыс. рублей) и стоимости подлежащего приватизации земельного участка (30574,6 тыс. рублей), и составил 30585,6 тыс. рублей. Уставный капитал состоит из 305856 штук обыкновенных именных бездокументарных акций номинальной стоимостью одной акции 100 рублей.

В 2007 году Территориальным управлением была проведена проверка финансово-экономического положения Общества. Акт проверки был утвержден и. о. руководителя Территориального управления П. Г. Поздеевым 8 июня 2007 года.

В ходе указанной проверки комиссией было установлено, в том числе, следующее:

- несмотря на то, что 8 объектов недвижимого имущества, находившихся на момент приватизации на балансе ФГУП «Люберецкое опытное поле», согласно данным БТИ, имели износ в размере 25-45 %, все они были представлены к приватизации и приватизированы по «нулевой» стоимости;

⁴⁸ Пункт 5, подпункты 5.2 и 5.2.1 Положения о Минэкономразвития России от 27 августа 2004 года № 443 и от 5 июня 2008 года № 437.

- на территории комплекса предприятия расположено до 20 объектов недвижимости, изначально не учтенных в реестре федерального имущества, которые до настоящего времени являются имуществом государственной казны Российской Федерации, находящимся в безвозмездном владении и пользовании Общества и его арендаторов.

Комиссией было предложено Территориальному управлению совместно с Обществом провести инвентаризацию объектов недвижимого имущества, расположенных на земельном участке, принадлежащем Обществу, с выделением объектов, относящихся к имуществу государственной казны Российской Федерации, и в установленном порядке внести указанные объекты в реестр федерального имущества, который ведет Территориальное управление, а также определить порядок использования объектов недвижимого имущества, относящихся к имуществу государственной казны Российской Федерации, расположенных на земельном участке, принадлежащем Обществу.

Однако Территориальным управлением в нарушение пункта 2 статьи II положения о Территориальном управлении Росимущества по Московской области, утвержденного приказом Росимущества от 1 февраля 2005 года № 37 (далее - Положение о Территориальном управлении) не было предпринято должных мер по защите имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в части выявления имущества и закрепления прав Российской Федерации на них: не проведена инвентаризация объектов недвижимого имущества, расположенных на земельных участках, принадлежащих Обществу; не были выделены объекты, относящиеся к имуществу казны Российской Федерации; указанные объекты не были внесены в установленном порядке в реестр федерального имущества.

Позднее, распоряжением Территориального управления от 26 ноября 2007 года № 1132 «О решениях внеочередного общего собрания акционеров ОАО «Инвест-Сервис-Котельники» находящийся в собственности Общества земельный участок общей площадью 270763 кв. м был разделен на 3 участка:

- земельный участок с кадастровым номером 50:22:0050101:0119 общей площадью 66653 кв. м, категория земель - земли населенных пунктов с разрешенным использованием - под жилищное строительство, расположенный по адресу: Московская область, г. Котельники, мкрн. «Опытное поле», владение 10/1 (далее - Участок-1);

- земельный участок с кадастровым номером 50:22:0050101:0120 общей площадью 148737 кв. м, категория земель - земли населенных пунктов с разрешенным использованием под жилищное строительство, расположенный по адресу: Московская область, г. Котельники, мкрн. «Опытное поле», владение 10/2 (далее - Участок-2);

- земельный участок с кадастровым номером 50:22:0050101:0121 общей площадью 55373 кв. м, категория земель - земли населенных пунктов с разрешенным использованием под жилищное строительство, расположенный по адресу: Московская область, г. Котельники, мкрн. «Опытное поле», владение 10/3 (далее - Участок-3).

Росимущество осуществляет от имени Российской Федерации права акционера организаций, акции которых находятся в федеральной собственности⁴⁹. Также указанные функции по поручению Росимущества должны осуществляться Территориальным управлением⁵⁰. Управление Обществом осуществляется общим собранием

⁴⁹ В соответствии с пунктом 5.25 Положения о Росимуществе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2004 года № 691, и пунктом 5.3 Положения о Росимуществе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 432.

⁵⁰ На основании пункта 9 положения о Территориальном управлении и пункта 4.8 положения о Территориальном управлении, утвержденного приказом Росимущества от 5 марта 2009 года № 66.

акционеров в лице Территориального управления, советом директоров Общества и генеральным директором⁵¹.

В ходе настоящей проверки установлено, что годовым собранием акционеров в период с 2008 по 2010 год годовые отчеты, годовая бухгалтерская отчетность, включая отчет о прибылях и убытках Общества, не утверждались. Прибыль по итогам указанных годов не распределялась, дивиденды не начислялись. Причиной неутверждения годовым собранием акционеров в период с 2008 по 2010 год указанных документов являлось отсутствие у Общества аудиторского заключения.

Вместе с тем в рамках реализации делегированных полномочий по осуществлению прав акционера АО⁵² Территориальным управлением ежегодно направлялись ОАО (по списку), председателям совета директоров, советам директоров, генеральным директорам поручения по подготовке годовых общих собраний акционеров.

Так, письмом от 5 февраля 2008 года № АШ/13-1020 Территориальное управление поручало не позднее 10 апреля 2008 года обеспечить подготовку аудиторского заключения на бухгалтерскую отчетность. Генеральному директору поручалось до 11 апреля 2008 года отчитаться перед советом директоров о ходе подготовке к общему собранию акционеров и обеспечить получение членами совета директоров (а также ревизионной комиссии) материалов для подготовки заседания по созыву общего собрания акционеров. С 25 апреля до 10 мая 2008 года поручалось обеспечить проведение заседания совета директоров, на котором окончательно утвердить согласованные предложения по распределению прибыли и утвердить годовой отчет.

Совет директоров осуществляет общее руководство деятельностью Общества⁵³. Однако в течение 2008 года совет директоров Общества не собирался. В течение 2009 года состоялось 2 заседания совета директоров Общества по вопросам избрания председателя совета директоров и о заключении трудового договора с генеральным директором Общества. В течение 2010 года было проведено 3 заседания совета директоров Общества, связанных с вопросами отчуждения земельных участков Общества. По другим вопросам, определенным уставом, заседания совета директоров Общества не проводились. Таким образом, советом директоров Общества в течение 2008-2010 годов общее руководство деятельностью Общества не осуществлялось.

При этом контроль со стороны Территориального управления за деятельностью совета директоров отсутствовал. Так, Территориальное управление обязано предоставлять в Росимущество (в отраслевое структурное подразделение центрального аппарата, осуществляющее координацию и контроль деятельности таких АО) трудовые договоры с руководителями ОАО в течение 10 рабочих дней с момента подписания этих договоров или внесения в них изменений⁵⁴, а также направлять заверенные Территориальным управлением Росимущества копии отчетов представителей государства в органах управления по форме и в сроки, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 1999 года № 1116 «Об утверждении порядка отчетности руководителей ФГУП и представителей интересов Российской Федерации в органах управления ОАО».

В нарушение положений указанного приказа отчеты представителей государства в органах управления Общества в Территориальном управлении отсутствуют (не

⁵¹ В соответствии с уставом Общества, утвержденным распоряжениями Территориального управления от 16 декабря 2005 года № 747 и от 4 июня 2009 года № 267.

⁵² В соответствии с распоряжением Росимущества от 15 февраля 2007 года № 382-р и приказом Росимущества от 24 апреля 2008 года № 73.

⁵³ В соответствии со статьей 65 Федерального закона «Об акционерных обществах».

⁵⁴ Пункт 16.8 порядка, утвержденного приказом Росимущества от 24 апреля 2008 года № 73.

представлены), в адрес Росимущества не направлялись, также отсутствуют (не представлены) трудовые договоры с генеральными директорами Общества, заключенные в период с 2008 по 2010 год.

3.2. Проверка законности и эффективности деятельности ОАО «Инвест-Сервис-Котельники» в части пользования и распоряжения земельными участками (на примере земельного участка общей площадью 6,6 га, расположенного по адресу: Московская область, г. Котельники, мкрн. «Опытное поле», вл. 10/1)⁵⁵

ООО «СтройИнвестГарант» в своем письме от 8 августа 2009 года № 71 информировало Общество, что является арендатором Участка-1 и Участка-2, переданных в аренду на основании договоров от 29 ноября 2007 года. Также в указанном письме ООО «СтройИнвестГарант» предложило Обществу приступить к официальным переговорам о продаже вышеуказанных земельных участков в собственность по согласованной цене.

В свою очередь, Общество письмом от 18 августа 2009 года № 124 проинформировало Территориальное управление о поступившем от ООО «СтройИнвестГарант» предложении. Также в данном письме отмечалось, что с учетом сложившейся конъюнктуры на земельном рынке Подмосковья и отсутствием у Общества перспективных планов развития данных земельных участков вкуче с высокой налоговой нагрузкой, связанной с их содержанием, полагалось бы целесообразным положительное рассмотрение поступившего от ООО «СтройИнвестГарант» предложения и осуществление продажи данных земельных участков по рыночной цене. При этом наиболее перспективным, с точки зрения развития Общества, является потенциальное использование полученных от продажи денежных средств на развитие остающегося в собственности Общества участка путем строительства на его незастроенной части складского логистического комплекса. С учетом готовности к осуществлению продажи указанных земельных участков Общество просило рассмотреть предложение ООО «СтройИнвестГарант».

Установлено, что Территориальным управлением каких-либо надлежащим образом оформленных директив (указаний) Обществу по проведению подготовительных мероприятий, связанных с предполагаемым отчуждением земельных участков, не давалось.

С целью проведения оценки земельных участков на основании статьи 9 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» Обществом были заключены соответствующие договоры на проведение оценки с ООО «Аудит и Оценка». При подготовке технического задания для проведения оценки Обществу было известно, что покупателем указанных земельных участков будет ООО «СтройИнвестГарант»⁵⁶ (арендатор).

Таким образом, в нарушение статьи 10 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и пункта 19 Федерального стандарта оценки ФСО № 1, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 20 июля 2007 года № 256, представленная оценщику информация, использованная при проведении оценки, не является достаточной и достоверной, поскольку содержит указание на обременение, которое на момент заключения договоров купли-продажи в силу статьи 414 Гражданско-

⁵⁵ В связи с тем, что указанный в утвержденной программе настоящей проверки земельный участок ранее составлял единое целое с другими двумя участками, а также в связи с тем, что решения Территориального управления, совета директоров Общества и заключение договоров купли-продажи происходили одновременно в отношении вышеуказанных земельных участков в целях полного и объективного исследования обстоятельств принятия указанных решений проверка проводилась в отношении обоих земельных участков.

⁵⁶ Согласно письму ООО «СтройИнвестГарант» от 8 августа 2009 года № 71.

го кодекса Российской Федерации подлежит прекращению в связи с расторжением договора аренды, а также не содержит исчерпывающего описания объекта оценки.

В связи с изложенным, рыночная стоимость указанных земельных участков была определена на основании недостаточных и недостоверных сведений об объектах оценки с учетом имевшихся обременений в виде аренды земельных участков, а также с наличием объектов недвижимости.

В соответствии с отчетами об определении рыночной стоимости земельных участков от 15 сентября 2009 года⁵⁷ рыночная стоимость земельных участков составила 138,8 млн. рублей (Участок-1) и 252,3 млн. рублей (Участок-2), соответственно.

Таким образом, предоставление оценщику недостоверных сведений в части объектов оценки повлекло за собой занижение рыночной стоимости участков на рассчитанную стоимость обременения (116,3+259,5=375,8 млн. рублей) и составило 375,8 млн. рублей⁵⁸.

Кроме того, в техническом задании не отражены сведения о нахождении на территории земельных участков, являющихся объектами оценки, объектов недвижимости в количестве 8 единиц. Наличие этих объектов недвижимости отражено в акте проверки финансово-экономического положения Общества, проведенной Территориальным управлением в 2007 году. Кроме того, их наличие подтверждено фотографическими материалами, являющимися приложением к отчетам об оценке земельных участков. В актах осмотра земельных участков, также являющихся приложением к отчетам об оценке земельных участков, наличие объектов недвижимости не отражено.

Территориальным управлением⁵⁹ и Росимуществом⁶⁰ указанные отчеты об оценке рыночной стоимости земельных участков были рекомендованы для принятия решения по отчуждению земельных участков Общества.

Одним из существенных условий осуществления сделки по отчуждению земельных участков является наличие у Общества проекта застройки оставшегося земельного участка (Участок-3), технико-экономического обоснования и положительных заключений согласующих служб района о возможности реализации такого проекта⁶¹. Наличие указанного проекта застройки земельного участка являлось неременным условием для согласования совершения сделки по отчуждению земельных участков со стороны Росимущества. Вместе с тем проверяющим не были предоставлены какие-либо документы, подтверждающие наличие у Общества такого проекта либо проведение работ по его созданию.

В соответствии с положениями приказа Росимущества от 24 апреля 2008 года № 73 Территориальное управление должно было согласовать сделку по отчуждению недвижимого имущества Общества с Росимуществом (центральным аппаратом). В нарушение пункта 5.9 и пункта 7.3 Порядка осуществления отдельных прав акционера - Российской Федерации Территориальными управлениями Росимущества, утвержденного приказом Росимущества от 24 апреля 2008 года № 73, Росимущество фактически уклонилось от согласования сделки по отчуждению недвижимого имущества, перепоручив

⁵⁷ № 136/2009 и № 137/2009.

⁵⁸ Согласно отчету об определении рыночной стоимости земельного участка, расположенного по адресу: Московская обл., Люберецкий район, г. Котельники, мкрн. «Опытное поле», вл. 10/1, от 15 сентября 2009 года № 137/2009 от ООО «Аудит и Оценка» (стр. 76): «рыночная стоимость земельного участка с учетом стоимости обременения..., рассчитанная сравнительным подходом, составляет..., при стоимости обременения - 116,3 млн. рублей, уменьшающей рыночную стоимость земельного участка»; аналогично согласно отчету от 15 сентября 2009 года № 136/2009 по земельному участку, вл. 10/2 (стр. 76): «при стоимости обременения - 259,5 млн. рублей».

⁵⁹ Служебная записка от 20 октября 2009 года № 02/330.

⁶⁰ Докладная записка от 11 декабря 2009 года № 05-2442/сл.

⁶¹ Письмо Территориального управления в Росимущество от 23 октября 2009 года № ИЛ/03-11529.

принятие соответствующего решения Территориальному управлению, чем исключило возможность своевременного выявления допущенных нарушений⁶².

Между Обществом и ООО «СтройИнвестГарант» 19 марта 2010 года были заключены договоры:

- № 1/2010/ИСК-СИГ купли-продажи земельного участка площадью 66653 кв. м, расположенного по адресу: Московская область, Люберецкий р-н, г. Котельники, мкрн. «Опытное поле», вл. 10/1, кадастровый номер 50:22:00501:0119;

- № 2/2010/ИСК-СИГ купли-продажи земельного участка площадью 148737 кв. м, расположенного по адресу: Московская область, Люберецкий р-н, г. Котельники, мкрн. «Опытное поле», вл. 10/2, кадастровый номер 50:22:0050101:0120.

В отношении этих же земельных участков между указанными обществами ранее были заключены договоры:

- № 15/11 - на право аренды земельного участка общей площадью 66653 кв. м, расположенного по адресу: Московская область, Люберецкий р-н, г. Котельники, мкрн. «Опытное поле», вл. 10, с кадастровым номером 50:22:00501:0119;

- № 14/11 - на право аренды земельного участка общей площадью 148737 кв. м, расположенного по адресу: Московская область, Люберецкий р-н, г. Котельники, мкрн. «Опытное поле», вл. 10, с кадастровым номером 50:22:0050101:0120.

Таким образом, между Обществом и ООО «СтройИнвестГарант», являвшимися, соответственно, арендодателем и арендатором земельных участков, были заключены договоры купли-продажи в отношении этих же участков, то есть первоначально существовавшие между сторонами обязательства (договоры аренды земельных участков) были заменены на новые обязательства (договоры купли-продажи земельных участков)⁶³.

Формальным основанием для заключения указанных договоров явилось распоряжение Территориального управления от 29 января 2010 года № 30 «О решениях внеочередного общего собрания акционеров ОАО «Инвест-Сервис-Котельники». Пунктом 1 данного распоряжения было принято решение об одобрении договоров купли-продажи указанных выше участков.

Указанное распоряжение не соответствует законодательству как принятое на основании данных, не соответствующих фактическим обстоятельствам.

Территориальным управлением в связи с предполагаемым отчуждением указанных выше земельных участков были изданы 3 директивы:

- в соответствии с директивой № ЕМ/03-210 от 15 января 2010 года члены совета директоров обязаны были принять решение об определении стоимости указанных выше участков в размере «не ниже, определенного в отчетах об определении рыночной стоимости земельных участков ООО «Аудит и Оценка» от 4 сентября 2009 года № 136/2009, № 137/2009».

Советом директоров Общества было принято решение в соответствии с формулировкой, изложенной в директиве (протокол заседания совета директоров № 3 от 15 января 2010 года). Изданием указанной директивы и последующим решением совета директоров нарушены требования положения⁶⁴. В соответствии с пунктом 17 положения: «Представи-

⁶² Письмо Росимущества за подписью зам. руководителя Г. С. Никитина от 24 декабря 2009 года № ГН-15/32905 «Об отчуждении имущества ОАО «Инвест-Сервис-Котельники».

⁶³ В соответствии с частью 1 статьи 414 Гражданского кодекса Российской Федерации «Обязательство прекращается соглашением сторон о замене первоначального обязательства, существовавшего между ними, другим обязательством между теми же лицами, предусматривающим иной предмет или способ исполнения (новация)».

⁶⁴ Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении ОАО («золотой акции»), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 738.

тели интересов Российской Федерации в совете директоров осуществляют голосование по вопросам повестки дня заседания совета директоров на основании письменных директив Росимущества. Агентство обязано выдавать директивы представителям интересов Российской Федерации в совете директоров АО по вопросам, указанным в подпунктах 3, 5, 9, 11 и 15 пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об акционерных обществах», а также по вопросу избрания (переизбрания) председателя совета директоров. Директивы по другим вопросам, относящимся к компетенции совета директоров, выдаются агентством... в случае поступления предложения председателя совета директоров».

Вопрос о порядке определения цены имущества не подпадает под действие подпунктов 3, 5, 9, 11 и 15 пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об акционерных обществах», предложение председателя совета директоров Общества об издании директивы по данному вопросу отсутствует. Тем самым совет директоров не только не выполнил свои обязанности по определению стоимости отчуждаемого имущества, приняв решение в указанной формулировке, но и принял его в нарушение установленной положением процедуры для принятия таких решений;

- в соответствии с директивой от 26 января 2010 года⁶⁵ члены совета директоров обязаны были принять решение предложить общему собранию акционеров Общества одобрить сделки по отчуждению указанных земельных участков.

Требования к содержанию директив определяются требованиями к содержанию решения совета директоров АО по соответствующему вопросу. В частности, содержание решения совета директоров при одобрении крупной сделки в силу пункта 4 статьи 79 Федерального закона «Об акционерных обществах» должно включать в себя описание всех ее существенных условий, содержание которых применительно к договорам купли-продажи дано Гражданским кодексом Российской Федерации. Исходя из пункта 17 положения содержания директив представителями интересов Российской Федерации в совете директоров по вопросам совершения крупных сделок должно было включать в себя перечисление всех существенных условий договоров купли-продажи. Однако указанная директива, последующее решение совета директоров и распоряжение Территориального управления не содержат перечисленных сведений.

Советом директоров Общества 28 января 2010 года было принято решение в соответствии с формулировкой, изложенной в директиве⁶⁶, тем самым созданы условия для издания распоряжения Росимущества, оформившего решение общего собрания акционеров в виде, противоречащем требованиям законодательства к форме и содержанию решений об одобрении крупных сделок АО (пункт 4 статьи 79 Федерального закона «Об акционерных обществах»);

- в соответствии с директивой № ИЛ/03-2870 от 26 марта 2010 года члены совета директоров обязаны принять следующие решения:

согласовать договоры № 1/2010/ИСК-СИГ, № 2/2010/ИСК-СИГ купли-продажи указанных выше земельных участков, предусматривающие рассрочку платежа, заключенные 19 марта 2010 года между Обществом и ООО «СтройИнвестГарант»;

предложить общему собранию акционеров одобрить заключение указанных договоров в представленной редакции, предусматривающей рассрочку платежа.

Советом директоров Общества 26 марта 2010 года было принято решение в соответствии с формулировкой, изложенной в директиве⁶⁷.

Поскольку исходя из текста статьи 79 Федерального закона «Об акционерных обществах» решение совета директоров (общего собрания акционеров) об одобрении

⁶⁵ № ИЛ/03-689.

⁶⁶ Протокол заседания совета директоров № 4 от 28 января 2010 года.

⁶⁷ Протокол заседания совета директоров № 5 от 26 марта 2010 года.

сделки должно предшествовать ее заключению, в нарушение указанных требований в данном случае произошло одобрение уже совершенной крупной сделки с несогласованными ранее условиями, в частности - с рассрочкой платежа.

Таким образом, руководство Территориального управления (в лице руководителя И. Л. Лившица, зам. руководителя Е. В. Медведевой) на протяжении указанного периода систематически и целенаправленно ненадлежащим образом исполняло возложенные на него обязанности представителя собственника при управлении Обществом.

Совершение указанных сделок стало возможно по следующим причинам.

В соответствии с положениями приказа Росимущества от 24 апреля 2008 года № 73⁶⁸ были расширены полномочия территориальных управлений Росимущества при издании директив представителям интересов Российской Федерации в совете директоров при голосовании по вопросам повестки дня заседания совета директоров. Так, территориальные управления Росимущества получили право издания по собственной инициативе директив в отношении всех вопросов, рассмотрение которых входит в компетенцию советов директоров АО. Тем самым при издании приказа Росимущества от 24 апреля 2008 года № 73 руководство Росимущества превысило свои полномочия в нарушение пункта 17 положения, расширив полномочия территориальных управлений Росимущества как представителя акционера. Такое расширение полномочий явилось условием, способствовавшим совершению злоупотреблений либо ненадлежащему осуществлению служебных обязанностей при распоряжении имуществом, находящемся в собственности АО, 100 % акций которых находится в федеральной собственности, со стороны руководителей территориальных управлений Росимущества.

Другим условием, способствовавшим совершению вышеуказанных нарушений, явилось то, что совет директоров Общества, определенный распоряжением Территориального управления от 10 июня 2009 года № 277⁶⁹, состоит из 5 человек, которые являются сотрудниками Росимущества (2 человека) и его Территориального управления (3 человека). Таким образом, директивы, изданные Территориальным управлением, адресованы лицам, большинство которых находится в служебной зависимости от издавших директивы лиц.

Выводы

1. Поставленные в Программе приватизации на 2009 год задачи государственной политики в сфере приватизации в целом не решены:

- доходы от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, в соответствии с Программой приватизации на 2009 год планировались в сумме 12 млрд. рублей, фактически в федеральный бюджет поступило 1,953 млрд. рублей, или 16,3 % к плану, и в 3,4 раза менее фактического результата 2008 года;

- Программой приватизации на 2009 год предусмотрена продажа находящихся в федеральной собственности акций (долей в уставных капиталах) 302 хозяйственных обществ, фактически реализованы пакеты акций 26 обществ (из Программы приватизации на 2009 год) и 26 пакетов акций (из Программы приватизации на 2008 год), всего 52 общества, что ниже соответствующего показателя 2008 года в 4 раза;

- в Программу приватизации на 2009 год с учетом всех корректировок включены 599 ФГУП (без учета 273 ФГУП, подготовку приватизации которых осуществляло Минобороны России, и 15 ФГУП, по которым согласно поручению Правительства Российской Федерации не проводились приватизационные процедуры), из них в 2009 году приняты решения о приватизации 316 ФГУП, при этом фактически преобразованы

⁶⁸ «Об осуществлении отдельных прав акционера - Российской Федерации территориальными управлениями Росимущества».

⁶⁹ «О решениях внеочередного общего собрания акционеров ОАО «Инвест-Сервис-Котельники».

в ОАО в 2009 году только 29 ФГУП (в 2009-2010 годах - 152 ФГУП). Продажа имущественных комплексов ФГУП в 2009 году, как и в 2008 году, не осуществлялась;

- Программой приватизации на 2009 год предусмотрена приватизация 1003 объектов имущества казны Российской Федерации, из которых: 18 объектов подлежало продаже, 985 объектов подлежало внесению в уставный капитал интегрированной структуры ОАО «Росспиртпром». Продано в 2009 году 5 объектов имущества казны Российской Федерации из Программы приватизации на 2008 год, внесено в уставный капитал ОАО «Росспиртпром» 12 % от запланированного количества объектов;

- Программой приватизации на 2009 год предусмотрена приватизация 110 результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые предполагались к внесению в уставный капитал ОАО «Росспиртпром», но решения об условиях их приватизации не принимались.

2. В результате отсутствия надлежащего контроля за формированием Программы приватизации на 2009 год, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2008 года № 1272-р, имели место многочисленные корректировки постановлений и распоряжениями Правительства Российской Федерации (30 раз), а также крайне низкий уровень выполнения Программы приватизации в целом. Отсутствовала актуальная и достоверная информация, необходимая для разработки Программы приватизации на очередной год (анализа активов объектов федерального имущества, включаемых в программу; текущий правовой статус объекта приватизации; иные данные).

3. Нормативно-правовое регулирование процесса приватизации федерального имущества во взаимосвязи с возлагаемыми на него задачами государственной политики в области приватизации надлежащим образом не обеспечено. В итоге система целеполагания в сфере приватизации не основывается на объективных критериях и данных и, как следствие, не содержит целостного перечня адекватных ключевых показателей достижения целей в управлении национальными активами.

3.1. Нормативно установленные понятия в сфере приватизации: «обеспечение выполнения государственных функций и полномочий Российской Федерации», «государственная функция» и «государственная услуга», а также утвержденные стандарты и реестры государственных функций (услуг), отсутствуют. Регламент признания федерального имущества, необходимый для обеспечения выполнения государственных функций и полномочий, перечни оснований и критериев для принятия такого решения отсутствуют.

3.2. Нормативно утвержденные критерии оценки деятельности ФОИВ (включая Росимущество) по исполнению своих функций в части реализации Программы приватизации на 2009 год, а также само понятие «реализации» указанной Программы в отношении конкретного объекта не определены, при этом уровень достижения целей (решения приоритетных задач) в сфере приватизации ФГУП и пакетов (долей) акций АО (включая проблему «переходящих объектов») базируется на относительных нормативно и/или методологически не определенных показателях, что в итоге формирует коррупциогенные факторы.

4. Имеет место неисполнение постановлений, распоряжений и поручений Правительства Российской Федерации в сфере регулирования приватизационных процессов.

4.1. Не выполнен пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 2002 года № 512 «Об утверждении правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества», а также пункт 5.2.3 Положения о Минэкономразвития России, утвержденного постановлением Правительства Рос-

сийской Федерации от 5 июня 2008 года № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации», в части принятия нормативных правовых актов, определяющих порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий.

4.2. Не выполнено поручение Правительства Российской Федерации (протокол от 19 апреля 2007 года № 15) в части подготовки предложений по совершенствованию Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024.

4.3. Не утверждены административные регламенты Росимущества по осуществлению государственной функции - приватизации федерального имущества во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».

5. В Минэкономразвития России и Росимуществе отсутствует объективная оценка финансовых и трудовых ресурсов, необходимых и достаточных для выполнения Программы приватизации на 2009 год, что препятствует проведению объективной оценки эффективности выполнения Программы приватизации в части ее ресурсного обеспечения и результативности бюджетных расходов при приватизации федерального имущества.

Ключевые задачи информационного обеспечения приватизации: повышение уровня полноты и достоверности информации о приватизируемом государственном имуществе в целях достижения прозрачности происходящих процессов, а также создание условий для контроля государства и принятия эффективных решений в отношении государственной собственности не достигнуты. Данные реестра федерального имущества и реестра показателей экономической эффективности деятельности ФГУП и ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности, необходимые для проведения анализа стоимости активов объектов федерального имущества, включаемых в проект Программы приватизации на очередной год, с точки зрения достоверности и полноты не представляется возможным признать надлежащими. В этот проект включаются объекты, находящиеся в процедурах банкротства, реорганизации и ликвидации, что является одной из причин его неудовлетворительного исполнения. Обеспечение процессов приватизации информационными ресурсами находится в неудовлетворительном состоянии.

6. В 2009 году в соответствии с решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в рамках приватизационных процессов проводились работы по формированию 30 вертикально интегрированных структур. В части полномочий Росимущества в установленные сроки не завершено формирование 14 указанных структур. Основными причинами задержки их формирования является несовершенство приватизационных механизмов и процедур, а также отсутствие надлежащего контроля Росимущества и соответствующих ФОИВ за обеспечением наличия оформленных прав на подлежащее приватизации имущество.

7. Приказом Минэкономразвития России от 13 мая 2009 года № 166 «Об утверждении положения о департаменте имущественных отношений Министерства экономического развития Российской Федерации» утверждено положение о названном департаменте в соответствии с пунктом 3.4.2 которого директор департамента обязан утверждать положения об его отделах, однако по состоянию на ноябрь 2010 года положения об отделах департамента не утверждены. В соответствии с пунктом 3.4.11 положения о департаменте и пунктом 3 приказа Минэкономразвития России от 13 мая 2009 года № 166 руко-

водством министерства должны быть утверждены планы работ департамента на 2009 год и отчеты об их исполнении, однако указанные документы не утверждены.

8. Территориальным управлением Росимущества в Московской области в нарушение пункта 2 статьи II Положения о Территориальном управлении, утвержденно-го приказом Росимущества от 1 февраля 2005 года № 37, не было предпринято должных мер по защите имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в части проведения инвентаризации объектов недвижимого имущества, расположенных на земельных участках, принадлежащих ОАО «Инвест-Сервис-Котельники» (Обществу), с выделением объектов, относящихся к имуществу государственной казны Российской Федерации и внесении их в установленном порядке в реестр федерального имущества.

9. Территориальным управлением не в полной мере реализовывались полномочия по осуществлению прав акционера АО, делегированные в соответствии с распоряжением Росимущества от 15 февраля 2007 года № 382-р и приказом Росимущества от 24 апреля 2008 года № 73.

9.1. Годовым собранием акционеров в период с 2008 по 2010 год годовые отчеты, годовая бухгалтерская отчетность, включая отчет о прибылях и убытках Общества, не утверждались. Прибыль по итогам указанных годов не распределялась, дивиденды не начислялись.

9.2. В течение 2008 года совет директоров Общества не собирался, в 2009 году состоялось 2 заседания по вопросам избрания председателя совета директоров и о заключении трудового договора с генеральным директором, в 2010 году было проведено 3 заседания, связанных с вопросами отчуждения земельных участков Общества. По другим вопросам, определенным уставом, заседания совета директоров Общества не проводились. Советом директоров Общества в течение 2008-2010 годов общее руководство деятельностью Общества не осуществлялось. Контроль со стороны Территориального управления за деятельностью совета директоров отсутствовал.

9.3. В нарушение положений приказа от 24 апреля 2008 года № 73 отчеты представителей государства в органах управления Общества по форме и в сроки, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 1999 года № 1116 «Об утверждении порядка отчетности руководителей ФГУП и представителей интересов Российской Федерации в органах управления ОАО», представителями государства не составлялись и в адрес Росимущества не направлялись. Также в Территориальном управлении отсутствуют трудовые договоры с генеральными директорами Общества, заключенные в период с 2008 по 2010 год.

10. Росимущество в нарушение пункта 5.9 и пункта 7.3 порядка осуществления отдельных прав акционера - Российской Федерации территориальными управлениями Росимущества, утвержденно-го приказом Росимущества от 24 апреля 2008 года № 73, фактически уклонилось от согласования сделки по отчуждению недвижимого имущества Общества, перепоручив (Г. С. Никитин) принятие соответствующего решения Территориальному управлению.

11. В нарушение статьи 10 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и пункта 19 Федерального стандарта оценки ФСО № 1, утвержденно-го приказом Минэкономразвития России от 20 июля 2007 года № 256, руководством Общества для использования при проведении оценки оценщику была предоставлена недостаточная и недостоверная информация, не содержащая сведений об обстоятельствах, влияющих на определение стоимости земельных участков. Пре-

доставление и использование при определении рыночной стоимости недостоверных сведений (наличие обременений) повлекло за собой занижение рыночной стоимости подлежащих продаже земельных участков на рассчитанную стоимость обременения на сумму не менее чем на 375,8 млн. рублей.

12. Принятие решений совета директоров и общего собрания акционеров Общества по вопросу отчуждения указанных земельных участков осуществлялось с нарушением положений Федерального закона «Об акционерных обществах» и положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении ОАО («золотой акции»), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 738.

Предложения

- 1.** Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.
- 2.** Направить представления Счетной палаты Российской Федерации в:
 - Министерство экономического развития Российской Федерации;
 - Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.
- 3.** Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. А. ПИСКУНОВ