

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11 мая 2007 года № 20К (538) «О результатах аудита эффективности использования средств федерального бюджета (в том числе субвенций), выделенных на реструктуризацию угольной промышленности в 2000-2005 годах, а также на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков за 2004-2005 годы (совместно с контрольно-счетными палатами Кемеровской и Ростовской областей), в том числе в Федеральном агентстве по энергетике, открытом акционерном обществе «Шахтоуправление «Интинская угольная компания», администрации Кемеровской области, администрации Ростовской области, органах местного самоуправления шахтерских городов и поселков (выборочно)»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представления Счетной палаты Министру финансов Российской Федерации, Министру промышленности и энергетики Российской Федерации.*

*Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкову.*

*Направить информационные письма Президенту Республики Коми В. А. Торлопову, губернатору Кемеровской области А. Г. Тулееву, губернатору Ростовской области В. Ф. Чубу.*

*Направить обращение Счетной палаты в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.*

*Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Законодательное Собрание Ростовской области, Совет народных депутатов Кемеровской области, Контрольно-счетную палату Ростовской области, Контрольно-счетную палату Кемеровской области.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования средств федерального бюджета (в том числе субвенций), выделенных на реструктуризацию угольной промышленности в 2000-2005 годах, а также на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков за 2004-2005 годы (совместно с контрольно-счетными палатами Кемеровской и Ростовской областей)»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 3.6.14 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год.

#### **Цели контрольного мероприятия**

Дать оценку экономности и эффективности использования главными распорядителями и получателями (предприятиями угольной отрасли) бюджетных средств, затраченных на достижение конкретных результатов в процессе реструктуризации угольной отрасли, а также ее производственно-хозяйственной и финансовой деятельности; оценить результативность деятельности предприятий угольной отрасли (получателей средств федерального бюджета); выработать рекомендации по повышению эффективности использования государственных средств, выделяемых на реструктуризацию угольной промышленности, а также на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков.

## **Предметы контрольного мероприятия**

Нормативно-правовая база деятельности предприятий угольной промышленности, финансовая, бухгалтерская и статистическая отчетность, производственно-хозяйственная отчетность, справочные и информационные материалы; показатели, характеризующие различные аспекты деятельности предприятий угольной промышленности; критерии и показатели эффективности использования бюджетных средств.

## **Объекты контрольного мероприятия**

ОАО «Шахтоуправление «Интинская угольная компания» (далее - ОАО «Компания «Интауголь»)) и администрация муниципального образования «Город Инта» (далее - АМО «Город Инта»); муниципальные образования шахтерских городов и поселков Кемеровской и Ростовской областей; Федеральное агентство по энергетике.

Всего проверено 24 объекта, перечень приведен в приложении № 1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Перечень законодательных и нормативно-правовых актов, используемых в ходе проведения контрольного мероприятия, приведен в приложении № 2.

**Проверяемый период деятельности:** контрольный этап - с 2004 года по 2005 год; аналитический этап - с 2000 года по 2005 год.

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с января по декабрь 2006 года.

## **Результаты контрольного мероприятия**

### **1. Оценка экономности и эффективности использования главными распорядителями и получателями (предприятиями угольной отрасли) бюджетных средств, затраченных на достижение конкретных результатов в процессе реструктуризации угольной отрасли, а также ее производственно-хозяйственной и финансовой деятельности**

#### **1.1. Анализ законодательной базы функционирования угольной отрасли. Соответствие деятельности предприятий угольной отрасли существующим положениям и требованиям нормативно-правовых актов**

В угольной промышленности России в 90-е годы произведен комплексный переход к работе в рыночных условиях. Процесс осуществлялся путем широкомасштабных структурных преобразований в соответствии с Основными направлениями реструктуризации угольной промышленности России, утвержденными в марте 1995 года Межведомственной комиссией по социально-экономическим вопросам угледобывающих регионов<sup>1</sup> (далее - МВК). Указанный документ явился основой для согласованных действий органов государственной власти на федеральном, отраслевом и региональных уровнях, предприятий и профсоюзов. В нем определено, что реструктуризация отрасли - это коренная перестройка ее действующей производственной и социальной базы, организационно-правовой структуры, направленная на создание эффективно функционирующего производства угольной продукции и решение социально-экономических проблем. Одновременно формулировались такие ее цели и основные принципы, как повышение уровня жизни и социальной защищенности трудящихся, последовательное снижение государственной поддержки и улучшение экологической обстановки в угледобывающих регионах.

---

<sup>1</sup> МВК образована на основании постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 года № 1523 «О государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности».

В области экономического регулирования государственной поддержки предполагалось увеличение доли социально ориентированных субсидий в общем объеме средств, выделяемых из федерального и местных бюджетов, использование государственного регулирования взаимоотношений угольных предприятий с естественными монополиями, включая регулирование тарифов на железнодорожные перевозки, электроэнергию, цен на газ, в качестве дополнительных рычагов поддержки.

Предполагалось, что через два года после закрытия убыточных предприятий бюджетные ассигнования будут сокращаться на сумму, затраченную на их ликвидацию. В то же время инвестиции за счет государственной поддержки, частного и иностранного капиталов будут направляться на развитие высокоэффективных и платежеспособных предприятий, на реализацию целевых отраслевых программ. Расчеты указывали на возможность последовательного сокращения затрат на возмещение убытков, а ежегодное снижение объемов средств господдержки по сумме всех направлений дотаций должно составлять не менее 15 процентов.

В результате предполагалось до 2000 года в процессе закрытия убыточных шахт, модернизации действующих, вывода из ее состава непрофильных предприятий сократить общую численность персонала на 175,0 тыс. человек.

Вышеперечисленные положения были закреплены в Федеральном законе от 20 июня 1996 года № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности». Статья 5 «Государственное регулирование в области реструктуризации угольной промышленности» названного закона устанавливала, что реструктуризация угольной промышленности осуществляется в соответствии с федеральной целевой программой, разрабатываемой в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, финансируемой за счет средств федерального бюджета. При этом по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в нее могут быть включены межрегиональные и региональные целевые программы. Программы остались не разработанными, все мероприятия на протяжении последующих восьми лет проводились вне рамок единого программного документа.

Отсутствие такого документа позволило сместить акценты при реструктуризации отрасли, уклониться от выполнения мероприятий в привязке к конкретным основным технико-экономическим показателям в физических единицах и денежных объемах. Это привело к ослаблению государственного контроля за процессом реализации мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и недостаточной координации действий со стороны федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных учреждений, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 1996 года № 598 утверждено Положение о государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности. Согласно ему и ряду других нормативных правовых актов средства государственной поддержки должны были определяться на основе программ социально-экономического развития угледобывающих регионов, утверждаемых МВК.

Программы социально-экономического развития и реструктуризации производства основных угледобывающих регионов Кузбасского и Восточно-Донбасского угольных бассейнов отсутствовали.

Устанавливалось, что для финансирования мероприятий по реструктуризации на основе плана-графика, как правило, должны привлекаться собственные средства предприятий и организаций, средства бюджетов субъектов Российской Федерации, региональных подразделений Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и других источников финансирования. Полу-

чателами указанных средств определялись государственное предприятие «Росуголь», акционерное общество «Ростопром». Однако все мероприятия проводились, в основном, за счет средств федерального бюджета. Средства бюджетов субъектов Российской Федерации в общем объеме использованных средств не учитывались, контроль за их использованием федеральными органами исполнительной власти не осуществлялся.

В целях ускорения перехода угледобывающих организаций к бездотационной деятельности, усиления государственного управления реструктуризацией угольной промышленности и повышения эффективности использования средств государственной поддержки угольной отрасли постановлениями Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 года № 1523 «О государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности», от 8 декабря 1997 года № 1524 «О мерах по возмещению вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей на ликвидируемых шахтах и разрезах угольной и сланцевой промышленности» определялись приоритетные направления реструктуризации, связанные с выполнением мероприятий по социальной защите трудящихся, созданию безопасных условий работы и финансированию технических работ по ликвидации особо убыточных и неперспективных угольных (сланцевых) шахт и разрезов.

Данными документами Минфину России поручалось в двухнедельный срок утвердить порядок финансирования указанных мероприятий и ввести его в действие с 1 января 1998 года, однако такой документ был принят спустя 10 месяцев (приказ Минфина России № 53н от 17 ноября 1998 года).

Вторая редакция Основных направлений реструктуризации угольной промышленности России была разработана во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1998 года № 499 «О мерах по стабилизации социально-экономической обстановки в угледобывающих регионах» и постановления Правительства Российской Федерации от 16 мая 1998 года № 451 «О мерах по стабилизации социально-экономической обстановки в угледобывающих регионах». Их суть сводилась к следующему.

В отличие от ранее принятой формулировки данный документ утверждал, что реструктуризация отрасли - это комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые за относительно короткий промежуток времени (до 2002-2003 годов) должны обеспечить переход отрасли к состоянию конкурентного рынка, субъекты которого, являясь частными угольными компаниями, способны обеспечивать свое самофинансирование в длительной перспективе. Декларировалось, что этот переход будет произведен с минимальными социальными издержками для работников и жителей шахтерских городов и поселков.

Правительство Российской Федерации с целью ускорения процессов обретения организациями угольной промышленности реальных эффективных собственников и создания конкурентной среды в отрасли начало проводить курс на ускоренную продажу федеральных пакетов акций угольных компаний, созданных к началу реструктуризации угольной промышленности и работающих за счет потенциала, накопленного в период значительной помощи государства.

Правительством Российской Федерации (протокол заседания от 18 февраля 1999 года № 6) отмечено, что в отрасли оставался нерешенным ряд острых проблем: переселение пенсионеров, инвалидов и семей погибших шахтеров из районов Крайнего Севера; трудоустройство высвобождаемых шахтеров; погашение задолженности по заработной плате; прекращение инвестирования в строительство. Однако заложенные в законодательных и нормативных правовых актах направления финансирования государственной поддержки реструктуризации были переориентированы на опережающее закрытие и ликвидацию угледобывающих предприятий, что привело к следующей ситуации.

По состоянию на 1 января 2006 года «Перечень особо убыточных шахт и разрезов, подлежащих ликвидации», на которых добыча угля прекращена, в общей сложности включил в себя 203 объекта (188 шахт и 15 разрезов), против 153 объектов на 1 января 2000 года, или на 50 объектов больше. Из них основные работы по технической ликвидации завершены на 184 объектах угольной отрасли против 140 объектов, имевшихся на 1 января 2000 года.

В перечень ликвидируемых организаций угольной промышленности также внесены 46 других организаций, включая управляющие компании открытых акционерных обществ («Башкируголь», «Вахрушевуголь», «Кизелуголь», «Ростовуголь», «Северовосточуголь», «Тулауголь», «Чукотская УК», «Шахтуголь»), подразделения ФГУП «Центральный штаб военизированных горноспасательных частей», ОАО «ШСУ «Бухтугольстрой», ОАО «КАТЭКуглестрой», ОАО «Мосбассшахтострой», 19 подразделений ГУП «Печоршахтострой», ОАО «Осинникишахтострой», ОАО «ГОФ «Судженская».

Исключено из Единого государственного реестра юридических лиц 57 организаций угольной отрасли (22,9 %), из них 46 шахт и 3 разреза.

В Федеральный закон от 20 июня 1996 года № 81-ФЗ были внесены существенные изменения Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Текст статьи 5 указанного закона изложен в новой редакции, согласно которой разработка единой государственной программы уже не предусматривалась.

В статью 28 внесено 26 поправок и изменений, вступивших в силу с 1 января 2005 года. Вместо термина «государственная финансовая поддержка» введено понятие «финансовое обеспечение реструктуризации угольной промышленности», под которым понимаются финансовые средства, направляемые в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации на выполнение мероприятий по завершению реструктуризации, а также на обеспечение развития и устойчивого функционирования организаций в целях удовлетворения потребности экономики и населения в топливе.

Если статьей 14 «Государственное регулирование норм и правил безопасного ведения работ по добыче угля» ранее определялось, что нормы безопасного ведения работ по добыче угля устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление горного надзора, то в новой редакции они определялись техническими регламентами, принимаемыми в соответствии с федеральным законодательством.

Авария, случившаяся в Кузбассе 19 марта 2007 года на шахте «Ульяновская», унесшая жизни более 100 шахтеров, явилась убедительным примером того, к чему приводят такие решения.

Были внесены также изменения в статью 21 «Льготы и компенсации для работников организаций по добыче (переработке) угля», насчитывающую ранее 7 пунктов, и столько же различных направлений предоставления льгот и компенсаций. В новой редакции данная статья имела только 2 пункта, социальная поддержка работников отрасли ограничивалась предоставлением им за счет организаций безвозмездного пайкового угля.

Из статьи 22 «Компенсации в случае увечья, гибели, профессионального заболевания работника организации по добыче (переработке) угля, занятого на тяжелых работах и работах с опасными и (или) вредными условиями труда по добыче (переработке) угля» были изъяты следующие слова: «увечья», «профессиональные заболевания», «на тяжелых работах, по добыче». Из данной статьи исключен пункт о предоставлении работникам

единовременной компенсации в случае утраты ими профессиональной трудоспособности вследствие производственной травмы или профессионального заболевания в размере не менее чем 20 % среднемесячного заработка за последний год работы за каждый процент утраты профессиональной трудоспособности. Согласно новой редакции работники организаций по добыче (переработке) угля, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, с 1 января 2005 года не получают материальную помощь для самостоятельного поиска нового рабочего места в размере четырехкратного среднего заработка, исчисленного за последние три месяца.

Статья 24 «Источники финансирования мер социальной поддержки» отредактирована таким образом, что при ликвидации организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) финансирование мероприятий по социальной поддержке может производиться из расходов федерального бюджета на реструктуризацию угольной отрасли только при условии, если часть акций организаций в момент ликвидации находилась в федеральной собственности, или за счет их собственных средств для предприятий иных форм собственности.

В связи с введенными изменениями потребовалось произвести корректировку списков получателей бесплатного пайкового угля и внести изменения в Методику определения норм выдачи бесплатного (пайкового) угля пенсионерам и другим категориям лиц, проживающим в угледобывающих регионах в домах с печным отоплением и имеющим право на его получение, подготовленную ГУ «Соцуголь» совместно с Фондом «Реформуголь», утвержденную приказом Минэнерго России от 28 августа 2003 года № 363, которая действовала в 2004-2005 годах. В результате только в 2005 году из списков лиц, получающих такой уголь, исключено 22,2 тыс. чел., из них 20,4 тыс. чел., проживающих в домах с центральным отоплением.

В соответствии с рассматриваемым Федеральным законом существенно сузились масштабы такой меры социальной поддержки, как право на получение дополнительного пенсионного обеспечения в форме негосударственной (отраслевой пенсии).

Процесс реструктуризации неоднократно сопровождался изменением организационной структуры управления угольной отраслью. Функции государственного управления, возложенные на исполнительные органы федеральной власти, 5 раз передавались из одной государственной структуры в другую по цепочке от ОАО «Компания Росуголь» в Комитет по угольной промышленности при Минтопэнерго России, затем Минтопэнерго России, Минэнерго России. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» упразднено Минэнерго России, функции по принятию нормативных правовых актов переданы Минпромэнерго России, правоприменительные функции по оказанию государственных услуг и управлению имуществом - Росэнерго.

Согласно постановлениям Правительства Российской Федерации:

- от 16 апреля 2004 года № 215 «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации» и от 26 июля 2004 года № 380 «О признании утратившими силу решений Правительства Российской Федерации по вопросам создания и деятельности координационных и совещательных органов, образованных Правительством Российской Федерации» (с изменениями) утратило силу постановление Правительства Российской Федерации от 7 мая 2001 года № 346 «О Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов», Межведомственная комиссия упразднена;

- от 24 декабря 2004 года № 840 «О перечне мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и порядке их финансирования» утратило силу с 1 января 2005 года постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 года № 1523;

- от 13 июля 2005 года № 428 «О порядке предоставления субвенций на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков» регламентировано предоставление средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации.

### **1.2. Анализ и обобщение информации, содержащейся в научно-технической, методической, публицистической и прочей документации, касающейся процесса проведения ликвидации особо убыточных и неперспективных угольных шахт и разрезов и функционирования угольной промышленности**

В настоящее время используется множество методик и критериев анализа бизнес-планов и отбора инвестиционных проектов для создания новых рабочих мест, однако научно-обоснованного подхода к оценке привлекательности проектов для инвестирования за счет средств государственной поддержки программ местного развития не существует. Его отсутствие сказывается на качестве разрабатываемых бизнес-планов, обоснований инвестиций, проектно-сметной документации, на эффективности принятых к реализации проектов. В этой связи необходимым представляется для угледобывающих регионов, реализующих программы местного развития, выработать единый комплексный подход, обеспечивающий детальную количественную оценку предлагаемых к реализации инвестиционных проектов.

### **1.3. Оценка состояния угольной промышленности России, проблемы ее развития и пути их решения**

По состоянию на 1 января 2005 года общие балансовые запасы угля в России составили 193,7 млрд. т, в том числе действующих предприятий - 24,8 млрд. т, из них коксующихся - 6,9 млрд. тонн.

Промышленные запасы действующих предприятий России оценены в 18,9 млрд. т, в том числе коксующихся углей - 3,9 млрд. т, энергетических углей - 14,6 млрд. тонн.

В то же время назрела необходимость проведения геолого-разведочных работ по расширению резерва отдельных марок углей для коксования, с добычей которых складывается напряженная ситуация, связанная с их дефицитом. Прирост их запасов в условиях отсутствия специализированных геолого-разведочных организаций обеспечен только на четверть годового объема добычи.

На конец 2005 года добычу угля осуществляли 95 шахт и 126 разрезов суммарной производственной мощностью 330,6 млн. т в год против 106 шахт и 119 разрезов суммарной мощностью 267,5 млн. т и добычей угля 257,9 млн. т в 2000 году (уровень 1960 года).

В 2005 году добыча угля в России превысила уровень 2000 года на 40,4 млн. т (темпа роста 115,7 %), из них: подземным способом - на 12,6 млн. т (113,9 %), открытым - на 27,8 млн. т (116,6 %). Доля угля, добываемого предприятиями с частной формой собственности, с 5,5 % в 1993 году возросла до 94,5 % в 2005 году, предприятиями госсектора экономики добыто 13,9 млн. т угля (4,5 % объема).

Прогнозом развития горных работ угольных компаний и организаций в 2006 году предусмотрена добыча угля в объеме 305-310 млн. т, из них коксующихся марок на уровне 69-70 млн. т. Фактически она составила 309,0 млн. т и достигла уровня 1993 года.

Устойчивыми темпами растет добыча угля в Кузнецком бассейне (Кемеровская область) - 164 млн. т угля (54,8 % от общероссийской добычи), что выше уровня 2000 года на 49 млн. т (на 42,6 %). Подземным способом она превысила, соответственно, на 21 млн. т (темпа роста 114,4 %), открытым способом - на 45 млн. т (130 %). Добычей углей занимаются 103 организации (57 шахт и 46 разрезов). Развитие угледобычи в Кузбассе связано с высоким качеством углей и их поставкой на экспорт.

В период с 2000 по 2005 год в общей структуре добычи углей:

- удельный вес энергетических углей с 75,9 % увеличен до 77,0 %. В отличие от коксующихся углей, добываемых подземным способом, энергетические угли большей частью добываются на разрезах;

- снижение доли бурых углей (на 10,9 млн. т) связано с закрытием шахт Подмосковного бассейна и сокращением добычи на разрезах Восточной Сибири, доля каменных углей за шесть лет возросла на 8,2 %;

- объем добываемого антрацита снижен в 1,1 раза, его доля, соответственно, с 3,8 % до 2,9 %, что связано с закрытием шахт Восточного Донбасса.

В этот период потери угля при добыче от погашенных запасов находились в пределах 9,2-12,0 % (данные Росстата).

Показатели объемов добычи угля в разрезе субъектов Российской Федерации, в которых проводились проверки, приведены в таблице:

	1990 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	Темпы роста (снижения) к 2000 г., %
Россия, всего	395,0	257,9	269,3	253,4	276,5	284,1	298,3	115,7
Кемеровская обл.	150,0	115,0	126,0	131,0	143,5	154,8	164,3	142,9
Ростовская обл.	28,9	9,7	9,5	8,4	6,9	6,4	7,7	79,4
Республика Коми	29,8	18,8	19,1	13,1	13,8	14,8	13,1	69,7
Способы добычи								
подземный способ добычи	176,0	90,9	95,2	86,6	93,2	101,7	103,5	113,9
открытый способ добычи	219,0	167,0	174,1	166,8	183,3	182,4	194,8	116,6
Удельный вес добычи открытым способом, %	55,4	64,7	64,6	65,8	66,3	64,2	65,3	

Сравнение добычи угля в России по данным статистического наблюдения и Росэнерго приведено в таблице:

	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Добыча угля (по данным Росстата), всего	395,0	263,0	258,0	270,0	256,0	277,0	282,0	299,0	309,0
каменный уголь	257	177	172	187	182	197	211	223	
из него уголь для коксования	93,1	60,6	62,3	66	63,6	69,7	75,9	68,7	
Добыча угля (по данным Росэнерго), всего	395,4	262,8	257,9	269,3	253,4	276,5	284,1	298,3	
каменный уголь	256,8	176,9	171,7	186,2	180,1	197,2	214	233,6	
из него уголь для коксования	93,1	60,6	61,0	64,8	63,1	69,1	74,4	69,5	

Несмотря на увеличение добычи угля на душу населения с 1,86 до 2,08 т, потреблено его в 2,2 раза меньше, чем в Германии, и в 2 раза меньше, чем в США.

Среднемесячная производительность труда рабочего по добыче угля имела положительную динамику темпов роста в 149,2 %, или на 54,3 т, из них: по шахтам - на 40,8 т (166,3 %), по разрезам - на 53,2 т (126,9 процента).

Сменная производительность труда рабочего по добыче угля имела такую же динамику, увеличение на 3276 кг (темп роста 148,9 %), из них: по шахтам - на 2390 кг (162,2 %), по разрезам - на 3661 кг (132,0 процента).

Темп роста этого показателя выше на шахтах, чем на разрезах, обеспечен он за счет интенсификации горных работ, сокращения численности работников.

Травматизм имел тенденцию к снижению с 7185 случаев (на шахтах - 6160, на разрезах - 286) в 2000 году до 2745 (соответственно, 2240 и 201) в 2005 году, из них со смертельным исходом - со 170 случаев (129 и 19) до 125 случаев (соответственно, 91 и 27).

Количество смертельных травм на 1 млн. т добытого угля составило: в 2000 году - 0,75, из них на шахтах - 0,90, разрезах - 0,23; в 2001 году - соответственно, 0,59, 0,68 и 0,20; в 2002 году - 0,41, 0,54 и 0,11; в 2003 году - 0,65, 0,83 и 0,20; в 2004 году - 0,87, 1,31 и 0,19; в 2005 году - 0,78, 0,93 и 0,43.

В то же время количество травм со смертельным исходом на 1000 чел. промышленно-производственного персонала (далее - ППП) остается практически на одном уровне, при общей тенденции к снижению травматизма в целом. Промышленная безопасность на предприятиях по добыче угля остается неудовлетворительной и не соответствует уровню безопасности ведущих угледобывающих стран.

В 2000 году экспорт угля составлял около 35,2 млн. т, или на 57,7 % больше уровня предыдущего года, из них около 87,0 % общего объема занимают поставки в страны дальнего зарубежья и 13,0 % в страны СНГ и Балтии. Импортировано 26,0 млн. т, или на 64,0 % больше. В структуре поставок российских углей на внутреннем рынке возросли поставки предприятиям металлургической отрасли промышленности на 2,9 млн. т (7,3 %), электроэнергетике - на 0,52 млн. т (0,8 %), коммунально-бытовым потребителям - на 1,4 млн. т (11,6 %), по остальным сегментам рынка - АПК, население и прочие, наблюдалось снижение поставок.

В 2003 году потреблено угля на внутреннем рынке России 191,2 млн. т. По сравнению с 2000 годом оно снизилось на 14,1 млн. т, или на 5,9 %. При этом доля российских углей в нем составила 88,8 %, импортных - 11,2 процента.

В структуре поставок угля внутри страны основную долю занимают тепловые электростанции (50,8 %), предприятия металлургии (19,5 %), обеспечение населения, коммунально-бытовые нужды и АПК (13,9 процента).

Поставки во всех основных сегментах рынка возросли, и с учетом экспорта поставлено 249,4 млн. т угля.

В 2004 году поставлено 182,7 млн. т угля, в том числе: в электроэнергетику - 85,2 млн. т, снижение на 14,0 %; металлургию - 43,4 млн. т, рост на 18,6 %; для населения, коммунально-бытового сектора и АПК - 25,4 млн. т, снижение на 4,7 процента.

В связи с переделом собственности предприятия по добыче углей для коксования приобрели собственников, владеющих металлургическими компаниями и холдингами. Поставки угля металлургам, населению, для коммунально-бытовых нужд и АПК увеличились. При этом добыча и потребление угольной продукции для коксования находится в прямой зависимости от программы развития металлургических комплексов.

Общий объем поставок российского угля в 2005 году составил 272,3 млн. т, что выше аналогичного показателя 2004 года на 5,1 %, произошло увеличение поставок угля на внутренний рынок до 194,8 млн. т (на 12,1 млн. т), чем в 2004 году. По основным направлениям внутренние поставки распределились следующим образом: обеспечение электростанций - 89,1 млн. т (+3,9 млн. т); нужды коксования - 39,9 млн. т (-3,5 млн. т); обеспечение населения, агропромышленный комплекс, коммунально-бытовые нужды - 28,8 млн. т (+1,4 млн. т); остальные потребители (РАО «РЖД», Минюст России, Минобороны России, МВД России, Минтранс России, ФПС, Росрезерв, другие ведомства) - 37,0 млн. т (+8,2 млн. тонн).

Объем экспорта угля составил 77,5 млн. т, в том числе коксующегося угля - 10,0 млн. т. В страны ближнего зарубежья поставлено 6,8 млн. тонн.

Импорт угля в Россию составил 21,1 млн. т (- 0,6 млн. т). В Россию завезено из Казахстана на электростанции РАО «ЕЭС России» 20,2 млн. т энергетического угля и 0,9 млн. т угля для коксования.

Суммарно с учетом импорта на внутренний рынок поставлено в 2003 году 216,4 млн. т угля, в 2004 году - 204,9 млн. т, в 2005 году - 215,9 млн. тонн.

Сведения о поставках угля по основным потребителям за 2003-2005 годы приведены в таблице:

(тыс. т)

Направление поставок	2003 г.	Удельный вес, %	2004 г.	Удельный вес, %	2005 г.	Удельный вес, %
Поставлено, всего в том числе	191246,80	76,7	182727,10	70,6	194800,80	71,5
Электроэнергетике	97065,10	38,9	85188,10	32,9	89050,30	32,7
Металлургии	37390,30	15,0	43393,90	16,8	39878,70	14,6
Населению, комбытнужды, АПК	26580,20	10,7	25397,00	9,8	28843,30	10,6
РАО «РЖД»	1512,80	0,6	2164,20	0,8	1945,20	0,7
Остальным потребителям	28698,40	11,5	26583,90	10,3	35083,30	12,9
из них						
обогажительные фабрики	16537,10	6,6	13837,40	5,3	10839,10	4,0
угольные предприятия	3248,90	1,3	3117,80	1,2	3432,70	1,3
Экспорт, всего	58124,60	23,3	76146,50	29,4	77533,50	28,5
Итого	249371,40	100,0	258873,60	100,0	272334,30	100,0
Импорт угля, млн. т	25,2		22,2		21,1	

Тенденции развития внутреннего рынка России дифференцированы по видам углей. Наиболее сильным колебаниям подвержен спрос на энергетические угли. При этом их потребление снизилось более чем на 30 %, спрос на коксующийся уголь за этот же период вырос на 8 процентов.

Крупнейшими поставщиками российского угля на внутренний и внешний рынки являются ОАО «СУЭК» (31,2 % общего объема), ОАО УК «Кузбассразрезуголь» (12,0 %), ОАО УК «Южный Кузбасс» (5,7 %), ОАО ОУК «Южкузбассуголь» (4,0 %), ОАО ХК «Якутуголь» (4,0 %), ЗАО «Распадская УК» (3,0 %). На их долю приходится более 60 % поставок угля.

Доля экспортных поставок в объемах добычи угля выросла с 14,6 % в 2000 году до 28,5 % в 2005 году, их прирост происходит, главным образом, за счет энергетических углей.

Общие экспортные поставки угольной продукции из России с 2000 года увеличились на 42,3 млн. т, или на 120,0 %, темп роста их стоимости - на 45,5 %. В товарной структуре экспорта около 17 % - коксующиеся марки углей.

Средние экспортные цены российских углей значительно выше цен на импортируемый уголь (в 6 раз в 2000 году и 3,3-3,6 раза в последующие годы). В результате во внешнеторговом обороте России соотношение физических объемов экспорта угля к импорту составило 1,7 в 2000 году и 3,2 в 2004 году. В стоимостном выражении оно составило 10,4 и 11,6, соответственно.

Уголь играл существенную роль в производстве первичных топливно-энергетических ресурсов, занимал устойчивое третье место и имел положительные темпы роста его производства (за исключением 2002 года).

Потребление энергоресурсов в России в 2005 году (в пересчете на условное топливо) составляет 955,1 млн. т, при этом на долю газа приходится 53,2 %, на долю нефти и нефтепродуктов - 18,9 %, первичной электроэнергии - 10,8 %, угля - 16,3 % и прочих - 0,8 процента.

Отношение средних цен приобретения к средним ценам производителей топливно-энергетических ресурсов:

(на конец года; в процентах)

Топливо-энергетические ресурсы	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Нефть	100	100	100	100	100	100	100	100
Электрoэнергия 1000 кВтч	71	28	27	36	35	37	24	19
Уголь энергетический каменный	42	17	16	19	16	15	14	9
Уголь для коксования	34	19	19	23	18	18	16	18

Для угля отношение средних цен приобретения к средним ценам производителей составило: в 2000 году - 2,4, в 2001 году - 2,8, в 2002 году - 3,1, в 2003 году - 3,8 и в 2004 году - 3,4, в 2005 году - 2,6. Таким образом, приобретенный уголь вследствие наличия перепродавцов обходится покупателю в несколько раз дороже отпускной цены производителя.

В 2005 году на приобретенную промышленными организациями угольную продукцию средние цены варьировались в следующих пределах в зависимости от видов угля (рублей за тонну): для коксования - от 2871 до 2402 (средняя цена производителя - 787); энергетический каменный - от 806 до 792 (453); бурый - от 466 до 529.

Средние цены производителей на уголь каменный выше цены на газ: в 1995 году - в 4,1 раза; в 2000 году - в 2,9 раза; в 2005 году - в 1,4 раза.

В угольной отрасли высока доля убыточных организаций, их удельный вес остается значительным и составляет более 50,0 % от общего числа организаций промышленности:

(в процентах)

Отрасли промышленности	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Всего в экономике	39,8	37,9	43,5	43,0	38,1	36,4
Промышленность	39,7	39,3	45,1	44,5	40,9	
Электроэнергетика	41,2	39,1	43,8	49,6	50,8	
Топливная промышленность	40,6	40,7	48,2	48,9	37,9	38,7
нефтедобывающая	20,3	21,1	33,0	29,5	22,6	
нефтеперерабатывающая	19,2	24,0	25,7	32,5	27,5	
газовая	36,4	42,9	46,8	40,4	24,4	
угольная	55,1	51,1	58,8	66,7	52,8	53,0

Несмотря на тяжелые условия труда, рост объемов угольного производства и поставок на внутренний и внешний рынки, качества угольной продукции, величина среднемесячной заработной платы в угольной отрасли значительно уступает идентичному показателю в нефтедобывающей или газовой отраслях ТЭК.

На предприятиях по добыче угля среднемесячная заработная плата с 4023,1 рубля в 2000 году увеличилась до 13300 рублей в 2005 году (в 3,3 раза), росла более высокими темпами (в среднем 127,2 %), чем производительность труда рабочего по добыче угля (116,4 %). Дисбаланс между темпами роста производительности труда и среднемесячной заработной платой продолжает сохраняться, что является негативным фактором реструктуризации угольной отрасли.

Размеры среднемесячной номинальной начисленной заработной платы ППП в отраслях топливно-энергетического комплекса приведены в таблице:

(руб.)

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Вся промышленность	2735,7	4016,0	5128,6	6439,1	7864,8	
Электроэнергетика	4013,8	5599,7	7354,1	9090,3	10741,9	
Топливная промышленность	6624,8	10441,7	12578,4	15504,7	19118,1	
в том числе						
нефтедобывающая	9064,2	14271,3	17073,0	20076,8	24108,2	
нефтеперерабатывающая	5467,7	8088,6	9746,7	12179,3	14231,8	
газовая	11009,1	15927,1	19490,1	25646,1	33375,5	
угольная отрасль России	4023,1	5564,9	6493,6	8186,7	10518,5	13300,0
в том числе						
предприятия угольной отрасли по Кемеровской области	2425,4	3312,7	4248,3	8423	11251	14819
Темпы роста заработной платы, %		138,3	116,6	126,1	128,5	126,4
Превышение среднемесячной заработной платы в целом по отрасли над аналогичным показателем по Кемеровской области, %	39,7	40,5	34,5	36,2	36,2	

Просроченная задолженность по заработной плате, сложившаяся вследствие неплатежей потребителей и необеспеченности источниками финансирования, сократилась с 3041,0 млн. рублей до 334,0 млн. рублей (в 9,1 раза).

#### **1.4. Основные стратегические цели и задачи, поставленные при реструктуризации угольной отрасли, ее итоги и предложения по завершению**

В рамках общей стратегии реструктуризации угольной отрасли декларировались положения о прекращении государственного финансирования в течение ближайших 4-5 лет, формировании через этот промежуток времени конкурентоспособных угольных компаний, создании экономических и финансовых условий, обеспечивающих прибыльную работу, снижение издержек производства, улучшение социально-экономической и экологической обстановки в угледобывающих регионах.

Сокращение численности персонала и трудоустройство высвобожденных работников негативно отразилось на социально-экономическом положении углепромышленных территорий, где местная экономика и занятость населения были связаны с производством угля.

Численность работников угольной отрасли уменьшилась с 859,6 тыс. чел. на начало 1994 года до 225,4 тыс. чел. на начало 2006 года (на 634,2 тыс. чел., или в 3,8 раза). Из них с ликвидируемых особо убыточных и неперспективных организаций отрасли в процессе закрытия убыточных шахт и модернизации действующих высвобождено 198,8 тыс. чел. (31,3 % общего сокращения) вместо 110,0 тыс. чел., изначально предполагаемых к сокращению, в том числе: в Кемеровской области - 31,7 тыс. чел. (16,0 %); в Ростовской области - 49,5 тыс. чел. (24,9 %); в Республике Коми - 12,2 тыс. чел. (6,1 процента).

Приоритет, взятый на ускоренную ликвидацию, образовал несоответствие между высвобождаемой численностью промышленно-производственного персонала и количеством созданных новых рабочих мест. Так, с 1998 по 2005 год создано только 30,0 тыс. новых рабочих мест, или в 6,6 раза меньше высвобожденного числа работников.

Реализация постановления Правительства Российской Федерации от 24 июля 1998 года № 828 «О Федеральной целевой программе содействия занятости населения Российской Федерации на 1998-2000 годы» осуществлялась путем выполнения территориальных и отраслевых программ занятости, предусматривающих обеспечение развития угледобывающих регионов, в части содействия занятости в них высвобождаемых работников, в том числе при реализации программ местного развития и обеспечении занятости для шахтерских городов и поселков. В конце 2000 года оно прекратило свое действие. После этого срока государственная политика с федерального уровня перекладывала ответственность за состояние и развитие данной работы на региональные рынки труда.

Только в конце 2005 года в соответствии с Федеральным законом от 27 сентября 2005 года № 123-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 года № 43 «О внесении изменений в перечень мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2004 года № 840» стало осуществляться финансирование по направлению предоставления (строительства) жилья по новому месту жительства работникам, уволенным до 1 января 2005 года при ликвидации расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях организаций угольной промышленности и имеющих стаж работы не менее 10 лет в угольной промышленности.

Несмотря на то, что реструктуризация угольной промышленности проводилась с 1993 года (более 10 лет), вносимые в 1998-2004 годах в действующую нормативно-правовую базу изменения только положили начало формированию целостной территориально-отраслевой политики государства.

Сроки предоставления субвенций местным бюджетам определялись сроками поступления субвенций в доходы соответствующих бюджетов субъектов Российской Федерации из федерального бюджета. В отличие от нормативных правовых актов предшествующих периодов в 2005-2006 годах субвенции предоставлялись без заключения договоров между главным распорядителем средств федерального бюджета, субъектом Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Установление всех правовых отношений на реализацию программ и проектов ликвидации осуществлялось по двусторонним договорам, заключенным между администрациями шахтерских территорий и исполнителями проектов. Правовые обязательства по срокам сдачи объектов в эксплуатацию регулировались договорами между органами местного самоуправления шахтерских городов и поселков и исполнителями проектов на основании протоколов заседания конкурсной комиссии по отбору победителя открытого конкурса на выполнение работ с целью реализации рабочих проектов, входящих в проекты ликвидации особо убыточных и неперспективных шахт.

Однако в действующих нормативных правовых актах не определялись права и обязанности федерального и регионального уровней, не устанавливались критерии (показатели) оценки выполнения органами местного самоуправления поставленных в определенный срок задач (функций) по реализации программных мероприятий.

Заключение двусторонних договоров на освоение субвенций по реконструкции и замене объектов социальной инфраструктуры стало возможно в конце октября 2005 года только после процедуры проведения конкурса Росэнерго, оформления протоколов и официального доведения их результатов до органов местного самоуправления и исполнителей проектов.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 года № 1234-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2020 года» и Посланию Президента Российской Федерации от 26 мая 2004 года Федеральному Собранию Российской Федерации Минпромэнерго России определены задачи и принципы государственной политики в угольном секторе экономики, предусматривающие три этапа:

- 2003-2005 годы - завершение приватизации угольного производства, улучшение финансового состояния угольных организаций, продолжение ликвидации особо убыточных предприятий угольной отрасли; осуществление мер социальной защиты высвобождаемых работников, мероприятий по социальной и экологической реабилитации шахтерских городов и поселков с использованием средств государственной поддержки;

- 2006-2010 годы - завершение ликвидации особо убыточных предприятий, переселение высвобождающихся работников ликвидируемых организаций из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей; повышение конкурентоспособности угольного топлива по отношению к природному газу за счет проведения целенаправленной государственной ценовой политики, осуществления технического перевооружения и интенсификации производства;

- 2011-2020 годы - коренное изменение технического и экономического уровня угольного производства за счет перемещения добычи на вновь введенные мощности, оснащенные техникой нового поколения; выход на высококачественную конечную продукцию, в том числе на базе угольно-металлургических, энерготехнологических и углехимических комплексов.

### **1.5. Структура финансирования мероприятий по направлениям деятельности**

За 1994-2006 годы средства федерального бюджета по всем мероприятиям и направлениям финансирования на государственную поддержку угольной отрасли составили 95054,68 млн. рублей, в том числе расходы по мероприятиям за 2000-2005 годы - 41404,3 млн. рублей, или 43,5 % от общей суммы (приведены в приложении № 3).

Удельный вес ассигнований, направленных ликвидируемым организациям Кемеровской и Ростовской областей, а также Республики Коми, сложился на уровне 56,5 % и в целом составил 24410,9 млн. рублей.

Счетная палата Российской Федерации в рамках комплексных проверок исполнения федеральных законов о федеральном бюджете за истекший финансовый год ежегодно проводила проверки органов исполнительной власти Российской Федерации - главных распорядителей бюджетных средств, осуществляющих правоприменительные функции в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов. В них отражены поступление, распределение и использование средств федерального бюджета за конкретный финансовый год в увязке с бюджетными показателями (критериями), устанавливаемыми Правительством Российской Федерации. При проведении аудита эффективности использовались материалы по результатам проверок, проведенных в 2000-2006 годах.

### **1.6. Оценка достаточности средств, выделенных из федерального бюджета**

Реализация мероприятий до 2000 года предполагала сохранение абсолютных объемов государственной поддержки угольной отрасли (без учета заемных средств) на уровне 4,5-5,5 млрд. рублей. Предусматривалось, что до 2005 года будет ликвидирована основная масса убыточных шахт и разрезов и начнется снижение государственной поддержки, которая сохранится только для стимулирования инвестиционных процессов в угольной отрасли.

Бюджетные заявки федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих координацию функционирования угольной отрасли, составляли от 11,1 млрд. рублей в 2000 году до 14,3 млрд. рублей в 2006 году, что в совокупности составило 88,1 млрд. рублей, или в 1,8 раза больше фактически выделенных из федерального бюджета средств за аналогичный период. Динамика прогнозных объемов приведена в таблице:

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
За отчетный год	11152,9	12000,0	12542,2	12000,0	13863,0	12178,0	14360,8
Нарастающим итогом	11152,9	23152,9	35695,1	47695,1	61558,1	73736,1	88096,9

(млн. руб.)

### **1.7. Оценка эффективности использования бюджетных средств на реализацию мероприятий по реструктуризации угольной промышленности в сравнении с объемами, предусмотренными проектами ликвидации шахт и разрезов, в том числе состояние хода и структура финансирования: технических объемов работ при ликвидации шахт и разрезов, программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков администрациями субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями шахтерских городов и поселков**

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (с изменениями от 23 декабря 2004 года), поручением от 21 сентября 2004 года № МФ-П12-5269 в целях комплексного решения проблемы (письмо заместителя Министра промышленности и энергетики Российской Федерации от 19 ноября 2004 года № АР-1773 «О проверке использования бюджетных средств в 2003 году») в Росэнерго разработан проект ведомственной целевой программы завершения процесса реструктуризации за 2006-2010 годы.

Непрограммные расходы Росэнерго на завершение реструктуризации угольной промышленности на период до 2008 года, которые ранее были направлены на финансирование определенных работ (услуг), следовало в 2006 году и в последующие годы перевести в разряд ведомственной бюджетной целевой программы. Ее задачей является содействие процессам обновления основных фондов действующих предприятий угольной отрасли и повышение объективной безопасности ведения горных работ. В соответствии с Энергетической стратегией России на период до 2020 года предусматривается обеспечить повышение эффективности угледобычи путем субсидирования процентных ставок по кредитам на реализацию инвестиционных проектов в угольной промышленности.

Главными результатами ее выполнения являются полное завершение реструктуризации, выполнение принятых ранее решений Правительства Российской Федерации, относящихся к государственной поддержке процессов реформирования отрасли, и создание эффективной модели функционирования угольной отрасли в рыночных условиях без дотаций из бюджета; главным экономическим итогом действующих предприятий по добыче угля является обеспечение роста рентабельности угольного производства.

Социальные последствия программы заключены в снятии социальной напряженности в шахтерских регионах, вызванной последствиями закрытия неэффективных организаций и сокращением числа профильных рабочих мест, в том числе после 2005 года намечено осуществить следующее:

- переселить из ветхого жилья 17465 семей с затратами на эти цели 9624,8 млн. рублей, в том числе: в Кемеровской области - 9336 семей, в Ростовской области - 4743 семьи, в Республике Коми - 299 семей;

- переселить из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей 1388 семей бывших работников отрасли (затраты - 863,9 млн. рублей);

- обеспечить бесплатным пайковым углем 60-70 тыс. чел. (затраты на них составят от 607,4 млн. рублей до 759,5 млн. рублей ежегодно) и начислить дополнительные негосударственные пенсии для 56,0 тыс. чел. (прогнозные затраты на них 1169,3 млн. рублей);

- завершить реконструкцию и замену 160 объектов социальной инфраструктуры (расходы предусмотрены в объеме 4386 млн. рублей);

- создать 8027 новых рабочих мест на сумму 956,0 млн. рублей.

Экологические последствия реализации проекта программы заключены в устранении угрозы для жизни и здоровья населения за счет осуществления мероприятий по улучшению экологической обстановки в районах ликвидируемых предприятий: локализация газопроявлений, устранение зон, опасных по провалам земной поверхности на шахтных полях, предупреждение подтоплений жилых зон. На эти цели предусмотрены расходы в сумме 11596,4 млн. рублей, в том числе рекультивация нарушенных горными работами земель - 6590,4 млн. рублей; строительство водоотливных комплексов и очистных сооружений, защита от загрязнения питьевых водоисточников и от подтопления объектов поверхности, тушение подземных пожаров и горящих породных отвалов, восстановление подработанных объектов - 5006,0 млн. рублей.

За счет выделения средств господдержки на субсидирование процентных ставок по кредитам на реализацию инвестиционных проектов в угольной промышленности на сумму 1350,0 млн. рублей предусмотрено покрытие дефицита средств на обновление производственного потенциала, обеспечение промышленной безопасности и охраны труда работающих.

Основной целью программы являлось повышение эффективности топливно-энергетического комплекса путем сохранения в отрасли эффективных производителей.

Расчетный объем средств федерального бюджета по проекту программы предусмотрен в сумме 43700,0 млн. рублей, на завершение реструктуризации и полную реализацию проектов ликвидации убыточных предприятий на 2006-2010 годы - 40606,0 млн. рублей.

Определение остаточных объемов средств государственной поддержки для завершения реструктуризации произведено исходя из остатка средств, предусмотренных в проектах ликвидации убыточных предприятий, а также с учетом возможностей оптимизации затрат по каждому мероприятию, связанному с завершением этого процесса. Перечень мероприятий с распределением объемов финансирования приведен в приложении № 4.

Мероприятия по ее завершению объединены в следующие направления:

- завершение ликвидации организаций угольной промышленности (технические работы по ликвидации, социальная поддержка увольняемых, разработка и экспертиза проектов ликвидации). На это приходится 45,6 % от остаточного объема средств на завершение реструктуризации (18,3 млрд. рублей в ценах IV квартала 2004 года);

- реализация программ местного развития и обеспечение занятости населения (снос ветхого жилищного фонда, содействие гражданам в приобретении жилья взамен сносимого, реконструкция и замена пострадавших в связи с ликвидацией объектов социнфраструктуры, завершение мероприятий по созданию новых рабочих мест, предоставление жилья по новому месту жительства работникам, уволенным в связи с ликвидацией организаций угольной промышленности, расположенных в неперспективных шахтерских городах и поселках Крайнего Севера и приравненных к ним местностей). Доля этого направления - 42,5 % (17,1 млрд. рублей);

- развитие производственного потенциала и содействие созданию безопасных условий труда - 8,2 % (3,3 млрд. рублей);

- мероприятия по организации исполнения, научному и информационно-аналитическому сопровождению мероприятий (поддержка научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ); покрытие непредвиденных затрат по социальной поддержке уволенных в связи с ликвидацией организаций по добыче угля; частичная компенсация затрат организаций по добыче (переработке) угля; обеспечение деятельности государственных учреждений, обеспечивающих предоставление услуг, - 3,7 % (1,5 млрд. рублей).

Варианты финансирования мероприятий по завершению реструктуризации в 2006-2010 годах, представленные в проекте ведомственной целевой программы завершения реструктуризации, приведены в таблице:

	(млрд. руб.)				
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Вариант по трехлетнему финансовому плану в ценах IV квартала 2004 года	6,68	7,11	7,75	12,08	12,75
Вариант по трехлетнему финансовому плану с учетом инфляции	6,68	6,68	6,83	10	9,91
Оптимальный вариант в ценах IV квартала 2004 года	6,68	10,11	10,75	6,53	6,03
Оптимальный вариант с учетом инфляции	6,68	10,77	12,19	7,89	7,76

Объемы финансирования мероприятий по завершению реструктуризации в 2006-2010 годах в ценах IV квартала 2004 года составят 40,10 млрд. рублей; с учетом инфляции вариант по трехлетнему финансовому плану - 46,37 млрд. рублей; с учетом инфляции оптимальный вариант - 45,29 млрд. рублей; экономия средств в случае принятия оптимального варианта финансирования - 1,08 млрд. рублей.

Однако указанный проект программы завершения реструктуризации угольной промышленности, позволяющий решить накопившиеся проблемы, Правительством Российской Федерации не был принят. Вместо нее Минпромэнерго России утвердило комплекс мероприятий (приказ от 27 июля 2006 года № 177 «О комплексе мероприятий по завершению реструктуризации угольной промышленности»), согласно которому в 2006-

2010 годах планируется направить на эти цели 54371,9 млн. рублей, что на 13765,9 млн. рублей больше (темп роста затрат - 133,9 процента).

В 2006-2007 годах на реструктуризацию предусмотрены объемы средств, соответствующие варианту трехлетнего финансового плана (2006-2008 годы), с учетом инфляции, соответственно, 6679,3 млн. рублей (46,5 %) и 7111,9 млн. рублей (56,8 %). Они существенно отличаются от показателей, предусмотренных проектом ведомственной целевой программы, свидетельствуют о сохранении имевшей место тенденции отставания при выполнении намеченных мероприятий в 2006 году на 7681,5 млн. рублей, возможным недофинансированием по отношению к заявке в 2007 году ориентировочно на 5417,9 млн. рублей и соответствующем удорожании затрат.

Параметры проекта программы по отдельным позициям носят заниженный характер, по другим - они необоснованно увеличены и не соответствуют фактическому положению дел, сложившемуся в процессе проведения реструктуризации, в результате чего она также не будет выполнена. Неблагополучная социально-экономическая обстановка в угледобывающих регионах России сохранится еще на неопределенный период.

Мероприятия, направленные на преобразования в социальной сфере, не реализованы и далеки от завершения. Около 90 % остаточной стоимости приходится на социально значимые направления. При ежегодном финансировании средств, выделяемых на уровне 2003-2005 годов, они будут завершены не ранее, чем через 16 лет, или в 2020 году.

Процесс реструктуризации не завершен, государственная поддержка не прекращена, средства федерального бюджета продолжают поступать в виде финансового обеспечения реструктуризации, а также в форме субвенций на реализацию программ местного развития. Получателями средств определены Росэнерго, администрации субъектов Российской Федерации, муниципальные образования шахтерских территорий.

Постановлением Федеральной службы государственной статистики от 21 февраля 2005 года № 17 «Об отмене форм федерального государственного статистического наблюдения за использованием государственных финансовых средств, направленных на мероприятия по реструктуризации угольной промышленности» необоснованно и преждевременно отменены с 2005 года формы федерального государственного статистического наблюдения, утвержденные постановлением Росстата от 9 июля 2004 года № 25.

#### **1.7.1. Технические объемы работ при ликвидации шахт и разрезов**

ГУ «ГУРШ» разработаны и утверждены проекты ликвидации особо убыточных шахт и разрезов. В их составе предусмотрено 2679 рабочих проектов. При их разработке и корректировке произошел значительный рост сметной стоимости проектов по причине экономически необоснованного вовлечения в процесс ликвидации большого количества шахт и разрезов, других ликвидированных организаций, а также за счет включения экономически необоснованных объемов затрат по:

- физическим объемам работ;
- объектам социальной инфраструктуры, не соответствующим требованиям действующих нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, рекомендациям Эталона проекта ликвидации шахты (разреза) и другим ведомственным нормативным документам;
- строительству дорогостоящих объектов, не являющихся первоочередной необходимостью в оказании услуг населению шахтерских территорий.

В процессе реструктуризации наблюдалась тенденция роста сметной стоимости затрат на технические работы по проектам ликвидации шахт и разрезов, в том числе на 1 января 2004 года - 30400,0 млн. рублей; на 1 января 2005 года - 42000,0 млн. рублей (+38,2 %); на 1 января 2006 года - 52464,1 млн. рублей (+24,9 %); на 1 января 2007 года - 55921,1 млн. рублей (+2,7 процента).

Темп роста сметных затрат проектов ликвидации к 2003 году составил 183,9 процента.

Показатели сметной стоимости всех проектов ликвидации на последнюю дату, удельного веса затрат в структуре стоимости проектов; объемов использованных на реструктуризацию средств всего с начала закрытия шахт, из них средств федерального бюджета, а также за период с 2004 по 2005 годы; соответствующие показатели выполнения эффективности использования указанных средств и остатки сметной стоимости проектов ликвидации по направлениям финансирования мероприятий приведены в приложении № 6.

Общая сумма расходов на технические работы по ликвидации, относимые ранее к таким видам работ и финансируемые с 2005 года за счет субвенций на реализацию программ местного развития, в целом и с расшифровкой по регионам представлена в таблице:

(тыс. руб.)

	Поступило всего	Направлено в проверяемые регионы	в том числе		
			Кемеровская обл.	Ростовская обл.	Республика Коми
2000 г.	2143307,10	1490293,0	913489,70	479902,00	96901,30
2001 г.	2457238,50	1738302,2	1105831,10	547245,30	85225,80
2002 г.	2038918,70	1331115,1	741224,40	530290,70	59600,00
2003 г.	2427744,20	1698254,4	959086,30	636329,10	102839,00
2004 г.	2631026,50	1876259,0	984082,90	814777,40	77398,70
2005 г.	3125684,00	2091357,5	1018721,00	769455,50	303181,00
2000-2005 гг.	14823919,00	10225581,2	5722435,40	3778000,00	725145,80
Удельный вес, %	100,0	69,0	38,6	25,5	4,9

Динамика по использованию средств федерального бюджета (технические работы) за 2000-2005 годы в разрезе мероприятий, по годам и по регионам приведена в приложении № 5.

Показатели реализации утвержденных проектов ликвидации шахт и разрезов на финансирование мероприятий по реструктуризации угольной отрасли, фактически использованных средств, в том числе за 2000-2005 годы, представлены в приложении № 6.

В 2004 году расходы на государственную поддержку угольной отрасли профинансированы в объеме 6,1 млрд. рублей (в 1,9 раза ниже заявленной потребности). Использовано на технические работы при ликвидации шахт и разрезов всего 2631026,5 тыс. рублей, из них направлено органам местного самоуправления шахтерских городов и поселков 1876259,0 тыс. рублей (71,3 %), в том числе Кемеровской области - 984082,9 тыс. рублей (37,4 %); Ростовской области - 814777,4 тыс. рублей (31,0 %); Республики Коми - 77398,7 тыс. рублей (2,9 процента).

В 2005 году по разделу «Национальная экономика», подразделу «Топливо и энергетика», ЦСР «Вопросы топливно-энергетического комплекса» предусмотрено 4,5 млрд. рублей, в том числе расходы на: технические работы по проектам ликвидации шахт и разрезов - 2167301,2 тыс. рублей, из них органам местного самоуправления шахтерских городов и поселков - 1429726,9 тыс. рублей (66,0 %), в том числе: в Кемеровской области - 588769,0 тыс. рублей (27,2 %); Ростовской области - 538956,9 тыс. рублей (24,9 %); в Республике Коми - 302001,0 тыс. рублей (13,9 процента).

С учетом расходов на программы местного развития (содействие гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого; реконструкцию и замену пострадавших объектов социальной инфраструктуры городов и поселков; снос ветхого жилого фонда, непригодного для проживания по критериям безопасности; эксплуатацию природоохранных объектов) расходы по проектам ликвидации шахт и разрезов составили 3105045,7 тыс. рублей, из них органам местного самоуправления - 2091357,5 тыс. рублей (66,9 %), в том числе: в Кемеровской области - 1018721,0 тыс. рублей (48,7 %); Ростовской области - 769455,5 тыс. рублей (36,8 %); в Республике Коми - 303181,0 тыс. рублей (14,5 процента).

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» на реализацию программ местного развития (далее - ПМР) и решение вопросов топливно-энергетического

комплекса расходы предусмотрены также в 2 раза меньше прогнозной величины, что негативно повлияло на процесс завершения реструктуризации угольной отрасли.

Возникшие проблемы в рамках лимитов годовых объемов федерального бюджета в полной мере не решаются и отодвигаются во времени.

### **1.7.2. Программы местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков администрациями субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями шахтерских городов и поселков**

В соответствии с подпунктом 6 пункта 1 статьи 45 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» предусмотрена финансовая помощь бюджетам других уровней. Средства предоставлены согласно утвержденным показателям в виде субвенций бюджетам на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков (далее - субвенции на реализацию ПМР). Проверка его исполнения в части расходов, отнесенных на реструктуризацию, показала, что процедура разработки необходимых нормативных правовых актов осуществлена медленными темпами, распределение бюджетных средств осуществлялось с отступлением от норм, изначально утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год», что негативно повлияло на выполнение критериев результативности и показателей эффективности:

- порядок финансирования мероприятий по реструктуризации угольной промышленности утвержден Минпромэнерго России по истечении I квартала (приказ от 4 апреля 2005 года № 76 с одноименным названием);

- не обеспечены своевременность и полнота финансирования;

- финансирование произведено со смещением на целый кварталный период;

- субвенции распределены по шахтерским территориям субъектов Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2005 года № 428 через 6 месяцев после начала финансового года. С учетом редакции от 9 ноября 2005 года № 671 в его распределение внесены изменения;

- приказами Минпромэнерго России от 28 июля 2005 года № 217 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 13 июля 2005 года № 428» (в редакции от 30 ноября 2005 года № 331) субвенции распределены по направлениям мероприятий на реализацию ПМР по 63 шахтерским городам и поселкам в 18 субъектах Российской Федерации.

Это повлекло за собой невыполнение объемов работ в установленные сроки по отношению к запланированным показателям, определенным рабочей и проектной документацией, технико-экономическими обоснованиями и сметами. Нарушение сроков реализации отдельных проектов, в том числе включенных в ПМР, снизило результативность использования средств федерального бюджета. В свою очередь, отсутствие положительного результата с использованием заданного объема государственных средств говорит о недостигнутых бюджетополучателем результатах с использованием наименьшего объема средств и не может характеризоваться экономным использованием ресурсов.

Росэнерго не обеспечило выполнение своих полномочий в части своевременности перечисления субвенций в бюджеты субъектов Российской Федерации. Финансирование расходов произведено в период с 1 августа по 16 декабря 2005 года и осуществлено неравномерно. Так, в Ростовской области: в августе - 63,0 %, ноябре - 7,3 %, декабре - 29,7 процента.

В 2005 году формирование и реализация ПМР произведены по двум функциональным блокам в части деятельности государственного учреждения:

- по вопросам реорганизации и ликвидации нерентабельных шахт и разрезов (ГУ «ГУРШ») на сумму 1237035,0 тыс. рублей, из них выполнено работ на сумму

937744,5 тыс. рублей; использовано на реконструкцию и замену пострадавших объектов социальной инфраструктуры городов и поселков; содействие гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого; снос ветхого жилого фонда, непригодного для проживания по критериям безопасности; эксплуатацию природоохранных объектов - 958382,8 тыс. рублей (77,5 %); остаток неиспользованных средств составляет 317006,2 тыс. рублей;

- по координации программ местного развития и решению социальных проблем, вызванных реструктуризацией предприятий угольной промышленности (ГУ «Соц-уголь»), расходы на предоставление жилья по новому месту жительства работникам, увольняемым в связи с ликвидацией расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), имеющим стаж подземной работы не менее 10 лет и достигшим пенсионного возраста, а также в неперспективных городах и поселках Кизеловского угольного бассейна; завершение реализации мероприятий по созданию новых рабочих мест составили 799525,0 тыс. рублей, из них использовано 607234,8 тыс. рублей (75,9 %), остаток - 192290,2 тыс. рублей.

Сводный отчет об использовании субвенций и других средств федерального бюджета в Росэнерго отсутствует и нормативными правовыми актами не предусмотрен.

Расходы на обеспечение деятельности указанных государственных учреждений, предоставляющих услуги с 2000 по 2005 год, связанные с реструктуризацией угольной промышленности, составили 732300,3 тыс. рублей. Суммарные затраты на содержание учреждений с начала их создания (1998 год) с учетом расходов 2006 года составили 987,0 млн. рублей.

Использовано средств на ПМР в сумме 1565617,6 тыс. рублей (76,9 %), из них освоено в шахтерских городах и поселках Кемеровской и Ростовской областей, соответственно, 99,6 % и 53,3 %, Республики Коми - 62,0 процента.

Остаток средств на лицевых счетах субъектов Российской Федерации составил 470942,4 тыс. рублей, в том числе: в Ростовской области - 233111,0 тыс. рублей (46,7 %), в Республике Коми - 155443,2 тыс. рублей (38,0 %), из них в АМО «Город Инта» - 70641,7 тыс. рублей (35,5 процента).

Движение субвенций по мероприятиям ПМР за 2005 год, а также в разрезе субъектов Российской Федерации, приведено в таблице:

(тыс. руб.)					
Наименование мероприятий ПМР и обеспечение занятости населения	Объем субвенций, всего	Кемеровская обл.	Ростовская обл.	Республика Коми	АМО «Город Инта»
Снос ветхого жилого фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности					
Перечислено	18700,00	11642,00	4558,00		
Использовано	16303,20	11642,00	2161,20		
Остаток	2396,80	-	2396,80	-	-
Использовано субвенций (освоено), %	87,18	100,00	47,42		
Содействие переселяемым из ветхого жилья гражданам в приобретении жилья взамен сносимого					
Перечислено	533949,1	269259,9	139512,7		
Использовано	448455,1	267503,5	90849,9		
Остаток	85494,0	1756,4	48662,8		
Использовано субвенций (освоено), %	84,0	99,3	65,1		
Переселено семей	1165	604	242		
Построено (приобретено) жилья, кв. м	55328,9	28504,6	11605,1		
Реконструкция и замена пострадавших в связи с ликвидацией угольных (сланцевых) шахт и разрезов объектов социальной инфраструктуры, предоставлявших основные коммунальные услуги жителям шахтерских городов и поселков					
Перечислено	621737,9	127314,5	267068,9	4000,0	4000,0
Использовано	440945,1	127306,5	108308,1	1180,0	1180,0
Остаток	180792,8	8,0	158760,8	2820,0	2820,0
Использовано субвенций (освоено), %	70,9	100,0	40,6	29,5	29,5

Наименование мероприятий ПМР и обеспечение занятости населения	Объем субвенций, всего	Кемеровская обл.	Ростовская обл.	Республика Коми	АМО «Город Инта»
Эксплуатация природоохранных объектов, переданных ликвидируемыми организациями угольной промышленности в муниципальную собственность					
Перечислено	62648,0	23500,0	39148,0		
Использовано	52679,4	23500,0	29174,9		
Остаток	9968,6	-	9973,1		
Использовано субвенций (освоено), %	84,1	100,0	74,5		
Завершение реализации мероприятий по созданию новых рабочих мест					
Перечислено	239125,0	70000,0	49125,0		
Использовано	222803,0	70000,0	35803,0		
Остаток	16322,0	-	13322,0		
Использовано субвенций (освоено), %	93,2	100,0	72,9		
Предоставление жилья по новому месту жительства работникам, увольняемым в связи с ликвидацией расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), имеющим стаж подземной работы не менее 10 лет и достигшим пенсионного возраста, а также в неперспективных городах и поселках Кизеловского угольного бассейна					
Перечислено	560400,0			405000,0	195000,0
Использовано	384431,8			252376,8	127178,3
Остаток	175968,2			152623,2	67821,7
Использовано субвенций (освоено), %	68,6			62,3	65,2
Подлежало переселению, семей					341
Переселено, семей					192
Выполнено, %					56,3
Всего					
Перечислено	2036560,0	501716,4	499412,6	409000,0	199000,0
Удельный вес в объеме перечисленных субвенций, %	100,0	24,6	24,5	20,1	9,8
Использовано	1565617,6	499952,0	266301,6	253556,8	128358,3
Удельный вес в объеме использованных субвенций, %	100,0	31,9	17,0	16,2	8,2
Остаток	470942,4	1764,4	233111,0	155443,2	70641,7
Использовано субвенций (освоено), %	76,9	99,6	53,3	62,0	64,5

Органы местного самоуправления Ростовской области и Республики Коми, получившие денежные средства на реализацию программ местного развития в конце финансового года, не смогли использовать их в полном объеме и завершить те мероприятия, на которые они предназначались в отчетном периоде.

### **1.8. Анализ информации по вопросам эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на государственную поддержку угольной промышленности, имеющейся в отчетах и аналитических материалах Счетной палаты Российской Федерации**

При проверке исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» в Росэнерго зафиксированы факты несоблюдения принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств, предусмотренного статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, что привело к неэффективному использованию бюджетных средств в размере 46266,5 тыс. рублей:

- по актам о приемке выполненных работ подрядчику оплачено за проверяемый период по объемам работ, не произведенным им в установленный графиком срок и исполненным на полгода позже, 10856,5 тыс. рублей. Руководство Росэнерго при реализации государственного контракта ослабило контроль, подписало и оплатило объемы работ по актам без фактического осмотра и приема;

- анализ использования бюджетных средств в динамике за 3 года на приобретение бесплатного пайкового угля, предусмотренного действующим законодательством Российской Федерации, категориям лиц, проживающих в угледобывающих регионах в домах с печным отоплением, показал непрерывный рост цен на льготный уголь для пенсионеров. Рост средней цены 1 тонны с 2003 года до 2005 года составил 143,3 процента.

Процедура прохождения угля до населения усложнена за счет роста цепочки посредников до 50 участников, вовлеченных в этот процесс, что значительно утяжеляет нагрузку на федеральный бюджет.

Всего предусмотрено израсходовать на эти цели 607400,0 тыс. рублей. Численность всех категорий граждан, получивших пайковый уголь на льготных условиях, составила 61,8 тыс. чел., из них: в Ростовской области для 31,8 тыс. чел. (51,8 %) отгружено 158,3 тыс. т (46,1 %) на 296,3 тыс. рублей (57,5 %), стоимость 1 т - 1871,3 рубля (на 24,7 % выше среднего значения); в Кемеровской области для 16,0 тыс. чел. (25,9 %) отгружено 114,6 тыс. т (33,4 %) на 118,4 тыс. рублей (23,0 %), стоимость 1 т - 1032,7 рубля (на 31,1 % ниже среднего значения).

Названные области в части обеспечения населения бесплатным (пайковым) углем являются самыми дотируемыми регионами, цены на уголь в них очень высокие.

По результатам коммерческих предложений признаны победители на поставку 60,6 тыс. т угля на сумму 131505,5 тыс. рублей: ЗАО «Промстройуголь»<sup>2</sup> (г. Москва) - 38,6 тыс. т угля марки АМ по 2200,0 тыс. рублей на сумму 84986,0 тыс. рублей; ООО «Торэкс»<sup>3</sup> (Кемеровская область) - 21,6 тыс. т угля марки ТПКО по 2150,0 тыс. рублей на сумму 46519,55 тыс. рублей. Необоснованное завышение ими цен на уголь для бытовых нужд, отпускаемый категориям лиц, имеющих льготы, привело к снижению эффективности использования бюджетных средств по Ростовской области на 20,0 млн. рублей.

Росэнерго допускалось расходование средств федерального бюджета на общеотраслевые научно-технические программы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по угольной отрасли без достижения результата или осуществлялись не приносящие результата расходы. Экспертным советом по результатам НИОКР вынесено решение о расторжении 17 государственных контрактов в одностороннем порядке без выставления каких-либо претензий и штрафных санкций исполнителям работ. По 8 научным организациям, выбранным на конкурсной основе, сняты объемы с дальнейшего финансирования, необходимого на выполнение очередных этапов работ. Средства, перечисленные исполнителям в виде авансовых платежей, не востребованы; взятые обязательства по объемам работ остались ими не выполненными. Начатые этапы закрыты актами выполненных работ, по которым произведена оплата в 2004 году на сумму 12910,0 тыс. рублей, из них на финансирование соисполнителей - 3008,5 тыс. рублей. Денежные средства федерального бюджета, направленные в 2004 году по переходящим на 2005 год и невыполненным контрактам, следует считать использованными неэффективно.

Росэнерго заключен государственный контракт с ООО НПП «Изолан» на разработку химического состава для укрепления пород кровли с проведением промышленных испытаний, в ходе выполнения которых имело место неисполнение требований, установленных условиями государственных контрактов, в том числе не выставлены и не предъявлены штрафные санкции.

По средствам федерального бюджета, использованным неэффективно, не применяются какие-либо меры воздействия к должностным лицам, допустившим эти случаи.

## **Выводы**

1. Федеральным законом от 20 июня 1996 года № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» установлено, что реструктуризация отрасли осуществляется в соответствии с федеральной целевой программой, финансируемой за счет средств федерального бюджета и бюджетов соответствующих субъектов Рос-

<sup>2</sup> Договор от 27 мая 2005 года № 238-ПП-С-ФАЭ-5.

<sup>3</sup> Договор от 27 мая 2005 года № 239-ПП-С-ФАЭ-5.

сийской Федерации. Однако программа не была разработана и, соответственно, порядок и условия ее реализации Правительством Российской Федерации не определены.

**1.1.** Межведомственной комиссией по социально-экономическим вопросам угледобывающих регионов, обладающей функциями совещательного и рекомендательного характера, были одобрены документы (Концепция реструктуризации российской угольной промышленности, основные направления реструктуризации угольной отрасли, а также отдельные региональные программы социально-экономического развития и реструктуризации отрасли), руководствуясь которыми не представилось возможным в полной мере выполнить поставленные задачи, не решены проблемные вопросы реструктуризации: коренная перестройка производственной базы организаций по добыче (переработке) угля в целях создания эффективно функционирующих организаций по добыче (переработке) угля, социально-экономические проблемы и обеспечение защиты окружающей природной среды.

Региональные целевые программы реструктуризации, которые по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации могли быть включены в федеральную целевую программу по Кузбасскому и Восточно-Донбасскому угольным бассейнам, также отсутствовали.

**1.2.** С введением в действие Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ норма, предусматривающая разработку программы реструктуризации угольной промышленности, исключена. Реформирование отрасли сопровождалось неоднократной передачей функций по государственному управлению от одного ведомства другому (без правопреемства), что сказалось на длительных задержках при разработке нормативных правовых актов, касающихся финансирования намеченных к реализации мероприятий. Это привело к ослаблению государственного контроля за процессом реализации мероприятий по реструктуризации и к недостаточной координации действий со стороны федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных учреждений, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Предусмотренные в проектах ликвидации шахт и разрезов мероприятия на преобразование социально значимых направлений не реализованы на 90 % от остаточной проектной стоимости.

**2.** Отсутствие федеральной целевой программы не позволило в полной мере выполнить поставленные задачи по реформированию отрасли и решить проблемные вопросы реструктуризации: коренная перестройка производственной базы организаций по добыче (переработке) угля в целях создания эффективно функционирующих организаций по добыче (переработке) угля, решение социально-экономических проблем и обеспечение защиты окружающей природной среды.

Согласно задачам Послания Президента Российской Федерации от 26 мая 2004 года, постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» Минпромэнерго России непрограммные расходы на реструктуризацию угольной промышленности планировало провести в 2006 году в форме ведомственной бюджетной целевой программы. Однако приказом от 27 июля 2006 года № 177 «О комплексе мероприятий по завершению реструктуризации угольной промышленности» ведомство утвердило комплекс мероприятий по завершению реструктуризации в 2006-2010 годах. Прогнозируемые расходы определены в 54371,9 млн. рублей, что на 13765,9 млн. рублей больше величины, сложившейся по оценке разработанного проекта ведомственной программы (40406,0 млн. рублей).

**3.** В период с 1994 по 2006 год по всем мероприятиям и направлениям государственной поддержки, финансового обеспечения и предоставленных субвенций расходы федерального бюджета составили 95054,68 млн. рублей.

Из них с 2000 по 2005 год израсходовано 41404,3 млн. рублей (43,5 % суммы, использованной с начала реструктуризации), в том числе расходы, включенные в проекты ликвидации шахт и разрезов (далее - проект ликвидации), составили 14823,82 млн. рублей, или 35,8 % общей суммы и 78,5 % расходов, включенных в проекты ликвидации с начала реструктуризации. Показатель эффективности использования средств федерального бюджета составил 26,5 % по сравнению с показателем 33,8 %, сложившимся с начала реструктуризации.

С переводом на возвратную и платную основу финансирования объектов капитального строительства осуществление инвестиционных проектов и развитие действующих предприятий практически приостановлено. За проверяемый период на указанные цели оно составило 726,67 млн. рублей (1,8 % общей суммы финансирования).

**4.** В письме Председателя Правительства Российской Федерации от 22 мая 1996 года № 1748п-П2 о политике Правительства Российской Федерации в угольной промышленности предусмотрена переориентация бюджетных средств с финансирования угледобычи на финансирование мер по реструктуризации угольной отрасли, а именно: на ликвидацию не менее 90 убыточных и неперспективных шахт и разрезов; социальную защиту высвобождаемых работников; обеспечение рентабельности перспективных предприятий по добыче угля.

По состоянию на 1 января 2006 года шахт и разрезов ликвидировано в 2,1 раза больше предусмотренного количества. Одно из условий реструктуризации реализовано на 22,9 %, исключено из Единого государственного реестра 57 юридических лиц (из 249 ликвидируемых объектов).

Вместо 110,0 тыс. чел., изначально предполагаемых к сокращению в процессе закрытия убыточных шахт (разрезов) и модернизации действующих организаций, высвобождено 198,8 тыс. чел., задействованных на работе по добыче угля, что в 1,8 раза больше, из них: в Кемеровской области - 31,7 тыс. чел. (16,0 %), ликвидировано 46 шахт; в Ростовской области - 49,5 тыс. чел. (24,9 %), ликвидировано 50 шахт; в Республике Коми - 12,2 тыс. чел. (6,1 %), ликвидировано 12 шахт.

Это привело к значительным расходам на выплаты социального характера, которые составили 9471,9 млн. рублей (22,9 % общей суммы финансирования).

**5.** В период с 1998 по 2005 год между высвобождаемой численностью промышленно-производственного персонала и количеством созданных 30,0 тыс. новых рабочих мест образовалось явное несоответствие в 6,6 раза не в пользу высвобожденных лиц.

**6.** В части деятельности действующих угледобывающих предприятий следует отметить превышение роста добычи угля в России к уровню 2000 года на 40,4 млн. т (темп роста - 115,7 %), при этом сохраняется высокая доля убыточных организаций, их удельный вес превышает 50,0 %. В 2006 году добыто 309,0 млн. т угля, как на уровне 1993 года. В 1990 году добыча составляла 395,0 млн. т угля. Следует отметить неудовлетворительное состояние промышленной безопасности в отрасли, высокий уровень травматизма и необходимость в проведении геолого-разведочных работ.

## **2. Оценка результативности деятельности предприятий угольной отрасли (получателей средств федерального бюджета)**

### **2.1. Анализ наиболее важных технико-экономических показателей деятельности предприятий угольной отрасли, тенденции их изменений**

Финансовые показатели за период с 2000 по 2005 год, характеризующие работу отрасли, сложились следующие. Объем промышленной продукции с 54,5 млрд. рублей в 2000 году вырос до 141,0 млрд. рублей в 2004 году, объем отгруженных в 2005 году товаров собственного производства, выполненных работ и оказанных услуг собственны-

ми силами предприятий по добыче каменного угля, бурого угля и торфа - 223,0 млрд. рублей. Уровень рентабельности увеличился, соответственно, с 3,2 % до 8,8 %, затем до 22,4 %. Вместе с тем рентабельность продаж основной деятельности ОАО «Интинская угольная компания» сложилась на уровне 1,3 %, получено прибыли 16,6 млн. рублей против отрицательного значения 2004 года (-18,8 %). При этом показатели чистой прибыли (убытка) и рентабельности предприятия имеют отрицательные значения (соответственно, -72,2 млн. рублей и -1,2 процента).

На 1 января 2004 года предприятия отрасли в результате финансово-хозяйственной деятельности суммарно до налогообложения имели убытки в объеме 4738,3 млн. рублей, из них функционирующие в Северо-Кавказском экономическом регионе - 3590,6 млн. рублей (4 угольных компании). На указанную дату только в 2 угледобывающих районах страны из 8 имелся положительный результат по данному показателю.

Как показали проверки ОАО «УК «Кузбассуголь» и ОАО «ОУК «Южкузбассуголь» (Кемеровская область), основная прибыль аккумулируется не в организациях по добыче угля, а в торговых домах, через которые оформляется поставка продукции. При этом шахты осуществляют продажу в виде рядового угля по минимальным ценам, позволяющим им перекрывать только свои производственные расходы.

Предприятия по добыче каменного угля, бурого угля и торфа имели:

- дебиторскую задолженность: на 1 января 2005 года в сумме 33890,0 млн. рублей, из них просроченная - 12847,0 млн. рублей (37,9 %). В ее составе за покупателями числятся, соответственно, 21747,0 млн. рублей и 8470,0 млн. рублей; на 1 января 2006 года - 43658,0 млн. рублей (темп роста 128,8 %) и просроченная - 10501,0 млн. рублей. За покупателями - соответственно, 27026,0 млн. рублей и 7887,0 млн. рублей;

- кредиторскую задолженность: на 1 января 2005 года - 90319,0 млн. рублей, из них платежи в бюджеты всех уровней - 46908,0 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 27789,0 млн. рублей (просроченная задолженность в бюджет - 23160,0 млн. рублей); на 1 января 2006 года - 83949,0 млн. рублей (99,5 %), из них платежи в бюджеты всех уровней - 37830,0 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 23127,0 млн. рублей (просроченная задолженность в бюджет - 13692,0 млн. рублей).

Превышение кредиторской задолженности над дебиторской задолженностью организаций варьируется в пределах от 2,9 до 3,3 раза.

Средний срок погашения (оборачиваемости) кредиторской задолженности с 213 дней в 2003 году сократился до 45 дней в 2005 году, а дебиторской - с 70 дней в 2003 году увеличился до 85 дней в 2005 году.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 9 ноября 2005 года № 672 «О реструктуризации задолженности угледобывающих организаций по федеральным налогам, сборам, а также иным обязательным платежам в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды, образовавшейся по состоянию на 1 июля 2003 года, и задолженности по пеням и штрафам, начисленной на сумму указанной задолженности по состоянию на 1 января 2005 года» долги по бюджету и внебюджетным фондам акционерных обществ, более 25,0 % акций которых находились в федеральной собственности, подлежат данному процессу.

В 2005 году дебиторская задолженность ОАО «Компания «Интауголь» сократилась на 179,9 млн. рублей и составила 358,2 млн. рублей; кредиторская задолженность возросла на 273,0 млн. рублей и достигла 2913,9 млн. рублей, что в 8,1 раза превысило дебиторскую задолженность. В ее составе платежи по расчетам с бюджетами всех уровней - 2698,3 млн. рублей, или 92,7 % (рост - 365,6 млн. рублей), из них по расчетам: с бюджетом - 1611,7 млн. рублей (рост - 221,8 млн. рублей), с внебюджетны-

ми фондами - 1086,6 млн. рублей (рост - 135,8 млн. рублей), с прочими кредиторами - 42,3 млн. рублей (рост - 8,0 млн. рублей).

По угольной промышленности начислено к уплате налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации за 2003 год 16,1 млрд. рублей, за 2004 год - 22,0 млрд. рублей, за 2005 год - 28,3 млрд. рублей. Удельный вес их начислений в структуре платежей, начисленных по топливной промышленности, составил, соответственно, 2,9 %, 1,5 % и 2,2 процента.

Поступило платежей в бюджетную систему Российской Федерации за 2003 год 15,9 млрд. рублей, 2004 год - 24,6 млрд. рублей, за 2005 год - 31,1 млрд. рублей. Удельный вес их поступлений в структуре платежей по топливной промышленности - соответственно, 3,0 %, 2,8 % и 1,9 %, или снизился на 1,1 процента.

По федеральным налогам и сборам за 2003 год - 13,9 млрд. рублей, 2004 год - 22,5 млрд. рублей, за 2005 год - 29,4 млрд. рублей. Удельный вес поступлений в структуре платежей - 2,7 %, 2,6 % и 1,8 %, соответственно.

При этом удельный вес начисленных платежей по топливной промышленности в структуре всех налогов и сборов, начисленных по основным отраслям экономики, с 23,9 % в 2003 году вырос до 41,8 % в 2004 году, в 2005 году опустился до 35,4 процента.

Институциональные преобразования, проводимые в рамках реструктуризации, включая внесение корректировок в действующее законодательство, не повлияли положительно на стабилизацию ситуации как в угольной промышленности, так и в угледобывающих регионах, и ни одна из проблем, стоящих перед ней, не была решена в полном объеме.

В то же время в докладе о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования - Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации утверждается, что угольная отрасль к 2005 году:

- завершила процесс акционирования и приватизации, названный этапом коренных структурных преобразований, в результате которого сведено к нулю влияние государства на управление угольными компаниями;

- финансовые ресурсы угольной промышленности формируются только за счет средств от реализации продукции, что не всегда соответствует действительности.

Экономическая основа функционирования отрасли оказалась переведенной из государственного сектора экономики в частную форму собственности. При этом ожидаемые доходы от приватизации, которые могли быть направлены на развитие отрасли, не поступили. Пакеты акций перспективных угольных компаний, находящихся в федеральной собственности, продавались по заниженным ценам и значительно снижали доходную часть федерального бюджета. Указанные факты изложены в отчетах по результатам контрольных мероприятий, рассмотренных Коллегией Счетной палаты Российской Федерации от 6 декабря 2002 года и 29 апреля 2003 года (протоколы №№ 39 (322) и 16 (341)).

На 1 января 2006 года в государственном секторе оставались неприватизированными только ФГУП «Государственный трест «Арктиуголь», ГП «Якутуголь» и ОАО «Шахтоуправление «Интинская угольная компания».

## **2.2. Анализ выполнения мероприятий и показателей эффективности, нацеленных на решение проблем угольной отрасли, предусмотренных Федеральной целевой программой «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года. Их взаимосвязь с аналогичными показателями «Энергетической стратегии России на период до 2020 года», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 года № 1234-р**

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 января 2001 года № 83-р принято предложение Минэкономразвития России, Минэнерго России и Минатома России, в результате которого разработана Федеральная целевая программа

«Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года» (далее - Программа), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 года № 796 «О Федеральной целевой программе «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года» (с изменениями от 29 декабря 2001 года № 923).

Государственным заказчиком-координатором согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 21 октября 2004 года № 1355-р является Минпромэнерго России, государственными заказчиками - Минпроэнерго России, Росэнерго и Росстрой.

Главной целью и задачей указанной Программы являлась и определялась реализация основных положений Энергетической стратегии России на период до 2020 года, одобренной на заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 23 декабря 2000 года № 39а).

Одной из ее составных частей является подпрограмма «Энергоэффективность топливно-энергетического комплекса», содержащая раздел «Угольная промышленность». Предусматривалась реализация мероприятий по дальнейшему развитию добычи угля и углеобогащению, комплексной переработке угольного сырья, снижению затрат и повышению качества угольной продукции, а также завершению реструктуризации угольной отрасли с целью улучшения финансового состояния организаций и оздоровления природной среды угольных регионов. Объем финансирования данной Программы со стороны Минэнерго России должен был составить в 2002-2005 годах 2703,9 млрд. рублей, в 2006-2010 годах - 3690,3 млрд. рублей.

В отчете, утвержденном Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 25 ноября 2005 года № 44 (461), в части выполнения ФЦП «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года отмечено неудовлетворительное состояние ее реализации, несоответствие ее технико-экономических показателей показателям, предусмотренным основными положениями Энергетической стратегии России, рассчитанной на период до 2020 года.

За 2000-2005 годы информация о фактическом вводе мощностей в указанный период по разным источникам достаточно противоречивая.

По данным Росстата, общий ввод в действие мощностей по добыче и переработке угля за счет нового строительства, расширения и реконструкции - всего 39,2 млн. тонн. По данным Росэнерго, ввод производственных мощностей по добыче угля в 3,1 раза превысил показатель, зафиксированный органом статистического наблюдения, и составил 121790,0 тыс. т, выбытие - 70157,0 тыс. т. Превышение ввода мощностей над выбытием - 51633,0 тыс. т, соответственно, по годам введено и выбыло мощностей: в 2000 году - 8375,0 тыс. т и 6510,0 тыс. т; в 2001 году - 22800,0 тыс. т и 12390,0 тыс. т; в 2002 году - 12955,0 тыс. т и 9380,0 тыс. т; в 2003 году - 22810,0 тыс. т и 16272,0 тыс. т; в 2004 году - 27290,0 тыс. т и 16240,0 тыс. т; в 2005 году - 27560,0 тыс. т и 9365,0 тыс. тонн.

Активный процесс сокращения угледобывающих мощностей происходил не только за счет закрытия особо убыточных и неперспективных шахт и разрезов, но и на стабильно работающих и перспективных предприятиях по причине высокой степени износа основных фондов, невозможности их обновления из-за отсутствия достаточных инвестиционных ресурсов. Это свидетельствует о слабом внимании со стороны федеральных органов исполнительной власти, так как, благодаря имеющимся темпам финансирования мероприятий, для решения задач, заложенных в программных мероприятиях основных направлений реструктуризации, потребуется еще без учета имеющих место инфляционных процессов не менее 14 лет.

Самый низкий уровень использования среднегодовой производственной мощности по добыче угля в 2002 году - 82,0 %, самый высокий его уровень в 2001 году - 87,0 %, в остальные периоды он колебался в пределах 84-85 процентов.

Использование мощностей на обогатительных фабриках по переработке угля оказалось ниже: в 2000 году - 71,0 %, в 2001 году - 72,0 %, в 2002 году - 68,0 %, в 2003 году - 73,0 %, в 2004 году - 81,0 %, в 2005 году - 77,0 процента.

Действующие угольные компании формируют свои финансовые ресурсы за счет реализации продукции. По итогам работы предприятий по добыче каменного угля, бурого угля и торфа использовано денежных средств на инвестиционную деятельность: за 2003 год - 14,4 млрд. рублей; за 2004 год - 20,9 млрд. рублей (рост против 2003 года на 45,1 %); за 2005 год - 33,9 млрд. рублей (рост к уровню 2004 года - 57,4 процента).

Несмотря на рост инвестиций в производство в 2,4 раза (из них 74,5 % направлено на закупку машин и оборудования), выполнение мероприятий по реструктуризации и наличие благоприятной конъюнктуры мирового рынка угля, в 2005 году это лишь 7,1 % от предусмотренного объема, и для наращивания экономического потенциала угольной отрасли необходимо ускорить работы по реконструкции и техническому перевооружению действующих предприятий.

Основными причинами, сдерживающими рост объемов угледобычи, являлись снижение проведения подготовительных работ, сокращение запасов углей, физический износ оборудования, себестоимость добычи, превышающая цену реализации.

Степень износа основных фондов угольной промышленности составила в среднем от 40,0 % до 65 %, по отдельным видам оборудования - более 70-80 процентов.

Коэффициенты обновления и выбытия основных фондов сократились с 2,4 % и 5,3 % в 2000 году до 1,7 % и 2,8 % в 2004 году.

Стоимость имущества с 139,3 млрд. рублей в 2003 году выросла до 230,2 млрд. рублей в 2005 году (147,2 % к предыдущему году).

Объемы незавершенного строительства выросли с 14,5 млрд. рублей в 2003 году до 25,9 млрд. рублей в 2005 году (в 1,8 раза).

Рост добычи угля достигнут в основном за счет интенсивных факторов производства, прежде всего, за счет опережающих темпов вовлечения в эксплуатацию угольных месторождений, разрабатываемых открытым способом. Утверждение о том, что это обусловлено состоявшимися глубокими преобразованиями производственной структуры и экономическими основами функционирования, необходимо признать несостоятельным. Государственное финансирование инвестиционной деятельности предприятий и участие государства в утвержденных мероприятиях по реструктуризации в результате свелось к минимуму субсидирования процентных ставок по кредитам, взятым организациями угольной отрасли в коммерческих банках для финансирования инвестиционных проектов.

Государственная помощь в виде механизма возмещения из федерального бюджета части затрат на уплату процентов на реализацию инвестиционных проектов составила в 2005 году 109,79 млн. рублей и позволила привлечь более 4,0 млрд. рублей кредитов, направленных на реконструкцию, техническое перевооружение производства. Вместе с тем Росэнерго допущены неисполненные назначения по лимитам бюджетных обязательств на общую сумму 248,72 млн. рублей, в том числе на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях - 140,20 млн. рублей (55,1 % от средств на эти цели), что при имеющейся потребности в финансировании существенно снизило эффективность их использования. Произошли они по причинам позднего утверждения пакета нормативных правовых актов в области топливно-энергетического комплекса по вопросам, относящимся к реструктуризации угольной промышленности.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2001 года № 552 «О мерах государственной поддержки организаций угольной промышленности, осуществляющих реализацию инвестиционных проектов» (с изменениями от 22 апреля 2002 года) ежегодный размер ассигнований на эти цели определен в сумме до 500,0 млн. рублей. За анализируемый период осуществлено субсидирование процентных ставок по кредитам,

привлеченными организациями угольной промышленности в российских кредитных организациях на срок до 3 лет, для реализации инвестиционных проектов в объеме 1874,8 млн. рублей, или 4,6 % общей суммы. В аналитической записке «Состояние и перспективы развития угольной отрасли Российской Федерации (по результатам проверок)», утвержденной Коллегией Счетной палаты в декабре 2001 года отмечено, что такая форма государственной поддержки направлена на поддержку акционеров частного сектора. Использование с 2001 года механизма субсидирования позволило в некоторой степени повлиять на рост удельного веса привлеченных средств, доля которых в общем объеме инвестиций увеличилась с 29,8 % в 2003 году до 52,4 % в 2005 году.

Финансирование мероприятий, направленных на поддержание и развитие имеющихся производственных мощностей, совершенствование технологических процессов и приобретение современной высокоэффективной техники, предусматривалось ежегодно в размере не менее 1,7 млрд. рублей, и за период с 2001 по 2004 год сумма предоставленных бюджетных кредитов в совокупности могла бы составить не менее 5,7 млрд. рублей. Фактически на реализацию инвестиционных проектов в угольной промышленности выделено и освоено за указанный период средств в объеме 1880,3 млн. рублей, в том числе в виде бюджетных кредитов на возвратной и платной основе - 1680,7 млн. рублей, из них по договорам с Минфином России:

- в 2000 году перечислено 132 млн. рублей, что почти в 16 раз меньше, чем вложено в ликвидационные мероприятия 157 шахт и 8 разрезов. Причем предусмотренные на эти цели 465,5 млн. рублей оказались невостребованными;

- в 2001 году - 1233,6 млн. рублей (ОАО «Читинская угольная компания» - 600,0 млн. рублей, ОАО «Разрез «Тугнуйский» - 346,8 млн. рублей, ОАО «Востсибуголь» - 172,4 млн. рублей), ОАО «Ургалуголь» - 80,0 млн. рублей, ОАО «Разрез «Тулульский» - 34,4 млн. рублей).

Таким образом, средства федерального бюджета, предоставляемые на условиях возвратности и платности, главными распорядителями бюджетных средств систематически перераспределялись в пользу ассигнований, направляемых на мероприятия по закрытию особо убыточных шахт и разрезов на безвозвратной основе. На финансирование ликвидационных мероприятий и технических работ направлено средств федерального бюджета в 4 раза больше, чем на расходы по развитию производственного потенциала угледобывающих предприятий.

В процессе структурной перестройки развитие и наращивание производственного потенциала осуществлялось на недостаточном уровне, в итоге оказались нереализованными меры по техническому перевооружению действующего производства, строительству новых шахт и разрезов.

### **2.3. Оценка сводных показателей потребности в финансовых ресурсах на реализацию Программных мероприятий и результатов выполнения их основных этапов, в том числе за счет средств федерального бюджета**

Объем полученных с начала реструктуризации средств федерального бюджета (с 1994 по 2005 год) на угольную промышленность с учетом расходов на ее завершение (с 2006 по 2010 год) оценен в 142,8 млрд. рублей.

В 1995-1997 годах Правительством Российской Федерации было заключено с Мировым банком реконструкции и развития два соглашения по финансированию реструктуризации на 500 и 800 млн. долл. США. Из них в период с 1 января 1996 года по 1 ноября 1999 года получен 1 млрд. долл. США (6,2 млрд. рублей). Если оставшуюся часть финансирования (136,6 млрд. рублей) условно перевести по курсу доллара стоимостью 27 рублей, указанные затраты составят в эквиваленте 5,1 млрд. долл. США.

Расходы государства на реформирование угольной отрасли с учетом прогнозных затрат до 2010 года составят 6,1 млрд. долл. США, при этом целый ряд проблемных вопросов, требующих значительного и долговременного финансирования, останется нерешенным.

2004 год является датой десятилетнего периода с начала реструктуризации угольной отрасли. К 2006 году количество шахт и разрезов, прекративших добычу угля и вовлеченных в ликвидацию, увеличилось более чем в 2 раза по сравнению с изначально предполагаемым объемом. Так, решение о ликвидации шахты «Глубокая» ОАО «Компания «Интауголь» обосновано не экономической целесообразностью закрытия, а отсутствием источников финансирования проектов ее реконструкции и технического перевооружения. Нерациональность принятых решений этого общества также подтверждена ликвидацией следующих шахт: «Капитальная», «Западная», «Восточная». В процессе реструктуризации предполагалось последовательное снижение нагрузки федерального бюджета в части непосредственного дотирования предприятий по добыче угля. Приведенные цифры свидетельствуют совершенно об обратном факте. Ассигнования продолжают поступать на поддержание стабилизации социальной напряженности в шахтерских городах и поселках, решение различных проблем, в том числе экологических, возникших вследствие широкомасштабной ликвидации особо убыточных шахт и разрезов, несут весомую дополнительную нагрузку на федеральный бюджет.

#### **2.4. Расходы федерального бюджета (в динамике) на государственную поддержку угольной промышленности**

Согласно проектам ликвидации сметная стоимость затрат на мероприятия по реструктуризации составила 55921,12 млн. рублей. В общей структуре проектной сметной стоимости по трем проверяемым регионам сметные затраты - 39185,64 млн. рублей, их удельный вес - 70,1 %, в том числе по: Кемеровской области - 21595,89 млн. рублей (38,6 %); Ростовской области - 14541,85 млн. рублей (26,0 %); Республике Коми - 3047,90 млн. рублей (5,5 процента).

С начала закрытия угледобывающих организаций профинансированы расходы на мероприятия по реструктуризации, включающие технические работы и субвенции на реализацию ПМР, на сумму 18882,54 млн. рублей, в том числе средства федерального бюджета - 18611,0 млн. рублей. Показатель эффективности, определяемый как объем выполненных работ по всем расходам на мероприятия от предусмотренных проектами ликвидации шахт и разрезов, сложился, соответственно, на уровне 33,8 % и 33,3 процента.

Сложившиеся расходы по регионам составили 13093,01 млн. рублей, или 69,3 %, показатель эффективности - 33,4 %, соответственно, по: Кемеровской области - 6979,75 млн. рублей (36,9 % и 32,3 %); Ростовской области - 4663,29 млн. рублей (24,7 % и 32,1 %); Республике Коми - 1449,97 млн. рублей (7,7 % и 47,6 процента).

Показатель эффективности по Кемеровской и Ростовской областям сложился меньше аналогичного показателя, соответственно, на 1,5 и 1,7 процентного пункта, по Республике Коми он существенно превысил общий показатель (на 13,8 процентного пункта).

В общей сумме использованных с начала ликвидации средств затраты за 2000-2005 годы составили 14823,72 млн. рублей, удельный вес в общей сумме затрат составил 78,5 %, показатель эффективности выполненных работ - 26,5 процента.

Суммарно затраты по 3 регионам составили 10255,55 млн. рублей, или 79,3 %, освоено ими 26,1 %, в том числе, соответственно, по: Кемеровской области - 5722,47 млн. рублей, 82,9 % и 26,5 %; Ростовской области - 3777,97 млн. рублей, 82,3 % и 26,0 %; Республике Коми - 725,12 млн. рублей, 51,7 % и 23,8 процента.

Таким образом, большая доля расходов освоена в проверяемый период.

Остаточная стоимость непрофинансированных объемов по проектам ликвидации особо убыточных шахт и разрезов - 37038,59 млн. рублей (66,2 %), или в 2,0 раза больше средств, использованных в процессе реструктуризации. В ее структуре суммарная оста-

точная стоимость работ по указанным регионам - 26092,63 млн. рублей, или 70,4 %, их удельный вес в стоимости затрат по проектам ликвидации - 66,6 %, в том числе, соответственно, по: Кемеровской области - 14616,14 млн. рублей, 39,46 % и 67,7 %; Ростовской области - 9878,9 млн. рублей, 26,67 % и 67,9 %; Республике Коми - 1597,93 млн. рублей, 4,31 % и 52,4 процента.

Финансирование мероприятий по реструктуризации угольной промышленности с начала закрытия шахт по состоянию на 1 января 2006 года, в том числе за 2000-2005 годы по мероприятиям и углепромышленным регионам, приведено в приложении № 7. В этой таблице сведены основные показатели эффективности выполнения работ по реструктуризации угольной промышленности по направлениям мероприятий, включенным в проекты ликвидации шахт по проверяемым регионам.

## 2.5. Технические работы по ликвидации организаций угольной промышленности

На 1 января 2006 года завершены основные технические работы по ликвидации горных выработок на 190 шахтах и разрезах. Работы по проектам ликвидации будут продолжены на 155 объектах, их динамика с учетом регионов представлена в таблице:

	Шахты и разрезы по проектам ликвидации, из них				Стоимость технических работ по ликвидации шахт и разрезов на 01.01.2006 г., млн. руб.				
	прекращена добыча угля	удельный вес, %	завершена техническая ликвидация	продолжена работа	по проектам ликвидации	использовано		выполнено, %	
						всего	за 2000-2005 гг.	всего	за 2000-2005 гг.
Россия, всего	203		190	155	29307,61	10992,4	8749,12	37,5	29,9
в том числе по трем проверяемым регионам	103		93	61	19637,72	7987,22	6276,55	40,7	32,0
Кемеровская обл.	46	22,7	42	19	10247,37	4123,3	3230,77	40,2	31,5
Ростовская обл.	50	24,6	41	34	7178,69	2793,6	2356,37	38,9	32,8
Республика Коми	12	5,9	10	8	2211,66	1070,3	689,42	48,4	31,2

В течение 2004 года прекращена добыча угля на 10 шахтах и разрезах: шахтах «Васильевская», «Бельковская», «Бельцевская», «Подмосковная», разрезе «Кимовский» ОАО «Тулауголь»; шахтах «Западная-бис» и «Капитальная» ОАО «Шахтоуправление «Интинская угольная компания»; шахте «Егоршинская» и разрезах «Волчанский», «Богословский» ОАО «Вахрушевуголь». Работы по ликвидации горных выработок велись на шахтах «Октябрьская» ОАО «Воркутауголь», «Восточная-бис» ОАО «Компания «Интауголь», «Западная-Капитальная» ОАО «Ростовуголь», «Байдаевская», «Новокузнецкая», «Зыряновская» ОАО «Кузнецкуголь» и на разрезе «Хольбольджинский» ОАО «Востсибуголь».

Согласно проектам ликвидации шахт и разрезов сметная стоимость затрат на технические работы по ликвидации составила 29307,61 млн. рублей (52,4 %), в том числе по трем проверяемым регионам - 19637,72 млн. рублей, их удельный вес - 67,0 %, в том числе по ликвидации объектов: Кемеровской области - 10247,37 млн. рублей (35,0 %); Ростовской области - 7178,69 млн. рублей (24,5 %); Республике Коми - 2211,66 млн. рублей (7,5 процента).

С начала закрытия угледобывающих организаций профинансированы мероприятия по техническим работам по ликвидации организаций в сумме 10992,44 млн. рублей, в том числе средства федерального бюджета - 10752,83 млн. рублей, показатель эффективности выполнения технических работ составил 37,5 процента.

В структуре общих расходов сложившиеся затраты по регионам составили 7987,22 млн. рублей, или 72,7 %; усредненный показатель эффективности - 40,7 %, в том числе, соответственно, по регионам: Кемеровская область - 4123,28 млн. рублей (37,5 % и 40,2 %); Ростовская область - 2793,67 млн. рублей (25,4 % и 38,9 %); Республика Коми - 1070,27 млн. рублей (9,7 % и 48,4 процента).

Показатели эффективности технических работ по регионам превысили аналогичный показатель по России в целом на 2,7 процентного пункта по Кемеровской области, на 1,4 - по Ростовской области и 10,9 процентного пункта - по Республике Коми.

Основной объем технических работ по ликвидации осуществлялся в период с 2000 по 2005 год. В общей сумме использованных с начала ликвидации средств доля затрат за этот период составила 8749,12 млн. рублей, или 81,4 %, общий показатель эффективности выполненных работ - 29,9 %. Затраты по 3 регионам сложились в сумме 6276,55 млн. рублей, или 71,7 %. Усредненный показатель эффективности по ним - 32,2 %, в том числе, соответственно, по: Кемеровской области - 3230,77 млн. рублей, 79,5 % и 31,5 %; Ростовской области - 2356,37 млн. рублей, 86,6 % и 32,8 %; Республике Коми - 689,42 млн. рублей, 67,0 % и 31,2 процента.

На завершение реализации проектов необходимо 18315,17 млн. рублей (62,5 %), в 1,7 раза больше, чем использовано за прошедший период.

В их структуре суммарная остаточная стоимость работ по указанным регионам - 11650,50 млн. рублей (63,4 %), удельный вес в стоимости затрат по проектам ликвидации - 59,3 %, в том числе, соответственно, по Кемеровской области - 6124,10 млн. рублей, 33,4 % и 59,8 %; Ростовской области - 4385,02 млн. рублей, 23,9 % и 61,1 %; Республике Коми - 1141,39 млн. рублей, 6,23 % и 51,6 процента.

#### **Ликвидация последствий ведения горных работ**

Стоимость ликвидации последствий ведения горных работ согласно проектам на 1 января 2006 года составила 22913,63 млн. рублей. С начала закрытия угледобывающих организаций профинансировано 6986,96 млн. рублей (31,6 %), в том числе из федерального бюджета - 6925,7 млн. рублей. За 2000-2005 год выполнены работы на сумму 5571,1 млн. рублей, использованы средства в сумме 6949,6 млн. рублей. На завершение реализации проектов необходимо еще 15926,67 млн. рублей.

Показатель объема выполненных работ по ликвидации последствий ведения горных работ от предусмотренного проектами объема составил 30,5 % за весь период и 30,3 % за период с 2000 по 2005 год. Это является подтверждением того, что во второй половине реструктуризируемого периода произведен практически весь объем работ по Кемеровской и Ростовской областям; по Республике Коми в этот период реализовано три четверти выполненных объемов работ.

Объемы стоимости ликвидации последствий ведения горных работ на 1 января 2006 года характеризуются следующими данными:

	По проектам ликвидации	Использовано		Выполнено, %	
		всего	за 2000-2005 гг.	всего	за 2000-2005 гг.
Россия, всего	22913,63	6986,96	6949,60	30,5	30,3
в том числе по трем проверяемым регионам	15287,43	5299,59	5014,23	34,7	32,8
Кемеровская обл.	8186,93	2777,56	2672,27	33,9	32,6
Ростовская обл.	5608,05	1869,80	1854,50	33,3	33,1
Республика Коми	1492,45	652,23	487,46	43,7	32,7

#### **Ликвидация горных выработок, исключение доступа к ним, демонтаж оборудования**

Анализ физических объемов работ за 1994-2005 годы, выполненных согласно проектам ликвидации, в сравнении с объемами, выполненными за проверяемый период (2000-2005 годы), показал, что:

- общая протяженность ликвидированных выработок составила 4554,1 км (95,4 % от предусмотренного объема), за 2000-2005 годы - 1820,9 км (38,1 %);
- засыпано 1272 (98,7 %) вертикальных и 397 (28,3 %) наклонных стволов;
- заложено 200,8 км (98,9 %) и 16,8 км (8,3 %) горизонтальных горных выработок;
- возведено 5010 полков (96,9 %) и 881 перемычка (17,5 %);

- ликвидировано 4055 скважин (77,9 %) протяженностью 358,3 км (78,0 %), в проверяемый период - 2493 скважины (47,9 %) протяженностью 190,3 км (41,4 %);  
 - демонтировано подземного оборудования 69,9 тыс. т (94,1 %) и 3,2 тыс. т (4,4 %), соответственно.

Сметная стоимость ликвидации горных выработок на 1 января 2006 года составила 1093,61 млн. рублей. С начала закрытия угледобывающих организаций на технические работы по ликвидации горных выработок использовано 840,4 млн. рублей (77,6 %), в том числе средства федерального бюджета - 825,6 млн. рублей, из них за 2000-2005 годы выполнено работ на 444,9 млн. рублей, использовано средств - 446,9 млн. рублей (41,3 %). Остаточный объем средств - 253,2 млн. рублей, или в 4,4 раза меньше объема, использованного за предыдущий период.

Объем выполненных работ, сложившийся с начала закрытия шахт и разрезов - 76,8 % и с 2000 по 2005 год - 40,9 %, характеризует проведение работ по направлению в течение всего периода реструктуризации. Показатели эффективности по Кемеровской, Ростовской областям и Республике Коми примерно одинаковы, выше общего показателя выполнения работ от 14,6 до 17,0 процентного пункта, и находятся в стадии завершения.

Объемы стоимости ликвидации горных выработок на 1 января 2006 года характеризуются следующими данными:

(млн. руб.)

	По проектам ликвидации	Использовано		Выполнено, %	
		всего	за 2000-2005 гг.	всего	за 2000-2005 гг.
Россия, всего	1093,61	840,41	446,91	76,8	40,9
в том числе по трем проверяемым регионам	627,56	581,36	287,89	92,6	45,9
Кемеровская обл.	283,65	261,54	118,53	92,2	41,8
Ростовская обл.	229,13	214,94	133,69	93,8	58,3
Республика Коми	114,78	104,89	35,68	91,4	31,1

### Разборка зданий, сооружений, демонтаж оборудования на поверхности

Анализ физических объемов работ, выполненных за 1994-2005 годы, в сравнении с объемами, выполненными за проверяемый период, показал, что:

- разборке подлежало 4678 единиц зданий и сооружений (86,0 %) общим объемом 11783,1 тыс. куб. м (78,6 %), за 2000-2005 годы разобрано 3490 технических единиц (64,1 %) объемом 8179,8 тыс. куб. м (54,5 %);  
 - демонтировано оборудование объемом 21,8 тыс. т (97,0 %) и 4,3 тыс. т (19,2 %);  
 - демонтировано 404 единицы (84,2 %) копров и галерей объемом 25,6 тыс. т (96,4 %) и 114 (23,8 %) объемом 11,8 тыс. т (44,4 процента).

Стоимость сноса зданий и сооружений по проектам ликвидации шахт и разрезов на 1 января 2006 года - 1521,75 млн. рублей. На указанные цели использовано 1043,8 млн. рублей (68,6 % от стоимости проектов), в том числе: средства федерального бюджета - 1036,1 млн. рублей, из них с 2000 по 2005 год - 974,9 млн. рублей, использовано 977,39 млн. рублей (64,2 процента).

Объемы стоимости разборки зданий сооружений, демонтажа оборудования на поверхности на 1 января 2006 года приведены в таблице:

(млн. руб.)

	По проектам ликвидации	Использовано		Выполнено, %	
		всего	за 2000-2005 гг.	всего	за 2000-2005 гг.
Россия, всего	1521,75	1043,81	977,39	68,6	64,2
в том числе по трем проверяемым регионам	1141,54	775,69	730,44	68,0	64,0
Кемеровская обл.	375,28	266,54	251,25	71,0	67,0
Ростовская обл.	366,98	213,34	198,21	58,1	54,0
Республика Коми	399,29	295,82	280,98	74,1	70,4

Показатели объема выполненных работ по разборке зданий и сооружений от предусмотренного проектами объема составили 68,6 % за весь период и 64,2 % за период с 2000 по 2005 год. Факты свидетельствуют о том, что более 90,0 % работ выполнено во второй половине периода реструктуризации. В Кемеровской области и Республике Коми показатели эффективности выше общего на 2,8 и 6,2 процентного пункта; по Ростовской области он ниже общего показателя на 10,2 процентного пункта.

Для полного завершения реализации проектов необходимо разобрать 764 здания и сооружения объемом 3214,5 тыс. куб. м, демонтировать 76 копров и галерей весом 951,0 т, прочего оборудования - 683,0 т. Остаток сметной стоимости - 477,94 млн. рублей (в 3,2 раза меньше использованных средств).

### **Рекультивация земель и ликвидация иных экологических последствий**

Анализ предусмотренных проектами к освоению объектов строительства, фактически построенных и введенных в эксплуатацию, показал следующее:

- предполагалось строительство, реконструкция, расширение и ввод в эксплуатацию 47 водоотливных комплексов из 60 на 56 шахтах, фактически построены и введены комплексы по проектам ликвидации 45 шахт и разрезов;
- предполагалось строительство и расширение 36 очистных сооружений и 111 объектов по защите от загрязнения питьевых водоемных объектов и подтопления объектов поверхности на 28 шахтах и 58 разрезах, фактически построено, соответственно, 12 и 42 объекта на 12 шахтах и 23 разрезах;
- включено тушение горящих отвалов и подземных пожаров на 39 шахтах и разрезах по 50 объектам, по факту выполнено на 14 шахтах по 20 объектам;
- включены мероприятия по восстановлению подработанных объектов и ликвидации устьев старых выработок по 139 объектам на 59 шахтах и разрезах, фактически выполнено 30 объектов на 16 шахтах;
- включена рекультивация нарушенных горными работами земель на 191 ликвидированной шахте (разрезе).

По состоянию на 1 января 2000 года по проектам ликвидации общая площадь земель, подлежащая рекультивации, составила 10142,3 га. С начала реструктуризации отрасли на всех закрываемых горных предприятиях рекультивировано 781,7 га нарушенных земель (7,7 %), из них в 1999 году - 163,2 га, остаточный объем работ - 9353,6 га земель.

На 1 января 2006 года в проекты ликвидации включена рекультивация земель в объеме 19763,8 га, что в 2,1 раза больше показателя на начало 2000 года. При этом удельный вес ликвидированных шахт и разрезов к общему количеству таких объектов за 2000-2005 годы - 24,6 %. Всего рекультивировано на 28 закрытых объектах 1500 га (7,6 %), из них с 2000 по 2005 год - 631,7 га. Полная рекультивация земель проведена на предельно низком уровне (3,0 %), или на 6 ликвидируемых шахтах. Решению вопросов по экологическим аспектам изначально уделено недостаточное внимание. За анализируемый период интерес к ним приобрел большую актуальность и приоритетность, выраженные также в существенном росте сметных затрат.

В общем количестве объектов, предусмотренных на решение экологических проблем и вопросов безопасности, более 60,0 % расположены в угольных бассейнах Кузбасса и Восточного Донбасса. Вопросы предотвращения затопления действующих угольных предприятий и поверхностных объектов вследствие ликвидации «мокрым» и «комбинированным» способами шахт остро стоят также в других регионах России (Печорский, Подмосковский угольные бассейны).

Согласно утвержденным проектам ликвидации шахт и разрезов общие затраты по реализации мероприятий на рекультивацию земель и ликвидацию иных экологических последствий составили 20298,27 млн. рублей.

На выполнение работ по строительству, реконструкции и расширению водоотливных комплексов и очистных сооружений, тушению горящих отвалов и подземных пожаров, восстановлению подработанных объектов, рекультивации нарушенных горными работами земель, экологических проблем и вопросов безопасности на 1 января 2006 года с учетом финансирования из других источников (38,7 млн. рублей) выделено 5102,7<sup>4</sup> млн. рублей (26,2 %), из них с 2000 по 2005 год - 5525,3<sup>5</sup> млн. рублей.

Для полного завершения реализации проектов необходимо выделить 15195,53 млн. рублей, что в 3 раза превышает средства, направленные ранее на указанные цели.

Показатели объема выполненных работ при рекультивации земель и иных экологических последствий от предусмотренного проектами объема составили 25,1 %. Фактически все объемы работ, за малым исключением, выполнялись в период с 2000 по 2005 год. По Республике Коми показатель эффективности соответствует общему его показателю, по Кемеровской и Ростовской областям они превышают его на 4,8 и 3,7 процентного пункта.

Объемы стоимости на рекультивацию земель и ликвидацию иных экологических последствий на 1 января 2006 года характеризуются следующими данными:

(млн. руб.)

	По проектам ликвидации	Использовано		Выполнено, %	
		всего	за 2000-2005 гг.	всего	за 2000-2005 гг.
Россия, всего	20298,27	5102,74	5525,3	25,1	27,2
в том числе по трем проверяемым регионам	13518,32	3942,54	3995,9	29,2	29,6
Кемеровская обл.	7528,00	2249,49	2302,5	29,9	30,6
Ростовская обл.	5011,93	1441,53	1522,6	28,8	30,4
Республика Коми	978,38	251,52	170,8	25,7	17,5

В области ликвидации негативных последствий от ведения горных работ реструктуризация отрасли еще более обострила целый ряд прежних проблем, породила много новых. Массовая ликвидация шахт за короткий промежуток времени усугубила эти проблемы и оставила нерешенными вопросы перераспределения занятости населения, возникшие в ходе высвобождения работников.

#### **Обеспечение жизнедеятельности предприятий в период ликвидации**

В соответствии с утвержденными проектами ликвидации шахт и разрезов общие затраты на реализацию мероприятий составляют 3069,49 млн. рублей. На 1 января 2006 года ликвидационным комиссиям выделено средств федерального бюджета в сумме 2792,9 млн. рублей (для сравнения из других источников только 177,59 млн. рублей). За 2000-2005 годы работы по этому направлению выполнены на сумму 1420,5 млн. рублей, использовано 1417,0 млн. рублей (46,2 %). Остаточная стоимость от проектов ликвидации на 1 января 2006 года составила 276,56 млн. рублей. В 2001-2003 годах проведено сокращение ликвидационных комиссий, затраты снизились с 445 млн. рублей в 1999 году до 146 млн. рублей в 2005 году.

Показатели эффективности выполнения работ, сложившиеся на уровне 91,0 % и 46,2 %, соответственно, наглядно показывают, что средства на эти цели использовались в течение всего периода и по состоянию на 1 января 2007 года практически все освоены. В Кемеровской и Ростовской областях показатели эффективности составили с начала реструктуризации 97,5 % и 99,0 %, по Республике Коми он выполнен только на 66,2 % и 32,0 %, соответственно.

<sup>4</sup> 5102,7 млн. рублей - использовано на рекультивацию земель, по данным Росэнерго, без учета других расходов на ликвидацию последствий вредного влияния ведения горных работ.

<sup>5</sup> 5525,3 млн. рублей - использовано средств по отчетам Росэнерго (Минэнерго России) с учетом всех расходов на ликвидацию последствий вредного влияния ведения горных работ.

Объемы стоимости обеспечения жизнедеятельности предприятий в период ликвидации на 1 января 2006 года характеризуются следующими данными:

(млн. руб.)

	По проектам ликвидации	Использовано		Выполнено, %	
		всего	за 2000-2005 гг.	всего	за 2000-2005 гг.
Россия, всего	3069,49	2792,9	1417,0	91,0	46,2
в том числе по трем проверяемым регионам	2134,71	1906,8	977,56	89,3	45,8
Кемеровская обл.	875,75	853,6	389,2	97,5	44,4
Ростовская обл.	670,71	664,0	400,2	99,0	59,7
Республика Коми	588,25	389,0	188,2	66,2	32,0

### Мониторинг экологических последствий ликвидации шахт

Массовое закрытие и затопление угольных шахт и разрезов привело к коренным изменениям гидрогеологических условий недр и воздуха в шахтерских городах и поселках. С целью установления постоянного контроля за уровнями затопления шахт, изменением качества шахтной воды, выделением и опасными скоплениями вредных газов в жилых массивах, ведением рекультивации нарушенных горными работами земель, оперативным обнаружением и ликвидацией провалов земной поверхности над горными выработками, безопасным состоянием смежных действующих шахт, созданы региональные центры мониторинга производственной и экологической безопасности. В законодательном порядке они не определены. При этом порядок, определяющий продолжительность мониторинга за происходящими процессами в результате затопления шахт, отсутствует.

Общие затраты на реализацию мероприятий по мониторингу экологических последствий составляют 3324,49 млн. рублей. На 1 января 2006 года выделено 1212,54 млн. рублей (в том числе другие источники финансирования - 0,8 млн. рублей), или 36,5 % общих затрат. Фактически расходы по этому виду работ в отчетности начали учитываться отдельной позицией с 2005 года. Объем выполненных работ и использованных средств сложился в сумме 382,5 млн. рублей (11,5 %). Остаточная стоимость от проектов ликвидации на проведение специально созданными организациями мониторинга на 1 января 2006 года - 1875,4 млн. рублей, что в 1,5 раза больше использованных ранее объемов финансирования.

Показатели объема выполненных работ по Кемеровской области больше на 5 процентных пунктов; по Ростовской области и Республике Коми они сложились ниже общего показателя на 7,6 и 14,5 процентного пункта. Это свидетельствует о том, что в указанных регионах мониторинг экологических последствий осуществляется на недостаточном уровне.

Объемы стоимости мониторинга экологических последствий ликвидации шахт на 1 января 2006 года характеризуются следующими данными:

(млн. руб.)

	По проектам ликвидации	Использовано		Выполнено, %	
		всего	за 2000-2005 гг.	всего	за 2000-2005 гг.
Россия, всего	3324,49	1212,54	382,49	36,5	11,5
в том числе по трем проверяемым регионам	2215,59	780,83	284,76	35,2	12,9
Кемеровская обл.	1184,70	492,16	169,31	41,5	14,3
Ростовская обл.	899,93	259,82	101,65	28,9	11,3
Республика Коми	130,96	28,84	13,80	22,0	10,5

Приказом Минэнерго России от 29 марта 2001 года № 96 «О мерах по улучшению ликвидационных работ на особо убыточных шахтах и разрезах» при формировании программы финансирования технических работ установлены приоритетные направления. По финансированию 2005 года Росэнерго, являясь получателем бюджетных средств на сумму 1638,3 млн. рублей, заключало договоры с подрядными организациями на выполнение определенных объемов работ. Наиболее крупными победителями по результатам открытых конкурсов определены следующие организации:

- ООО «Кузнецкая инвестиционно-строительная компания» - 284,8 млн. рублей, в том числе выполняло рабочие проекты «Проходка вентиляционного ствола № 1 ОАО «Шахта «Капитальная» - 142,5 млн. рублей, «Сооружение осевого ствола и водоотлива на гор. 405 м для предотвращения прорыва воды и затопления шахты «Чертинская» - 54,5 млн. рублей, строительство сооружений комплекса осевого ствола на общую сумму 52,1 млн. рублей;

- ООО «Донуглестрой» - ликвидация горных выработок на шахте им. Ленина, комплекс водоотлива шахтных вод, поступающих из шахт «Красина», «Нежданная», «Южная», «Майская» ОАО «Ростовуголь» - 185,2 млн. рублей;

- ООО «ЦСЭМ ВД» - разборка зданий, сооружений и демонтаж оборудования на поверхности на шахтах «Западная-Капитальная», им. Ленина, им. газеты «Комсомольская правда», ЦОФ «Несветай» ОАО «Ростовуголь» - 90,6 млн. рублей;

- ООО «Драйвер» - ликвидация горных выработок, разборка зданий, сооружений и демонтаж оборудования на поверхности по шахтах «Западная-Бис» и «Капитальная» ОАО «Шахтоуправление «Интинская угольная компания» - 76,3 млн. рублей.

Органам местного самоуправления не переданы функции осуществления технических работ по ликвидации последствий ведения горных работ, разборке зданий, сооружений и демонтажу оборудования на поверхности, рекультивации земель и ликвидации иных экологических последствий; мониторингу экологических последствий.

Финансирование мероприятий по государственной поддержке угольной промышленности осуществляется в рамках бюджетных назначений, установленных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год. При этом все ассигнования от главного распорядителя средств федерального бюджета поступали конечным получателям (исполнителям услуг, подрядчикам) на расчетные счета в коммерческих кредитных учреждениях, а не на лицевые счета, открываемые в установленном порядке в органах федерального казначейства (кроме средств, направляемых ГУ «ГУРШ» и ГУ «Соцуголь»).

Финансирование осуществлялось напрямую с лицевых счетов Росэнерго в 2005 году и ГУ «ГУРШ» в 2004 году, которые по существу выполняли функции ликвидационных комиссий, на расчетные счета обществ с ограниченной ответственностью, уставный капитал которых не более 10,0 тыс. рублей.

Действия главного распорядителя средств федерального бюджета привели к ослаблению финансового контроля за использованием выделенных средств. Расчетно-платежные операции со средствами федерального бюджета проведены с его лицевого счета на расчетные счета организаций, открытые в коммерческих кредитных учреждениях России. Прохождение средств федерального бюджета на территорию субъектов Российской Федерации потеряло открытость и прозрачность, федеральные и территориальные органы государственной исполнительной власти, наделенные функциями контроля за операциями по средствам федерального бюджета, не владеют и не располагают информацией об объемах финансирования подрядных организаций за выполненные ими работы и о состоянии их расчетов, в том числе не контролируются:

- территориальными органами Федерального казначейства кассовое исполнение средств федерального бюджета;

- финансовыми управлениями субъектов Российской Федерации координация управления средствами федерального бюджета;

- федеральными органами финансового бюджетного надзора Минфина России целевое использование средств федерального бюджета на территориях субъектов Российской Федерации.

## 2.6. Субвенции на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости населения

Предприятиями и организациями по добыче угля переданы в муниципальную собственность 33,8 млн. кв. м общей площади жилых домов, 2,5 млн. кв. м ветхого жилья и практически все объекты социально-бытового и культурного назначения. Недостаточное финансирование объектов социальной сферы, находящихся до передачи на балансах предприятий отрасли, затем - на балансах муниципалитетов, привело к снижению объемов капитального и текущего ремонтов жилого фонда, объектов коммунального хозяйства, соцкультбыта.

Ликвидация градообразующих предприятий имеет тяжелые социальные последствия для населения углепромышленных территориальных образований. Долговременность этой проблемы обострена тем, что в этих регионах с высоким удельным весом закрываемых предприятий отрасли не имеется собственной доходной базы для местного развития. Местные бюджеты в основном существуют за счет региональных субсидий и средств государственной поддержки реструктуризации угольной отрасли.

Муниципальные образования шахтерских городов и поселков в настоящее время являются получателями определенной доли средств федерального бюджета, направляемых в форме субвенций на: снос ветхого жилого фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых шахтах непригодным для проживания; реконструкцию и замену объектов социальной инфраструктуры; содействие гражданам в приобретении жилья взамен сносимого; эксплуатацию природоохранных объектов; содействие (завершение реализации мероприятий) по созданию новых рабочих мест; предоставление (строительство) жилья по новому месту жительства.

По проектам ликвидации шахт и разрезов на 1 января 2006 года объем субвенций на реализацию ПМР составил 26613,52 млн. рублей (47,6 % общей стоимости проектов ликвидации). Профинансировано на эти цели 7890,1 млн. рублей (29,6 % стоимости проектов ликвидации по направлению), в том числе за счет средств федерального бюджета - 7858,2 млн. рублей, из них с 2000 по 2005 год поступило 6074,6 млн. рублей (22,8 %), использовано 5711,78 млн. рублей.

Остаток неосвоенных средств составил 18723,42 млн. рублей (70,4 %). На завершение реализации проектов необходимы финансовые вложения, превышающие в 2,3 раза объем средств, использованных за предыдущий период.

Показатели объема выполненных работ за проверяемый период (2000-2005 годы) составили 22,8 % из 29,6 %, выполненных с начала реструктуризации, в том числе они сложились по:

- Республике Коми на 18,5 процентного пункта ниже, то есть основной объем работ выполнялся до 2000 года (значение показателя с начала реструктуризации на 15,8 процентного пункта выше среднего);
- Ростовской области на 3,4 процентного пункта ниже;
- Кемеровской области на 0,8 процентного пункта ниже.

Указанные средства ПМР включают мероприятия по 4 направлениям и распределены следующим образом:

(млн. руб.)

	По проектам ликвидации	Использовано		Выполнено, %	
		всего	за 2000-2005 гг.	всего	за 2000-2005 гг.
Россия, всего	26613,52	7890,1	6074,6	29,6	22,8
в том числе по трем проверяемым регионам	19547,91	5105,79	3949,0	26,1	20,2
Кемеровская обл.	11348,52	2856,5	2491,7	25,2	22,0
Ростовская обл.	7363,17	1869,2	1421,6	25,4	19,4
Республика Коми	836,23	379,9	35,7	45,4	4,3

**Реконструкция и замена пострадавших в связи с ликвидацией угольных (сланцевых) шахт и разрезов объектов социальной инфраструктуры, предоставлявших основные коммунальные услуги населению шахтерских городов и поселков**

Согласно проектам ликвидации сметная стоимость затрат составила 9433,42 млн. рублей. С начала реструктуризации на реализацию проектов ликвидации угольных (сланцевых) шахт и разрезов по данному направлению из федерального бюджета и прочих источников перечислено 4093,13 млн. рублей (43,4 % сметной стоимости), из них: с 2000 по 2005 год выполнено работ на сумму 3559,9 млн. рублей, использовано средств в размере 3447,2 млн. рублей (36,5 %), в том числе: за 2004 год - 499,7 млн. рублей, 2005 год - 621,6 млн. рублей.

Анализ состояния реконструкции и замены объектов социальной инфраструктуры в субъектах Российской Федерации показал следующее:

- с начала реструктуризации выполнение проектов ликвидации составило в Республике Коми 29,6 % (или на 13,8 процентного пункта ниже), Ростовской области - 42,8 %, Кемеровской области - 41,1 %;

- за период с 2000 до 2005 года, соответственно, 9,2 % (-27,4 %), 34,0 % и 37,3 процента.

Финансирование по этому направлению осуществлялось в Кемеровской области замедленными темпами и велось в основном до 2000 года.

Остаток стоимости от проекта ликвидации на 1 января 2006 года - 5340,29 млн. рублей, потребность на объекты газо-, энерго-, водо- и теплоснабжения, связи, очистные сооружения на 2006 год - 3532,7 млн. рублей.

Объемы стоимости реконструкции и замены объектов социальной инфраструктуры на 1 января 2006 года характеризуются следующими данными:

(млн. руб.)

	По проектам ликвидации	Использовано		Выполнено, %	
		всего	за 2000-2005 гг.	всего	за 2000-2005 гг.
Россия, всего	9433,42	4093,13	3447,2	43,4	36,5
в том числе по трем проверяемым регионам	6135,71	2535,74	2121,9	41,3	34,6
Кемеровская обл.	3213,97	1321,74	1197,9	41,1	37,3
Ростовская обл.	2640,11	1130,53	898,2	42,8	34,0
Республика Коми	281,63	83,47	25,8	29,6	9,2

При согласовании проектов ликвидации включено большое количество объектов социальной инфраструктуры. На 1 января 2006 года разработано и утверждено 1115 рабочих проектов, из них за 2000-2005 годы - 755 проектов.

Принятие такого значительного количества обязательств повлияло на рост стоимости ликвидации шахт, увеличило нагрузку на федеральный бюджет. Выделяемые ежегодно в ограниченном объеме денежные средства распланы на множество объектов, что привело к задержкам и несвоевременности ввода их в эксплуатацию, росту объемов незавершенного строительства, которое в учете нигде не значится. При реконструкции и замене не соблюдена приоритетность финансирования объектов социальной инфраструктуры. В результате этого, в структуре законченных финансированием объектов 28,5 % - прочие объекты (соцкультбыт, автодороги, жилье, здоровье, иное) имеют высокую степень освоения - 95,1 %. Объекты социальной инфраструктуры, оказывающие услуги населению, имеют степень освоения гораздо ниже:

- котельные (13,7 %) профинансированы на 83,2 %,

- газо-, энерго- и теплоснабжение (27,0 %) профинансировано на 66,3 %,

- объекты водоснабжения (16,2 %) профинансированы на 60,7 %,

очистные сооружения (занимают 4,7 %,) профинансированы на 46,0 процента.

Из общего количества утвержденных рабочих проектов в шахтерских городах и поселках субъектов Российской Федерации в стадии реконструкции и замены находится 861 объект социальной инфраструктуры, из них закончено финансирование работ на 610 объектах (70,8 процента).

В стадии незавершенного строительства находится 251 объект, из них расположены в проверяемых регионах 135 объектов (Ростовская область - 36,2 %, Кемеровская область - 18,7 %). На 1 января 2006 года исключены работы по 15 объектам, подлежат дальнейшему финансированию 236 объектов, в том числе:

- по Кемеровской области финансирование закончено на 236 объектах (67,4 %) из 350; прекращено - на 6, подлежит финансированию 108 объектов.

- по Ростовской области из 261 объекта, предусмотренного проектами ликвидации шахт на 1 января 2006 года, работы велись на 177 объектах (67,8 процента).

На 1 января 2006 года закончено финансирование работ по реконструкции и замене, введено в эксплуатацию и передано на баланс муниципальных образований всего 549 объектов социальной инфраструктуры (на 69 объектов меньше), из них с 2000 по 2005 год - 457 (83,2 %), в том числе по годам:

в 2000 году - 52 объекта (финансировались 245 объектов),

в 2001 году - 126 объектов (341 объект),

в 2002 году - 119 объектов (218 объектов),

в 2003 году - 60 объектов (144 объекта),

в 2004 году - 46 объектов (106 объектов),

в 2005 году - 54 объекта (72 объекта).

В 2004-2005 годах согласно проектно-сметным документам закончено финансирование в Ростовской области по 23 и 27 объектам; в Кемеровской области - по 3 и 5 объектам, что соответствует 56,5 % и 59,3 % от общего количества закрытых финансированием объектов. Это свидетельствует о недостаточно эффективном использовании средств федерального бюджета, выделенных на решение социально значимых вопросов, возникших в процессе реструктуризации угольной отрасли.

С начала ликвидации шахт по состоянию на 1 января 2006 года не закончено финансирование работ на 84 объектах, из них 17 объектов частично профинансированы и подлежат дальнейшему финансированию; по 67 объектам финансирование не начато. Ряд объектов не финансировался из-за отсутствия проектно-сметной документации, в 2006 году по отдельным объектам она продолжала находиться в стадии разработки.

Конкурсы на выполнение работ по объектам, финансируемым из федерального бюджета, проводятся Росэнерго. Зачастую победителями конкурсов крупных проектов являлись подрядчики из других регионов.

Имели место факты невыполнения ими своих обязательств. Так, муниципальным образованием «Город Донецк» заключен договор на выполнение строительно-монтажных работ с ЗАО «Ростовгазстрой» по рабочему проекту «Газификация пос. Горноспасательный г. Донецка» с твердой ценой в 7,2 млн. рублей (уведомление ГУ «ГУРШ» от 28 октября 2005 года). В нарушение графика строительства работы на объекте в IV квартале 2005 года на сумму 6,6 млн. рублей из-за сложных погодных условий в зимнее время не выполнены.

На финансирование работ по реконструкции и замене объектов социальной инфраструктуры привлекались средства областного и местных бюджетов шахтерских территорий. Контроль по учету таких средств для выполнения объемов работ, финансируе-

мых из бюджетов другого уровня, федеральными органами исполнительной власти и Росэнерго не осуществлялся.

По данным администрации Ростовской области, в 2004-2005 годах шахтерским территориям области из областного бюджета направлено на объекты социального назначения, проектирование, газификацию и водоснабжение всего 334,3 млн. рублей, из них на софинансирование объектов газификации, реализуемых по проектам ликвидации шахт, - 32,1 млн. рублей. В 2006 году на эти цели предусмотрено, соответственно, 310,7 млн. рублей и 50,8 млн. рублей.

Кроме того, на строительство жилых домов в шахтерских территориях предусмотрены беспроцентные бюджетные кредиты на сумму 182,5 млн. рублей.

В рамках федеральной целевой программы «Жилище» в Ростовской области принята областная целевая программа «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда в Ростовской области на 2004-2010 годы», которая носит социальный характер и реализуется в области на протяжении 2 лет. За счет средств всех уровней бюджета и других источников финансирования в 2004-2005 годах на переселение 239 семей в шахтерских территориях выделено 72,9 млн. рублей, из них 45,5 млн. рублей - из консолидированного бюджета области (доля областного бюджета - 79,8 %), отселено семей на общую площадь 9113,5 кв. метра.

Для решения острых проблем, возникших с переселением граждан из ветхого жилья, по предложениям органов местного самоуправления шахтерских территорий администрацией Ростовской области определено приоритетное направление - предоставление жилья на первичном рынке. Разработана программа строительства жилья из всех источников финансирования на 2006 год и проект программы на 2007 год для предоставления гражданам квартир во вновь построенных жилых домах, введено в действие жилых домов общей площадью 175,8 тыс. кв. метров.

Однако проблемы и поставленные задачи до конца не решены, для завершения процесса реструктуризации угольных шахт потребуется значительное количество времени и долгосрочные финансовые вложения.

#### **Содействие гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности**

В шахтерских городах и поселках одним из самых важных мероприятий, способствующих снижению уровня социальной напряженности, является переселение жителей угледобывающих регионов из ветхого жилищного фонда, однако реализуется оно наиболее сложно. Большинство шахт (разрезов) начали ликвидироваться в 1994-1996 годах, вместе с тем переселение семей из ветхого аварийного жилищного фонда до сих пор не завершено. Ограниченные объемы финансирования не позволили реализовать программу переселения.

Согласно проектам ликвидации шахт на содействие гражданам (35911 семей) в приобретении жилья взамен сносимого ветхого предусмотрены затраты в объеме 15585,19 млн. рублей. На 1 января 2006 года объем средств, фактически направленных на приобретение жилья для переселения семей, составил 3458,3 млн. рублей, или 22,2 % к общему объему проектной стоимости затрат, из них с 2000 по 2005 год перечислено 2433,8 млн. рублей, использовано 2431,6 млн. рублей (15,6 процента).

Объемы средств на содействие гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого на 1 января 2006 года характеризуются следующими данными:

(млн. руб.)

	Количество семей			Выполнено, %		Использование средств на переселение			Выполнено, %	
	по проектам	переселено		всего	в 2000-2005 гг.	по проектам	всего	в 2000-2005 гг.	всего	в 2000-2005 гг.
		всего	в 2000-2005 гг.							
Россия, всего	35911	17795	9812	49,5	27,3	15585,19 <sup>6</sup>	3458,3	2431,6	22,2	15,6
в том числе по трем проверяемым регионам	32005	11411	6454	35,7	20,2	12000,28	2240,9	1640,8	18,7	13,7
Кемеровская обл.	14728	5421	4105	36,8	27,9	7501,86	1413,29	1201,5	18,8	16,0
Ростовская обл.	7762	2922	2293	37,6	29,5	3948,85	531,4	429,4	13,5	10,9
Республика Коми, в том числе	3597	3068	56	85,3	1,6	549,58	296,2	9,9	53,9	1,8
г. Инта	566	72		12,7		163,2	21,2		13,0	

Освоение бюджетных средств по регионам осуществлено неравномерно. Показатели эффективности в Ростовской области - 13,5 %, Кемеровской области - 18,8 %, в Республике Коми - 53,9 % (+31,7 процентного пункта), в том числе по г. Инте - 13,0 процента.

В период с 2000 по 2005 год, соответственно, 10,9 %, 16,0 % и 1,8 процента.

Для завершения намеченных мероприятий подлежит дальнейшему переселению 18116 семей, или 50,4 %, что на 621 семью больше, чем по проекту ведомственной целевой программы. Остаток от сметной стоимости проектов ликвидации - 12126,9 млн. рублей, в 3,5 раза превышает объем средств, использованных за весь предыдущий период.

Программа переселения из ветхого жилья по состоянию на 1 января 2006 года выполнена по критерию результативности лишь на 49,5 %, от общего количества переселено 17795 семей (в среднем по 1483 семьи ежегодно), из них: в 2004 году - 1648 семей (4,4 %); в 2005 году - 1165 семей (3,24 %), или в 1,4 раза ниже уровня предыдущего отчетного периода и в 2 раза меньше, чем предполагалось переселить по прогнозам ГУ «ГУРШ».

Самый высокий критерий результативности сложился в Республике Коми - 85,3 %, вместе с тем по г. Инте - только 12,7 %; в Ростовской области он составил 37,6 %, в Кемеровской области - 36,8 процента.

За период с 2004 по 2005 год на содействие гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого из федерального бюджета перечислено 1058,0 млн. рублей, из них: в 2004 году - 524,1 млн. рублей (приобретено 73,8 тыс. кв. м), в 2005 году - 533,9 тыс. рублей (55,3 тыс. кв. м). Основной причиной низких темпов и объемов реализации данного направления являются факты несвоевременного высвобождения гражданами помещений ветхого жилья, увеличения численного состава семьи. К неблагоприятным факторам относится также и постоянный рост цен. В результате неравномерного финансирования (в августе - 92 %, в декабре - 8 %), длительной процедуры оформления гражданами необходимого пакета документов на получение субсидий, связанного с продолжительным процессом поиска жилья на вторичном рынке, средства федерального бюджета в 2005 году в полном объеме не освоены. Их остаток на 1 января 2006 года в целом по России составил 83,7 млн. рублей, из них в Ростовской области - 48,7 млн. рублей.

При сложившихся темпах проведения данного процесса он растянется как минимум на 12 последующих лет, что в 3 раза превышает период сроков завершения реструктуризации.

При имеющих тенденцию к росту темпах финансирования в 2005 году к уровню 2004 года темпы переселения граждан в Ростовской и Кемеровской областях существенно снизились. Это свидетельствует о проявлении внешних рисков и негативных факторов в процессе реструктуризации угольной отрасли, связанных с непрерывным ростом цен на жилье:

<sup>6</sup> 15585,19 млн. рублей - уточненная Росэнерго стоимость по проектам ликвидации шахт и разрезов. В процессе проведения проверки она составляла 13587,1 млн. рублей, или на 1998,09 млн. рублей меньше.

	Финансирование, млн. руб.		Количество семей		Построено (приобретено) жилья, кв. м		Темпы роста (снижения)		
	2004 г.	2005 г.	2004 г.	2005 г.	2004 г.	2005 г.	финанси-	переселе-	приобрете-
							рования	ния семей	ния жилья
							2005 г. в % к 2004 г.		
Россия, всего	524,1	533,9	1648	1165	73,8	55,3	101,9	70,61	74,9
в том числе по трем проверяемым регионам	365,5	408,8	1379	846	62,1	40,1	111,8	61,3	64,5
Республика Коми (г. Инта)	3,0	0	14		0,5		0,0	0,00	0,00
Ростовская обл.	104,4	139,5	454	242	20,2	11,6	133,6	53,30	57,4
Кемеровская обл.	258,1	269,3	911	604	41,4	28,5	104,3	66,30	68,8

Анализ обращений граждан в федеральные, областные и городские органы власти по вопросам переселения из ветхого жилья показал, что основными проблемами для заявителей являлись задержка сроков, очередность предоставления жилья взамен сносимого ветхого, возможность предоставления отдельного жилья, изменение состава семьи или собственника жилья.

Затраты федерального бюджета на приобретение 1 кв. м жилья взамен сносимого ветхого в среднем по России увеличились с 7,1 тыс. рублей в 2004 году до 8,3 тыс. рублей в 2005 году (темп роста - 16,9 %). Увеличение лимитов стоимости 1 кв. м Минрегион России заложил на уровне 8,0 %, или в 2 раза меньше. Вместе с тем стоимость 1 кв. м общей площади жилья составила в 2005 году 12152 рубля, в 2006 году - 13003 рубля и в 2007 году достигнет 13913 рублей.

Сравнительный анализ мониторинга технических работ по ликвидации особо убыточных шахт и разрезов ГУ «ГУРШ» в части состояния дел по содействию гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого на 1 января 2000 года и на 1 января 2006 года приведен в таблице:

Период / регион	Предусмотрено по утвержденному проекту на переселение			Построено с начала ликвидации		Затраты на строительство с начала ликвидации		Средняя стоимость строительства 1 кв. м жилья тыс. руб.
	тыс. руб.	кв. м	семей	кв. м	%	тыс. руб.	%	
01.01.2000 г.	13587111,2	1862719,5	35911	898895,3	48,3	3458277,5	25,5	3,85
01.01.2006 г.	6165170,6	1649076,0	32005	430220,0	26,1	999996,3	16,2	2,32
2000-2005 гг.	7421940,6	213643,5	3906	468675,3		2458281,2	33,1	5,25
в том числе								
2004 г.				73810,40		524060,2		7,10
2005 г.				55328,90		448455,1		8,34
Кемеровская область	7110792,7	771534,2	14728	271694,3	35,2	1413288,8	18,8	5,20
Ростовская область	3004076,3	381112,2	7762	141131,6	37,0	531386,9	13,5	3,76
Республика Коми	512164,0	215992,3	3597	168334,3	77,9	296229,2	53,9	1,76
АМО «Город Инта»	163204,6	23451,6	566	3172,6	13,5	21197,0	13,0	6,92

С 2000 года из сводной информации о реализации проектов ликвидации шахт и разрезов, финансируемых по этому направлению, исключены численный состав семьи и объем приобретенного (построенного) жилья, с помощью которых по регионам определяется результативность освоения бюджетных средств и фактическая стоимость 1 кв. м приобретенного (построенного) жилья. В итоге она сведена к минимуму.

На переселение оставшегося количества семей на ожидаемые средства федерального бюджета заложено возведение жилья общей площадью в 2005 году 114,1 тыс. кв. м (фактически приобретено жилья в 2,1 раза меньше), в 2006 году - 186,2 тыс. кв. м, в 2007 году - 256,1 тыс. кв. м. Из этого следует, что каждая семья в составе 4 чел. получит жилье (новые квартиры, жилые дома) в среднем площадью по 48,5, 37,4 и 43,8 кв. м, соответственно. Таким образом, вновь возводимое жилье предполагается строить заранее, исходя из

расчета, соответственно, по 12,1, 9,4 и 11,0 кв. м на одного члена семьи, вместо установленной нормы - 18,0 кв. метра.

**Снос ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности**

По утвержденным проектам на снос ветхого жилищного фонда в объеме 3175,6 тыс. куб. м, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности, сметная стоимость составила 542,85 млн. рублей.

На 1 января 2006 года на эти цели перечислено 71,8 млн. рублей (13,2 %), из них с 2000 по 2005 год - 70,4 млн. рублей, использовано 68,0 млн. рублей (12,5 %), в том числе: в 2004 году - 21,8 млн. рублей, в 2005 году - 18,7 млн. рублей.

Остаток неиспользованных средств на лицевых счетах администраций шахтерских территорий Ростовской области на 1 января 2006 года составлял 2,4 млн. рублей.

В структуре проектов ликвидации удельный вес Кемеровской области по стоимости - 61,0 %, физическим показателям - 31,5 %; Ростовской области - соответственно, 26,8 % и 28,6 %. Выполнение в указанных субъектах Российской Федерации сложилось на уровне 14,5 % и 9,9 % по стоимостному показателю и, соответственно, 38,5 % и 11,1 % - по физическому объему работ.

Фактически на 1 января 2006 года выполнено работ в объеме 747,8 тыс. куб. м (23,5 %), из них: за 2004-2005 годы - 292,8 тыс. куб. м (2004 год - 160,1 тыс. куб. м (5,0 %) и 2005 год - 132,7 тыс. куб. м (4,2 процента).

Затраты на снос ветхого жилого фонда ежегодно увеличиваются. Усредненная стоимость сноса 1 куб. м ветхого жилья фактически сложилась в 2004 году в размере 95,6 рубля, в 2005 году - 140,9 рубля, или в 1,5 раза выше.

(млн. руб.)

	Объем сноса ветхого жилья, тыс. куб. м			По проектам ликвидации	Использовано		Выполнено, %	
	проект	факт	выполнение, %		всего	за 2000-2005 гг.	всего	за 2000-2005 гг.
Россия, всего	3175,6	747,8	23,5	542,85	71,52	67,9	13,2	12,5
в том числе по трем проверяемым регионам	1953,5	485,7	24,9	481,38	61,97	58,3	12,9	12,1
Кемеровская обл.	999,8	384,6	38,5	325,70	47,07	46,1	14,5	14,2
Ростовская обл.	907,7	101,1	11,1	150,66	14,90	12,2	9,9	8,1
Республика Коми	46,0	0,0	0,0	5,02	0,0	0	0,0	0,0

Процесс завершения работ по направлению затруднен. Так, в Ростовской области одной из причин неудовлетворительного выполнения работ является неисполнение гражданами, получившими новое жилье, обязательств по освобождению занимаемых помещений, подлежащих сносу.

Для окончания мероприятий по сносу ветхого жилищного фонда объемом 2427,8 тыс. куб. м необходимо направить 471,34 млн. рублей, или в 6,5 раза больше, чем профинансировано за предшествующий период.

**Эксплуатация природоохранных объектов, переданных ликвидируемыми организациями угольной промышленности в муниципальную собственность**

По утвержденным проектам на эксплуатацию природоохранных объектов сметная стоимость составила 1052,6 млн. рублей, из них общий объем средств на 1 января 2006 года - 267,2 млн. рублей, или 25,4 % к проектным затратам, в том числе по Ростовской области - 33,1 %, Кемеровской области - 24,3 %. За период с 2004 года по 2005 год профинансировано 128,0 млн. рублей (12,2 %), их них: в 2004 году - 75,3 млн. рублей, в 2005 году - 52,7 млн. рублей.

Расчетный остаток от проекта ликвидации на 1 января 2006 года - 784,8 млн. рублей, или в 2,9 раза больше, чем использовано за весь предыдущий период.

Стоимость эксплуатации природоохранных объектов на 1 января 2006 года приведена в таблице:

	По проектам ликвидации	Использовано		Выполнено, %	
		всего	за 2000-2005 гг.	всего	за 2000-2005 гг.
Россия, всего	1052,06	267,17	128,0	25,4	12,2
в том числе по трем проверяемым регионам	930,54	267,17	128,0	28,7	13,8
Кемеровская обл.	306,99	74,36	46,2	24,2	15,0
Ростовская обл.	623,55	192,81	81,8	30,9	13,1
Республика Коми	-	-	-	-	-

(млн. руб.)

## 2.7. Реализация программ местного развития и обеспечение занятости населения в части создания новых рабочих мест, общественных работ, малого бизнеса, консультаций, обучения, а также приобретения жилья для переселения высвобожденных работников из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей

За период с 1998 года по 2005 год на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков из средств федерального бюджета направлено 6,8 млрд. рублей.

В 2004 году выделено 0,8 млрд. рублей для 62 углепромышленных муниципальных образований, расположенных в 19 субъектах Российской Федерации. Для решения поставленных задач заключено 104 трехсторонних договора и 43 дополнительных соглашения к ним между Минэнерго России (Росэнерго), администрациями субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Муниципальными образованиями заключены двусторонние договоры с 462 исполнителями проектов и 858 договоров с гражданами на предоставление целевых субсидий для приобретения жилья гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера.

Динамика распределения средств федерального бюджета по проверяемым регионам приведена в таблице:

	Россия, всего	%	Республика Коми	%	Ростовская обл.	%	Кемеровская обл.	%
1998 г.	293,0		9,8		61,7		60,9	
1999 г.	828,6		117,9		127,0		142,3	
2000 г.	938,4		184,5		151,6		170,7	
2001 г.	1024,5		168,0		152,6		143,4	
2002 г.	1087,4		160,0		195,0		185,5	
2003 г.	055,4		152,5		165,0		157,0	
2004 г.	786,3		325,0		87,3		76,2	
2005 г.	799,5		405,0		49,1		70,0	
Всего	6813,2	100,0	1522,7	22,35	989,3	14,52	1006	14,77
в том числе по направлениям:								
предувольнительные консультации	6,2	0,1	0,5	8,06	0,6	9,68	3,2	51,61
профессиональное переобучение 8,4 тыс. чел.	39,2	0,6	0,7	1,79	5,1	13,01	15,1	38,52
общественные работы для 25,6 тыс. чел.	830,9	12,2	42,6	5,13	201,7	24,27	176,9	21,29
поддержка малого бизнеса для 6,0 тыс. чел.	295,3	4,3	0	0,00	91,7	31,05	96,4	32,64
создание 39,3 тыс. новых рабочих мест	2868,3	42,1	12,9	0,45	690,1	24,06	714,3	24,90
содействие переселению 7,9 тыс. семей	2773,3	40,7	1466	52,86	0	0,00	0	0,00

(млн. руб.)

В процессе изучения выявлены внешние и внутренние риски - вероятность негативного влияния факторов, которые привели к неспособности реализовать возложенную функцию или программу в определенные сроки и обеспечить при этом эффективное использование государственных средств.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 года № 1523 (с изменениями) до утверждения федерального бюджета в период действия нормативного акта (2000-2004 год) Минтопэнерго России и Минэнерго России не доводили контрольные цифры по направлениям финансирования до получателей средств государственной поддержки, на основе которых формировались предложения по обязательствам, связанным с использованием бюджетных средств, учитываемые при подготовке проекта типового договора между главным распорядителем и получателем средств.

За 1998-2005 годы общая сумма финансирования составила 7205,7 млн. рублей. Израсходовано с 2000 по 2005 год 5711,9 млн. рублей, из них по трем регионам - 3517,8 млн. рублей (51,6 %), в том числе:

Республике Коми - 1522,7 млн. рублей (22,3 %);

Кемеровской области - 1005,9 млн. рублей (14,8 %);

Ростовской области - 989,2 млн. рублей (14,5 процента).

Динамика объемов финансирования из средств федерального бюджета указанных углепромышленных регионов по направлениям ПМР за 2000-2005 годы приведена в приложении № 8.

Приказами от 16 августа 1999 года Минтопэнерго России «О мерах по повышению эффективности контроля за использованием средств государственной поддержки» и Комитета по угольной промышленности при Минтопэнерго России с одноименным названием введены специализированные формы отчетности о размерах выделенных средств государственной поддержки угольной промышленности и результатах их использования получателями по направлениям финансирования, в том числе на реализацию ПМР шахтерских городов и поселков. Сопоставление идентичных денежных и количественных показателей, предусмотренных проектами ликвидации шахт и фактически выполненных объемов работ, в них отсутствует.

Эффективность выполнения ПМР в части увеличения занятости населения в шахтерских городах и поселках продолжает оставаться неадекватной масштабам высвобождения трудовых ресурсов из отрасли, объемам средств, выделяемых на эти цели, и социально-экономическим последствиям реструктуризации угольной отрасли в целом.

Объемы финансирования ПМР по направлениям деятельности и численность населения, вовлеченного в реализацию программ, за 2000-2005 годы приведены в таблице:

	Новые рабочие места	Малый бизнес	Общественные работы	Обучение	Консультации	Жилье - переселение семей
Объемы финансирования - всего, млн. руб.	2482,8	200,1	573,8	14,7	2,3	2437,9
в том числе						
Кемеровская обл.	601,9	68,4	134,1	5,7	1,6	-
Ростовская обл.	594,0	61,6	144,6	2,3	0,2	-
Республика Коми	11,9	-	30,9	0,4	0,3	1229,7
Количество граждан, задействованных в реализации ПМР, - всего, чел.	12743	2295	13069	4814	16306	6382
в том числе						
Кемеровская обл.	2883	666	2875	861	3314	-
Ростовская обл.	2227	847	2428	1087	4504	-
Республика Коми	10	-	250	980	3028	2660

### **Содействие (завершение реализации мероприятий) по созданию новых рабочих мест**

С целью комплексного развития регионов в программы включены проекты различных сфер деятельности: производства строительных материалов, переработки угля, легкой и пищевой промышленности, машиностроительные и авторемонтные предприятия, оказание

гостиничных услуг, связи, автосервиса, общественного питания, производство торгового оборудования, мебели, продукции бытовой и промышленной химии и т. д.

Создание новых рабочих мест	Использовано, всего	Рабочие места	В том числе по годам					
			2003 г.		2004 г.		2005 г.	
			тыс. руб.	чел.	тыс. руб.	чел.	тыс. руб.	чел.
Россия, всего	2482749,4	12743	<u>493516,0*</u> 491829,7	<u>820</u>	<u>217399,7</u> 217399,7	<u>837</u>	<u>239125,0</u> 222803,0	<u>3000</u> 1095
в том числе								
Кемеровская обл.	601821,0	2883	<u>122755,0</u> 121067,9	419	<u>54448,9</u> 54448,9	<u>250</u>	<u>70000,0</u> 70000,0	<u>291</u>
Ростовская обл.	593965,3	2227	<u>120585,9</u> 120585,9	377	<u>58875,0</u> 58875,0	<u>1015</u> 289	<u>49125,0</u> 35803,0	<u>330</u> 94
Республике Коми	11926,2	10	0,0	0	0,0	0	0,0	0

\* В числителе - профинансировано, в знаменателе - использовано.

В 2005 году в рамках реализации программ с учетом изменений в нормативной базе осуществлялось финансирование процесса создания новых рабочих мест в шахтерских городах и поселках, на территории которых расположены ликвидируемые шахт и разрезы. Субвенции на реализацию ПМР выделялись 42 органам местного самоуправления шахтерских городов, расположенных на территории 12 субъектов Российской Федерации. На доленое финансирование 86 проектов по созданию 3,0 тыс. новых рабочих мест перечислено 239,1 млн. рублей. Фактически использовано 222,8 млн. рублей, создано 1095 новых рабочих мест, или в 2,7 раза меньше.

В Ростовской области срок ввода 236 рабочих мест, средства федерального бюджета по которым предоставлены в 2005 году, определен во II полугодии 2006 года.

Начиная с 2000 года, средства федерального бюджета выделялись, в основном, на условиях возвратности и платности с нарушением вступившего в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации (редакция от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ (статьи 78, 80)).

Однако вместо возврата указанных средств в бюджет или оформления участия государства в уставных (складочных) капиталах юридических лиц возмещаемые средства направлялись неправомерно в фонды местного развития, подконтрольные наблюдательным советам и администрациям, для их дальнейшего реинвестирования в ПМР шахтерских городов и поселков на возвратной, а затем и платной основе. В проверенных муниципальных образованиях по решениям органов местного самоуправления и согласованию принятого решения с наблюдательным советом финансирование проектов осуществлялось по заключенным договорам, включающим обязательства исполнителя проекта по возврату средств федерального бюджета в фонд местного развития для последующего реинвестирования этих средств.

Нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок финансирования проектов по созданию новых рабочих мест, возможность предоставления бюджетных кредитов или бюджетных инвестиций в зависимости от их приоритетности и объемов не определялась.

В Ростовской области за счет реинвестирования средств в мероприятия по созданию новых рабочих мест на 1 января 2006 года профинансировано создание 1049 рабочих мест, из них введено 834 места (79,5 %), по ряду проектов их создание предусмотрено в 2006-2007 годах. Общий возврат средств государственной поддержки в фонды местного развития составил на 1 января 2006 года 124794,3 тыс. рублей, в том числе за проверяемый период - 55574,6 тыс. рублей.

Общая потребность средств на завершение мероприятий по созданию новых рабочих мест определена в 230,7 млн. рублей.

По направлениям «Организация общественных работ», «Поддержка малого бизнеса», «Профессиональное консультирование и переобучение высвобождаемых и высвобожденных работников» профинансировано 1221,0 млн. рублей, использовано с 2000 по 2005 год - 791,2 (790,9) млн. рублей (64,8 %), в том числе по регионам - 450,2 млн. рублей (36,9 %), из них в:

Кемеровской области - 209,9 млн. рублей (25,7 %);

Ростовской области - 208,7 млн. рублей (17,1 %);

Республике Коми - 31,6 млн. рублей (2,6 процента).

С учетом численности высвобожденных работников, которым оказаны консультативные услуги, организованы временные рабочие места, дано профессиональное обучение, в том числе в сфере малого бизнеса, задействовано всего 35178 человек.

Финансирование данных направлений в 2005 году не производилось. Средства господдержки направлялись на газификацию жилых кварталов, выполнение работ по благоустройству и ремонту дорог шахтерских поселков, ремонту и замене трубопроводов и линий электропередач, реконструкции водопроводных сетей, ремонту объектов соцкультбыта, памятников, дорог, котельных и на создание временных рабочих мест.

Проведение и финансирование общественных работ позволило улучшить социальную инфраструктуру шахтерских городов и поселков, обеспечило временное трудоустройство безработных жителей по направлениям центра занятости населения. В процессе осуществления вышеуказанных работ за 2000-2004 годы было создано 14543 временных рабочих места.

Финансирование на поддержку малого бизнеса осуществлялось в виде безвозмездных субсидий, ассигнования вложены в проекты по организации грузовых и пассажирских перевозок, пошиву одежды, развитию пчеловодства, ремонту автомобилей, оборудованию и открытию бильярдного зала, кафе-бара.

Субвенции на реализацию ПМР для шахтерских городов и поселков до 2006 года включали 4 направления, к ним потом добавилось еще два.

На создание в 2006-2008 годах новых рабочих мест для трудоустройства 8027 человек прогнозируются субвенции в объеме 956,0 млн. рублей.

**Предоставление (строительство) жилья по новому месту жительства работникам, уволенным до 1 января 2005 года при ликвидации расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях организаций угольной промышленности и имеющим стаж работы не менее чем 10 лет в угольной промышленности**

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2004 года № 840 предусмотрено предоставление жилья по новому месту жительства только тем работникам, высвобождаемым при ликвидации предприятий в районах Крайнего Севера, которые имеют стаж подземной работы не менее 10 лет и достигли пенсионного возраста. Согласно данному положению в процессе реструктуризации за счет средств федерального бюджета, направляемых на реализацию ПМР, следовало переселить всего 11491 семью с затратами на сумму 5725,9 млн. рублей, в том числе:

- из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей - 9784 семьи с затратами в 5206,6 млн. рублей;

- из неперспективных шахтерских городов и поселков Кизеловского угольного бассейна - 1707 семей на сумму 519,3 млн. рублей. Переселение этой категории семей полностью завершено, предусмотренные на эти цели средства федерального бюджета

та, использованы в полном объеме, в том числе в 2005 году - 74 семьи на сумму 46,9 млн. рублей.

С учетом использования в 2006 году остатков 2005 года переселено всего:

- за 1998-2005 годы - 7569 семей (65,9 %) на сумму 2766,7 млн. рублей (47,8 %);
- за 2000-2005 годы - 6661 семья (58 %) на сумму 2611,7 млн. рублей (45,1 %).

Из районов Крайнего Севера, соответственно, переселено:

- всего 5862 семьи (59,9 %) на сумму 2247,4 млн. рублей (43,2 %);
- за 2000-2005 годы - 5273 семьи (53,9 %) на сумму 2145,4 млн. рублей (41,2 %).

	Количество семей				Израсходовано, млн. руб.			
	Всего	%	2000-2005 гг.	%	Всего	%	2000-2005 гг.	%
Переселено, всего	7569	65,9	6661	58,0	2766,7	47,8	2611,7	45,1
в том числе								
из районов Крайнего Севера	5862	59,9	5273	53,9	2247,4	43,2	2145,4	41,2
из них за пределы Республики Коми	3691	37,7	3221 <sup>7</sup>	32,9	1462,8 <sup>8</sup>	28,1	1391,7	26,7
из МО «Город Инта»	1301	13,3	1161 <sup>9</sup>	11,9	-	-	-	-

В 1999 году с заявлением о состоянии дел с переселением высвобожденных работников ликвидированной шахты им. 40 лет ВЛКСМ ОАО «Кизелуголь» более 50 семей бывших работников не получили предусмотренного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 1998 года № 1068 гарантированного жилья. По информации Росэнерго (письмо от 19 марта 2007 года № 257/07) реализация нормативного акта завершена в 2005 году, и указанные средства позволяли переселить всех работников шахты. Однако этого не произошло.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2004 года № 840 (ред. от 15 ноября 2006 года № 687<sup>10</sup>) выделение субвенций на финансирование расходов по переселению высвобожденных работников ликвидируемых организаций угольной промышленности Кизеловского бассейна прекращено. Вопрос переселения закрыт, но социальные проблемы, связанные с их решением, остались не выполненными.

Минэнерго России (ГУ «ГУРШ») в докладе Правительству Российской Федерации о ходе реализации программы ликвидации особо убыточных шахт и разрезов за 2004-2006 годы внесло предложение о прекращении с 2004 года включения в Программы ликвидации новых проектов ликвидации шахт и разрезов. Вместе с тем решением Президиума МВК от 22 декабря 2003 года (протокол № 3) ОАО «Шахта «Западная-бис» и ОАО «Шахта «Капитальная» ОАО «Шахтоуправление «Интинская угольная компания» включены в перечень особо убыточных шахт и разрезов, подлежащих ликвидации, после чего собственником шахт приняты решения от 5 февраля 2004 года об их ликвидации. Разработка этих проектов велась в 2004-2006 годах и по мере утверждения затраты по ним увеличивали сметную стоимость проектов ликвидации шахт.

В списки на переселение дополнительно включено 1020 семей, что существенно увеличило их численный состав и общие затраты на эти цели, в том числе по другим направлениям деятельности.

<sup>7</sup> За счет финансирования 2005 года 236 семей из Республики Коми переселено в 2006 году.

<sup>8</sup> Не использовано в 2005 году 152,6 млн. рублей, в том числе по г. Инте - 67,8 млн. рублей.

<sup>9</sup> За счет финансирования 2005 года 108 семей переселено из г. Инты в 2006 году.

<sup>10</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 года № 687 «О внесении изменений в перечень мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2004 года № 840».

С учетом ликвидации этих шахт на 1 января 2006 года подлежат переселению из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей 3922 семьи. Суммарно расчетный объем средств на финансирование расходов составляет 2959,2 млн. рублей, по годам определен на основе дефляторов Минэкономразвития России и подлежит уточнению с учетом реального роста стоимости жилья. Расчет затрат на финансирование расходов по переселению данной категории граждан приведен, исходя из базовой средней стоимости одной квартиры в 2004 году на уровне 622,0 тыс. рублей и ее определения на последующие годы с учетом дефляторов Минэкономразвития России. Переселение указанной категории работников намечено завершить до 2010 года.

Средняя рыночная стоимость 1 кв. м общей площади жилья, используемая для расчета размера субсидий на приобретение жилых помещений за счет средств федерального бюджета, с 4380 рублей в III квартале 2001 года выросла до 11170 рублей в I квартале 2005 года (к 2001 году - 255,0 процента).

По фактам нарушений, выявленных в ходе проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию ПМР администрации муниципального образования «Город Воркута», в Минэнерго России и Минфин России были направлены соответствующие представления (контрольное мероприятие рассмотрено на заседании Коллегии Счетной палаты (протокол от 29 апреля 2003 года № 16 (341):

- об отсутствии критериев эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на содействие по переселению на всех этапах их прохождения, а также расчетов в разрезе строительных фирм (продавцов жилья) и недостатках связанного с этим бухгалтерского учета;

- о недостатках контроля со стороны Минэнерго России за ходом реализации программ местного развития АМО «Город Воркута».

На 1 января 2006 года остается переселить из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей 1388 семей работников, имеющих стаж подземной работы не менее 10 лет, достигших пенсионного возраста. Суммарно расчетный объем средств на их переселение составит 863,9 млн. рублей.

Муниципальное образование «Город Инта» состоит в списке получателей средств федерального бюджета, выделяемых на содействие переселению граждан из перспективных шахтерских городов и поселков с предоставлением помощи непосредственно переселяемым гражданам, профессиональное консультирование и переобучение высвобождаемых и высвобожденных работников, организацию общественных работ.

Для достижения оптимального количества жителей города в климатически благоприятные регионы России необходимо было переселить 13,8 тыс. чел. За 1998-2002 годы в динамике численности населения, занятого на предприятиях г. Инты, имела место тенденция к снижению с 63,0 до 49,2 тыс. чел., из них сокращение среднесписочной численности персонала на предприятиях угольной отрасли на 6,8 тыс. чел. (с 11,8 до 5,0 тыс. человек).

За период с 2000 года по январь 2006 года из средств федерального бюджета предоставлены безвозмездные жилищные субсидии 1022 семьям высвобожденных работников угольной отрасли (2845 чел.) на приобретение в регионах России жилья, исходя из социальной нормы, в размере 55,5 тыс. кв. метров. Фактические затраты по договорам купли-продажи и долевого участия в строительстве жилья составили 438,6 млн. рублей, в том числе в 2004-2005 годах - 297,5 млн. рублей (59,5 %). Процесс переселения в г. Инте происходил с опережающими темпами роста по количеству семей на 123,8 %, численному составу семей - на 181,8 %, финансовому обеспечению - на 189,2 процента.

Постоянно действующим органом в целях содействия в разработке и реализации программ социально-экономического развития г. Инты является наблюдательный совет АМО «Город Инта». В 2004-2005 годах все средства государственной поддержки по его решениям направлялись на содействие переселению граждан с распределением между ликвидируемыми предприятиями по квотам, учитывающим удельный вес численности очередников каждой организации в общей численности данных очередников. Предоставление финансовой помощи на приобретение жилья осуществлялось только по договорам купли-продажи квартир на вторичном рынке жилья или по договорам долевого участия в строительстве жилья, заключенным непосредственно переселяемыми гражданами, - на первичном рынке. Типовые договоры на предоставление финансовой помощи за счет средств государственной поддержки угольной промышленности и заявления граждан в специальном журнале администрацией не зарегистрированы и не пронумерованы.

По состоянию на 1 января 2004 года в ГУ «Соцуголь» представлены данные о численности высвобожденных и имеющих право на получение безвозмездных жилищных субсидий бывших работников угольных предприятий г. Инты в количестве 7258 семей. Кроме того, по спискам бывших работников ОАО «Шахта «Глубокая», уволенных до ликвидации шахты и не включенных в ТЭО шахты и предприятий, ранее входивших в состав ОАО «Компания «Интауголь», значится еще 1241 пенсионер. Списки, из которых сформирована очередность, также не зарегистрированы, не пронумерованы и не сброшюрованы, а потому не могут являться официальными документами для постановки на учет всех жителей города, когда-то работавших в угольной отрасли, для дальнейшего их переселения за счет целевого финансирования в виде безвозмездных жилищных субсидий.

Общая численность состоящих в очереди граждан - 7499 семей, количественный состав которых суммарно не определен. Информация о потребности жилой площади, необходимых затратах на переселение не прогнозировалась, не учитывалась и для расчетов не применялась.

Списки высвобожденных работников, пенсионеров, инвалидов и семей погибших с ликвидируемых и действующих предприятий и организаций угольной промышленности, в отношении которых наблюдательным советом и органом местного самоуправления приняты решения о предоставлении безвозмездных жилищных субсидий на приобретение жилья, при утверждении и согласовании на разных уровнях не датируются, ссылки на номера протоколов наблюдательного совета отсутствуют.

Согласно решению МВК (протокол от 22 декабря 2003 года № 38) в перечень особо убыточных шахт и разрезов угольной промышленности, подлежащих ликвидации, включены 2 шахты Интинского района. Единственным акционером этих шахт (ОАО «Компания «Интауголь») принято решение об их ликвидации, соответственно, 5 февраля и 1 марта 2004 года.

В 2004 году в администрацию поступили списки на уволенных по ликвидации шахт граждан, имеющих право на получение субсидий и желающих переселиться в среднюю полосу России, которые утверждены и подписаны главой администрации, генеральными директорами шахт и председателями профсоюзных комитетов. В списках значилось 1217 высвобожденных работников, из них:

- шахта «Капитальная» - 632, состав семей - 1779 чел. (2,8 чел. на 1 семью), необходимо 34107 кв. м на сумму 371594,2 тыс. рублей;
- шахта «Западная-бис» - 685, состав семей - 2137 чел. (3,1 чел. на 1 семью), расчет потребности на приобретение жилой площади и стоимости переселения не представлен.

Минэнерго России (упраздненное) не довело в 2003 году до муниципального образования контрольные цифры выделения средств государственной поддержки на реализацию

программ местного развития в 2004 году. Оно также не представило в 2003-2004 годах обоснованные расчеты по определению потребности на содействие по переселению граждан и выполнению заданий за счет средств федерального бюджета в 2004-2005 годах.

При формировании программ местного развития в нарушение нормативных документов о содействии переселению из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей по направлению «Содействие переселению граждан из неперспективных шахтерских городов и поселков с предоставлением помощи непосредственно переселяемым гражданам» (приказ Минэнерго России от 19 июня 2002 года № 185) общие списки на очередников (переселяемых граждан) с уточнением численности и списочного состава на начало финансового года руководством и профсоюзными комитетами не представлены; имел место ряд других нарушений при оформлении этих списков.

В 2004 году между Минэнерго России (Росэнерго), АМО «Город Инта» и Правительством Республики Коми заключены трехсторонние договоры на сумму 113000,0 тыс. рублей, кассовое исполнение сложилось в сумме 112992,5 тыс. рублей. Из общей суммы средств направлено:

- на профессиональное обучение и трудоустройство 2 высвобожденных работников 5,8 тыс. рублей (100,0 %);

- на общественные работы по г. Инте - 7500,0 тыс. рублей (100,0 %), при этом численность граждан, привлеченных к этим работам, вместо 140 чел. составила 84 чел., или 60,0 %;

- на предувольнительные консультационные услуги для 607 высвобожденных работников направлено 27,74 тыс. рублей (78,8 % от предусмотренных договором). Трудоустроено 46 чел.;

- на содействие переселению граждан из неперспективных шахтерских городов и поселков - 102459,0 тыс. рублей.

В 2004 году предоставлены субсидии на переселение 205 семей (558 чел.) для приобретения жилья, исходя из расчета социальной нормы в объеме 11026,0 кв. м в сумме 102881,65 тыс. рублей. Фактически приобретено жилой площади 11384,31 кв. метров.

Наиболее крупные посредники по заключенным договорам на долевое участие в строительстве: ООО «Угольная компания «Террикон», ООО «Северная реформа», ООО «Орсайт», ООО «Орелстрой».

Управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Республике Коми в 2005 году проведена проверка целевого использования средств федерального бюджета, выделенных АМО «Город Инта» в 2004 году, в результате которой установлено незаконное использование средств федерального бюджета на сумму 456,0 тыс. рублей.

## **2.8. Анализ технических работ по ликвидации особо убыточных и неперспективных шахт и разрезов**

Кредиторская задолженность АМО «Город Инта» на начало 2004 года числилась в размере 805,0 тыс. рублей. Поступили на лицевой счет в ОФК и в полном объеме использованы средства в сумме 3000,0 тыс. рублей. Задолженность на 1 января 2005 года - 286,1 тыс. рублей.

Администрации МО «Город Инта» предоставлены субвенции в сумме 199000,0 тыс. рублей (9,8 %), из них:

- реконструкция и замена пострадавших объектов социальной инфраструктуры в связи с ликвидацией угольных (сланцевых) шахт и разрезов, предоставлявших основные коммунальные услуги населению шахтерских городов и поселков, - 4000,0 тыс. рублей;

- предоставление жилья по новому месту жительства работникам, уволенным в связи с ликвидацией организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), расположен-

ных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, имеющих стаж подземной работы не менее 10 лет и достигшим пенсионного возраста, - 195000,0 тыс. рублей (34,8 % общего объема средств, предусмотренных на эти цели в 2005 году).

Минпромэнерго России не определило условия предоставления субвенций и не предусмотрело показатели эффективности выполнения мероприятий. Вместе с тем главой АМО «Город Инта» направлены предложения по переселению 341 семьи на объем полученных средств, которые Росэнерго приняты и утверждены в сентябре 2005 года, против 203 семей, подлежащих переселению в 2004 году.

Фактически в 2005 году приняты решения о субсидировании 318 семей.

Остаток неиспользованных средств на 25 ноября 2005 года в сумме 116397,068 тыс. рублей АМО «Город Инта» возвращен финансовому управлению Минфина Республики Коми в г. Инте, при завершении финансового года отозваны неиспользованные остатки в размере 11424,67 тыс. рублей.

В информации о состоянии работы по согласованию списков переселяемых граждан и заключению договоров на получение безвозмездных жилищных субсидий на 30 декабря 2005 года приведенные показатели по количеству переселяемых семей не соответствуют действительности.

В 2005 году 192 семьям (56,3 %) из 341, численным составом 649 чел., на приобретение жилья по социальной норме (12053 кв. м) предоставлено субсидий на сумму 127359,89 тыс. рублей. Фактически приобретено 11105,84 кв. м жилья (91,5 % от нормы). Перечислено средств в размере 127178,26 тыс. рублей (65,2 % от общей суммы выделенных средств).

Процесс приобретения гражданам нового жилья имел тенденцию к снижению на 7,4 % к уровню 2004 года. В удельном весе семей из трех и более человек наблюдалась тенденция роста нуждающихся в жилье в пределах: 54 кв. м - 115,79 %, 72 кв. м - 151,22 %, 90 кв. м - 145,45 %, от 108 до 126 кв. м - 240,0 процента.

Это повлияло на значительное увеличение численного состава семей на 16 % и явилось основным фактором в процессе удорожания (помимо инфляции) расходов на освоение средств - в 1,24 раза. Суммарный объем жилой площади, из которой определялся размер субсидий, на 10 % превысил уровень предыдущего периода. Факты свидетельствуют, что в предликвидационный период работники шахт в целях извлечения максимальной выгоды при получении субсидии из федерального бюджета осуществляли массовую регистрацию на свою жилую площадь в г. Инте близких родственников, зарегистрированных по другим адресам г. Инты и регионам России.

В 2004-2005 годах анализ предоставления гражданам субсидий и купленного на них жилья, проведенный по личным делам, выявил закономерность, выразившуюся в несоблюдении гражданами социальной нормы, из расчета которой выдавалась субсидия всем зарегистрированным членам семьи, и фактического приобретения жилых помещений значительно меньшей площади. Фактически жилье приобреталось в пределах полученных средств (безвозмездной субсидии), но без учета членов семьи, приписанных к ним накануне ликвидации шахты или после ее закрытия для увеличения денежной массы субсидии. Факты уменьшения приобретаемого жилья от 46,9 до 7,8 кв. м выявлены в 125 случаях, из них: 3 случая - от 42,5 до 46,9 кв. м; 8 - от 30,3 до 33,7 кв. м; 33 - от 20,4 до 29,4 кв. м; 54 - от 10,2 до 19,9 кв. м; 29 - от 7,8 до 9,9 кв. метров.

За 2004-2005 годы граждане 125 семей (31,5 % списочного состава), получив субсидию на жилье из расчета социальной нормы, использовали ее на заведомо меньшую площадь на 2169,15 кв. м (9,4 % оплаченного жилья по социальной норме). Расходы по ним - 22234,73 тыс. рублей, следует признать неэффективным использованием бюд-

жетных средств, выделенных на программы местного развития и обеспечение занятости населения шахтерских городов и поселков. По этой причине количество семей, которым предусматривалось оказать финансовую помощь на приобретение жилья, существенно снизилось против договорных обязательств на финансовый год.

Анализ реализации договоров с гражданами на долевое участие в строительстве жилья показал, что их оплата производится на уровне 95,0 % от стоимости договора, при степени готовности строящихся объектов не менее 70,0 % и условии выполнения заказчиком в течение 4 месяцев обязательств по сдаче объекта в эксплуатацию.

На лицевом счете отделения по г. Инте УФК по Республике Коми после оплаты по договорам о долевом участии в строительстве жилья накапливаются остатки средств по непоплаченным суммам в размере 5 %, которые не могут быть освоены в течение 4 месяцев до завершения строительства. Посредники и строительные фирмы, получающие регулярно от администрации бюджетные средства в виде взносов по договорам долевого участия на строительство жилья за конкретное физическое лицо, свои обязательства исполняют только перед гражданами. При этом систематически имели место факты нарушений со стороны заказчиков своих обязательств в части выполнения сроков сдачи жилья в эксплуатацию.

Основной целью при предоставлении средств федерального бюджета является окончательный переезд гражданина на новое место жительства и высвобождение жилья в г. Инте. Однако Минпромэнерго России не определило показатели эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на финансирование программ местного развития, на всех этапах их прохождения.

В результате средства государственной поддержки годами оседают на расчетных счетах посредников, продающих квартиры в строящихся домах; объекты жилищного фонда в эксплуатацию не сданы; граждане, имеющие договоры на долевое участие в строительстве жилья, вынуждены оставаться и продолжать занимать квартиры. Муниципальное образование непосредственно со строительными фирмами и их посредниками договоры не заключало, с юридической точки зрения на процесс скорейшего завершения начатых строительством объектов влияния оказывать не могло.

При рассмотрении и утверждении на наблюдательном совете (протокол от 28 мая 2004 года № 8) списков граждан, представленных шахтами на получение жилищных субсидий, проводилась выборочно их экспертиза, а также сверка с данными по составу семей и прописке лиц, включенных при ликвидации шахт. По результатам проверки по квартирным карточкам установлено, что с января 2003 года по июнь 2004 года, искусственно увеличивая состав семьи путем регистрации на свою жилую площадь родственников, снятых или выбывших ранее с постоянного учета (братьев, сестер, невесток, внуков и т. п.) или путем разделения лицевого счета, граждане ухудшали жилищные условия.

Зарегистрированы родственники трудоспособного возраста из отдельных благоустроенных квартир. До момента регистрации они не вели совместного хозяйства, предусмотренного в статье 14 Положения о содействии переселению из районов Крайнего Севера и приравненным к ним местностей.

Отсутствие на начало финансового года списков переселяемых граждан позволяет регистрировать на свою жилплощадь родственников за считанные дни до подачи гражданами заявлений на получение субсидии. Такие факты имеются практически в каждом деле, где субсидия предоставлена семье из четырех и более человек. Согласно статье 1 Федерального закона № 131-ФЗ от 25 июля 1998 года правом на получение жилищных субсидий обладают граждане, не имеющие жилья в других районах Российской Федерации. Справки об отсутствии жилья за пределами г. Инты предоставлены в единичных случаях.

Имели место случаи покупки жилья у близких родственников, при этом жилье приобретается меньшей площади за большую стоимость.

Проверкой установлены факты регистрации родственников, проживающих в других регионах России, незадолго до ликвидации шахты. После получения субсидии и приобретения жилья «временный член семьи» снимается с регистрационного учета на бывшее место жительства.

Оценка эффективности реализации мероприятий программ местного развития в части использования средств федерального бюджета, выделенных на эти цели в 2004-2005 годах АМО «Город Инта», показала, что:

- главная цель проведения мероприятий не достигнута, из годных к повторному заселению 496 квартир на 1 февраля 2006 года сдано только 236 (47,6 %), не сдали жилье 153 семьи, из них: в 2004 году - 26 и в 2005 году - 117 семей, что является нарушением в части выполнения принятых на себя обязательств при переселении в другие регионы России;

- многие объекты, ввод в эксплуатацию которых осуществлен в 2004 году, до настоящего времени остаются незаселенными. Средства федерального бюджета, направленные на их строительство, могут быть признаны неэффективно использованными;

- путем обмена жилья на меньшую жилплощадь и другими действиями отдельные граждане ухудшали свои жилищные условия. Проверка 60 семей показала, что с января 2003 года по июнь 2004 года (за 1,5 года до ликвидации) путем регистрации на свою жилую площадь увеличен численный состав на 27 близких родственников, снятых в разный период времени с постоянного учета;

- результатом искусственного увеличения численного состава семей явился необоснованный рост затрат на переселение граждан и одновременное снижение темпов роста количественного показателя семей;

- во внешней и внутренней отчетности по использованию средств федерального бюджета декларируются только выделенные и использованные объемы финансирования, показатели работы в физических объемах в них не находят отражения.

В г. Инте наряду с естественным оттоком социально незащищенных категорий граждан, вызванных ликвидацией неперспективных шахт и разрезов, наблюдается, с другой стороны, стихийный прирост населения за счет массового наплыва ближайших родственников с целью их регистрации по месту жительства граждан, оказавшихся на гребне реформ угольной промышленности. При этом на протяжении ряда лет они не осуществляли ведения совместного хозяйства.

Муниципальным образованием в процессе реализации программ местного развития за 2004-2005 годы в пределах выделенных ассигнований приобретено жилья для 397 семей на сумму 229637,26 тыс. рублей, из них: в 2004 году - 205 семей (состав семьи - 2,7 чел.) на 102459,0 тыс. рублей; в 2005 году - 192 семей (состав семьи - 3,4 чел.) на 127178,26 тыс. рублей.

В среднем на одну семью приобретено жилья на 16,7 % больше, темп роста затрат на приобретение жилья одной семье - 133,56 процента.

## **2.9. Социальная поддержка работников, увольняемых в связи с ликвидацией организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев)**

На финансирование мероприятий по социальной защите работников, высвобожденных с действующих и ликвидированных организаций угольной промышленности, из средств федерального бюджета направлено 11,7 млрд. рублей, из них работникам ликвидируемых организаций - 9,5 млрд. рублей.

Структура выделения средств по направлениям финансирования государственной поддержки представлена в таблице:

Направления финансирования	(млн. руб.)							
	Россия, всего	%	Ростовская обл.	%	Кемеровская обл.	%	Республика Коми	%
Социальная защита высвобождаемых работников угольной отрасли	11727,4	100,0	4240,1	100,0	2212,7	100,0	1266,6	100,0
выходные пособия и другие компенсации	1448,8	12,4	201,5	4,8	174,1	7,9	405,2	32,0
погашение задолженности по зарплате	4664,4	39,8	1392,9	32,9	683,0	30,9	641,8	50,7
дополнительное пенсионное обеспечение	2126,0	18,1	495,7	11,7	666,2	30,1	218,9	17,3
обеспечение бесплатным (пайковым) углем неработающих пенсионеров, инвалидов, вдов, других лиц, имеющих право на его получение	3488,2	29,7	2150,0	50,7	689,4	31,2	0,7	0,1

Численность пенсионеров-угольщиков, получающих дополнительную отраслевую (негосударственную) пенсию с 4,31 тыс. чел. в 1995 году возросла до 124,9 тыс. чел. на 1 января 2006 года. В 2005 году указанная пенсия предназначена в Кемеровской области для 43,3 тыс. чел., в Ростовской области - для 23,3 тыс. чел.; в Республике Коми - для 9,4 тыс. человек.

За 1998-2005 годы в среднем ежегодно обеспечивалось пайковым углем 103,7 тыс. человек. Выдано бесплатно угля 4757,7 тыс. т. С принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ произведена корректировка списков получателей бесплатного пайкового угля, исключено 22,2 тыс. чел., ранее числившихся в списках. В 2005 году для обеспечения 61,7 тыс. чел. выделено 515,6 млн. рублей, предоставлено 343,5 тыс. т угля, из них по:

- Ростовской области - 296,3 млн. рублей, выдано всего 158,3 тыс. т угля нуждающимся пенсионерам в количестве 31,8 тыс. человек;

- Кемеровской области - 118,4 млн. рублей, выдано всего 114,6 тыс. т угля нуждающимся пенсионерам в количестве 16,0 тыс. человек.

С 1999 по 2005 год включительно расходы, направляемые на социальную защиту работников, высвобожденных с действующих и ликвидированных организаций угольной промышленности, на отраслевое тарифное соглашение и на возмещение причиненного здоровью вреда составили 18348,0 млн. рублей, что позволило стабилизировать социальную напряженность в трудовых коллективах, шахтерских городах и поселках. На 1 января 2006 года задолженность по заработной плате, компенсационным выплатам и выдаче бесплатного пайкового угля уволенным работникам, пенсионерам и инвалидам из средств федерального бюджета не значилась.

За период с 1994 по 2005 год на социальную защиту высвобождаемых работников только для ликвидируемых угледобывающих предприятий выделено 9977,9 млн. рублей, которые направлены на:

- выплату выходных пособий и погашение задолженности по заработной плате - 5028,3 млн. рублей;

- обеспечение бесплатным (пайковым) углем - 3095,1 млн. рублей (103,7 тыс. чел. в среднем за год);

- дополнительное пенсионное обеспечение 21,4 тыс. чел. - 1854,5 млн. рублей.

За анализируемый период израсходовано 7655,51 млн. рублей, из них на:

- социальную защиту работников, высвобожденных с действующих и ликвидируемых организаций угольной промышленности, членов их семей, пенсионеров и инвалидов - 7039,7 млн. рублей;
- финансирование из централизованного резервного фонда социальной поддержки - 625,5 млн. рублей;
- возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей, - 298,5 млн. рублей;
- реализацию отраслевых тарифных соглашений - 1219,0 млн. рублей.

**Выплата работникам, уволенным в связи с ликвидацией организаций, выходных пособий, других компенсаций и погашение задолженности по выплате заработной платы**

На 1 января 2006 года в ликвидируемых организациях осталось 57 чел., которым при увольнении необходимо выплатить 163,0 млн. рублей. Недофинансированы дополнительные пенсии для 55,9 тыс. пенсионеров, уволенных в период реструктуризации отрасли на сумму 1169,3 млн. рублей.

Основная доля расходов в затратах на социальную защиту пришлось на погашение задолженности по заработной плате. Причиной тому явились многочисленные долги, возникшие в действующих организациях перед работниками в период неплатежей за поставленную продукцию, низкий уровень расчетов потребителей денежными средствами, а также неудовлетворительная работа самих организаций.

В отчетах по социальной защите отсутствует сопоставление денежных и количественных показателей и фактически выполненных объемов работ, при этом нормативными правовыми актами это не предусмотрено.

В процессе реструктуризации значительная часть уволенных с ликвидируемых шахт работников после начисления им всех необходимых компенсационных выплат, а также погашения перед ними задолженности по заработной плате трудоустроена в порядке перевода на действующие шахты, в том числе убыточные и неперспективные. Это способствовало воспроизводству дотационных рабочих мест, которые впоследствии также накапливали кредиторскую задолженность, в том числе по заработной плате, и подлежали ликвидации. Примером тому является трудоустройство в порядке перевода на действующие предприятия Донецкого, Подмосковского, Кузнецкого, Печорского и других угольных бассейнов 23720 работников (75,0 % от всех трудоустроенных), высвобожденных с ликвидируемых особо убыточных шахт за 1994-2000 годы. Функционирующие в тот период шахты в течение 2000-2002 годов оказались ликвидированными.

Так как высвобожденным работникам при переводе на другое место работы погашалась накопившаяся по заработной плате задолженность, средства федерального бюджета в сумме 2266,7 млн. рублей, направленные из общей суммы выделенных средств на погашение долга по заработной плате работникам действующих организаций, впоследствии включенных в перечень ликвидируемых шахт, следует признать использованными неэффективно.

Действующие угледобывающие предприятия с 2000 по 2005 год являлись получателями средств федерального бюджета целого ряда мероприятий на общую сумму 9622,7 млн. рублей, из них:

- селективная поддержка угледобывающих предприятий, не возмещающих расходы за счет свободных цен на угольную продукцию, - 927,6 млн. рублей;
- инвестиции на возвратной и платной основе на техническое перевооружение, реконструкцию и строительство - 466,83 млн. рублей;

- субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам - 1874,79 млн. рублей;

- формирование и использование централизованного резервного фонда реструктуризации - 1215,98 млн. рублей;

- мероприятия по созданию безопасных условий работы в угольной отрасли - 4259,6 млн. рублей.

В 2003-2004 годах имели место факты направления средств государственной поддержки на финансирование мероприятий по созданию безопасных условий и повышение уровня безопасности горных работ по шахтам, отнесенным на ликвидацию, что не может являться продуктивным использованием средств федерального бюджета:

Наименования шахт	Дата утверждения ТЭО (проектов)	2003 г.	2004 г.	Всего
ОАО «Шахта «Западная-бис»	22.12.2003 г.	3867,8		3867,8
ОАО «Тулауголь»	27.06.2003 г.	11086,5		11086,5
ОАО «Челябинскуголь»	27.03.2002 г.	20659,9	9882,1	30542,0
Всего		38614,2	9882,1	45496,3

По своим масштабам и проводимым объемам работ, по количеству ликвидации угледобывающих организаций реструктуризация угольной отрасли России не имеет аналогов. Повсеместная ликвидация горных выработок за короткий промежуток времени обернулась сложными авариями. Серьезные инциденты произошли с затоплением новой шахты «Бельцевская» ОАО «Тулауголь» в январе 2000 года и шахты «Западная-Капитальная» ООО «Компания «Ростовуголь» в октябре 2003 года, получившей активы ОАО «Ростовуголь» за мизерную цену. Во втором случае руководством компании не обеспечена безопасность труда работников шахты, что свидетельствует об отсутствии со стороны собственника ответственности за состояние промышленной безопасности и охраны труда. Немалые средства федерального бюджета были израсходованы на ликвидацию последствий указанных аварий, после чего обе шахты подверглись полной ликвидации.

Анализ итогов реструктуризации свидетельствует о том, что многие ее цели и задачи не достигнуты, процесс ликвидации особо убыточных и неперспективных шахт и разрезов затягивается, коренной модернизации и реконструкции угольного производства не последовало, социально ориентированные направления в полном объеме оказались невыполненными.

Принятые к исполнению рекомендации по проведению реструктуризации, предложенные Международным банком реконструкции и развития в 1993 году, акцентировались на крупномасштабную ликвидацию шахт и разрезов, других угольных производств, приватизацию большинства предприятий, продажу государственных пакетов акций вместо интенсивного развития действующих предприятий угольной отрасли. Это привело к существенному перераспределению ассигнований с прекращением финансирования угледобычи на мероприятия по ликвидации шахт и разрезов.

Данное обстоятельство не позволило обеспечить в полной мере стабильность и последовательность мер, принимаемых в области социальной защищенности работников, проведение эффективной социальной политики. Если в 2003 году уровень безработицы в среднем по России составил 2,3 %, то в основных угледобывающих районах он был превышен в 1,5 раза и более:

- в г. Белая Калитва Ростовской области он сложился на уровне 3,5 %;

- в городах Киселевск, Осинники, Калтан Кемеровской области - 3,4 % 3,7 % и 4,1 %, соответственно;

- в г. Кумертау, Республика Башкортостан, - 5,3 процента.

В 2004 году уровень безработицы в 8 из 12 городов Кемеровской области и в 2 из 9 - Ростовской области вырос по сравнению с указанным периодом и достиг в Ростов-

ской области - 4,1 % (на 0,6 процентного пункта), Кемеровской области - 3,9 % (0,5 процентного пункта).

### **2.10. Анализ отчетов представителей Российской Федерации в органах управления открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности**

ОАО «Компания «Интауголь» (далее - Общество, компания) по состоянию на 1 января 2005 года обладало долями в уставных капиталах 24 обществ и организаций, из них 14 находились в стадии ликвидации или уже были ликвидированы.

В 2002-2005 годах федеральный пакет акций Общества в размере 60,5 % уставного капитала по прогнозным планам и программам приватизации подлежал продаже. До реальной продажи на аукционах дело не дошло.

До 2002 года Общество осуществляло отдельные мероприятия по техническому перевооружению и реконструкции, позволившие стабилизировать производство, снизить убытки от выпуска угольной продукции более чем в 5,5 раза. Перспективы развития компании, полученные на этой основе, заслужили положительную оценку известной британской фирмы «ИМС», оказывающей консалтинговые услуги в угольной промышленности.

В последующие годы стратегия развития коренным образом изменилась, ограничившись программой перспективного развития только одной шахты «Интинская» на 2003-2007 годы, утвержденной в 2002 году. Финансовое оздоровление и сокращение издержек производства компании представилось возможным осуществить путем ликвидации большинства своих работающих предприятий, за исключением этой шахты.

МВК утверждена Программа социально-экономического развития и реструктуризации Печорского угольного бассейна (протокол от 26-27 февраля 1996 года № 13), подтверждена категория перспективности шахт, входящих в компанию, отмечено наличие остаточных запасов, благоприятных горно-геологических условий, достаточной степени освоения месторождения. Подчеркнуто, что достигнутый уровень технического и технологического развития шахт открывают большие потенциальные возможности по повышению их экономических и финансовых показателей, увеличению производственных мощностей, обеспечению, в конечном итоге, вывода компании к 2001 году на бездотационный и безубыточный режим работы.

Программой социально-экономического развития и реструктуризации производства Печорского угольного бассейна (корректировка), утвержденной в 1999 году главой Республики Коми и Комитетом по угольной промышленности при Минтопэнерго России, предусматривалось восполнение выбывающих производственных мощностей за счет прироста добычи на перспективных шахтах с учетом их реконструкции и технического перевооружения.

Динамика реализации вышеизложенных программных мероприятий показала, что на протяжении последующих лет Общество уклонялось от их исполнения, события развивались в прямо противоположном направлении, а принимаемые управленческие решения в части развития, модернизации и коренной реконструкции действующего производства определялись как чисто декларативные. Шахта «Глубокая» была первым звеном, выбывшим из числа действовавших еще в 1998 году, шахты «Капитальная» и «Западная-бис» выбыли в 2004 году. С января 2005 года в процедуре банкротства находится ОАО «Шахта «Восточная-бис».

Среднегодовые производственные мощности с 5,0 млн. т, не достигнув планового показателя, к 1 января 2006 года сократились до 3,7 млн. т (почти на 40 процентов).

Убыток от реализации 1 тонны товарного выпуска сложился: в 2002 году - 115,5 рубля, в 2003 году - 123,8 рубля, в 2004 году - 84,8 рубля, суммарные убытки от обычной дея-

тельности достигли, соответственно, 178427,9 тыс. рублей, 313794,0 тыс. рублей и 223856,2 тыс. рублей.

Рентабельность производства в этот отрезок времени имела устойчивое отрицательное значение, соответственно, минус 24,1 %, 28,2 % и 19,2 %, компанией ежегодно утверждались планы с убыточным производством.

Промышленные запасы угля действующих шахт компании к концу 2005 года в результате их списания по протоколу заседания Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых Роснедр от 14 октября 2005 года № 1097 сократились на 103485,0 тыс. т до 258288,0 тыс. тонн.

В 2004-2005 годах ввода основных фондов не отмечалось, по состоянию на 1 января 2006 года объемы незавершенного строительства с учетом дооценки составили 186155,5 тыс. рублей. Их структура состояла из 25 объектов незавершенного строительства в период с 1983 по 2005 год включительно. Степень их готовности находилась в пределах от 3 до 82 процентов.

В 2005 году убытки от выпуска товарной продукции составили 14046,8 тыс. рублей и сократились в сравнении с 2004 годом почти в 16 раз. Вместе с тем прочие убытки в 2005 году составили 52163,2 тыс. рублей против 600584,5 тыс. рублей в 2004 году.

Суммарно непокрытые убытки на 1 января 2006 года составили 2,7 млрд. рублей.

Участия в федеральных целевых программах компания не принимала, программ социально-экономического развития, в том числе рассчитанных на перспективу, не имела, в ежегодно утверждаемых финансовых планах заложены отрицательные результаты от проведения финансово-хозяйственной деятельности, которые носят системный планово-убыточный характер.

Договоры (контракты) на поставку продукции (оказание услуг) для государственных нужд с государственными заказчиками в 2004-2005 годах, финансирование которых осуществлялось из средств федерального бюджета, Обществом не заключались.

Основные стратегические цели преобразований, проведенных компанией в соответствии с постановлением главы АМО «Город Инта» от 5 января 2000 года № 1/5 «О реорганизации предприятий», направленные на повышение конкурентоспособности, прибыли, достижение наиболее эффективных результатов деятельности и безубыточного режима работы, как это предполагалось к 2003 году, не достигнуты и по итогам 2005 года. Принципы и положения, содержащиеся в основных направлениях реструктуризации угольной промышленности, утвержденных МВК 21 августа 1998 года, предусматривающие проведение модернизации, реконструкции действующих и создание на рубеже 2002-2003 годов рентабельных угледобывающих предприятий, компанией не выполнены.

Достижение безубыточного режима работы в ближайшей перспективе осталось чисто декларативным намерением.

С сентября 2003 года состояние сложившегося традиционного рынка сбыта ОАО «Компания «Интауголь» и перспективы его развития практически полностью зависят от сбытовой политики, проводимой посреднической организацией ЗАО «Торговый дом «Северный Кузбасс» (г. Кемерово). С ним компания заключает и пролонгирует договоры на реализацию своей угольной продукции, и оно указывает основные направления (маршруты) и объемы отгрузки, цену реализации, за исключением небольшой части угля, самостоятельно отправляемой на нужды г. Инты. Финансово-экономическое состояние Общества стало в первую очередь определяться эффективностью работы этого посредника.

В 2004 году поставки угольной продукции потребителям составили 2672,6 тыс. т, из них через посредников - 2531,7 тыс. т (94,7 %), по прямым договорам - 140,9 тыс. т (5,3 процента).

Используя положение монополиста в городе, Общество держит высокую цену на уголь для организаций, входящих в инфраструктуру города, требует 100 % предоплаты за угольную продукцию. Вместе с тем основные товарные и финансовые потоки фактически переведены на ЗАО «Торговый дом «Северный Кузбасс» (далее - ЗАО «ТД «Северный Кузбасс»), где и формируется прибыль от продажи угольной продукции ОАО «Компания «Интауголь».

Договоры между Обществом и ЗАО «ТД «Северный Кузбасс» составлены в пользу последнего и носят неравноправный характер. В частности, их условиями предусмотрена оплата за отгруженный уголь через 50 дней. При годовом уровне инфляции в 10 % такая отсрочка по платежам приводит к обесцениванию денег на 1,37 %. Поставка угольной продукции на таких условиях ведет к «вымыванию» оборотных средств Общества, и, как следствие, к неуплате налогов в бюджеты всех уровней. Убытки в дальнейшем полностью ложатся на федеральный бюджет.

Проверкой установлены факты, когда ЗАО «ТД «Северный Кузбасс», в свою очередь, отгружало уголь Общества для конечных потребителей через цепочку посредников:

- через ЗАО «Салма» для Апатитской ТЭЦ;
- через МЕТТРАНСЭКСПО для Северодвинской ТЭЦ-1;
- через ООО «Интауголь - Локо» для Шумячского и Починковского райтопсбытов (Смоленская область);
- через ООО «Стройтехцентр» для Медвежьегорского райтопсбыта и ОАО «Агрохимия».

Расчеты показывают, что, отгружая свою угольную продукцию получателям через ЗАО «ТД «Северный Кузбасс», компания недополучает значительные средства в сравнении с вариантом ее реализации по прямым договорам по однозвенной цепочке производитель - конечный потребитель. В 2004 году сумма упущенной выгоды по существующей схеме составила не менее 350,0 млн. рублей, которая в полном объеме аккумулировалась в ЗАО «ТД «Северный Кузбасс», что сопоставимо с размерами убытков, полученных Обществом в результате своей финансово-хозяйственной деятельности за соответствующий период от выпуска товарной продукции. Проверкой целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на государственную поддержку угольной промышленности в 2004 году и истекшем периоде 2005 года, в ОАО «Угольная компания «Кузбассуголь» (далее - ОАО «УК «Кузбассуголь»), включенной в отчет, утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 25 ноября 2005 года № 44 (461), установлено, что чистая прибыль за 2004 год составила 1508,9 млн. рублей (12,3 % вырученных средств), из них:

- в 10 организациях получен убыток на сумму 254,2 млн. рублей, в том числе по головной компании ОАО «УК «Кузбассуголь» - 12,3 млн. рублей;
- в 6 организациях получена прибыль на общую сумму 1763,2 млн. рублей, в том числе по ЗАО «ТД «Северный Кузбасс», входящему в организационную структуру ОАО «УК «Кузбассуголь», - 1562,5 млн. рублей. Из них от реализации кузбасских углей - 905,0 млн. рублей и углей сторонних организаций, в том числе ОАО «Компания «Интауголь», - 585,0 млн. рублей.

За неуплату платежей в бюджеты всех уровней суммарные начисления пени и штрафных санкций на 1 октября 2005 года в ОАО «Компания «Интауголь» сложились в объеме 974,3 млн. рублей, в их структуре задолженность в федеральный бюджет - 637,6 млн. рублей (65,4 % общего объема).

Задолженность по платежам во внебюджетные фонды с 677,4 млн. рублей на начало 2003 года увеличилась до 1054,5 млн. рублей к 1 октября 2005 года, темп роста - 155,7 %. Пени и штрафы на 1 октября 2005 года составили 1717,4 млн. рублей.

Суммарно налоговые платежи в бюджет и государственные внебюджетные фонды с пенями и штрафами превысили 5300,0 млн. рублей.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 22 февраля 1997 года № 214 «Об обязанностях представителей государства в органах управления акционерных обществ, часть акций которых находится в федеральной собственности, при возникновении задолженности этих акционерных обществ по заработной плате, обязательным платежам в бюджеты всех уровней и страховым взносам в государственные внебюджетные фонды» представителями государства в органах управления Общества:

- не потребовано созыва заседания совета директоров и включения в повестку дня заседания отчета единоличного исполнительного органа о размерах и причинах образования задолженности, принимаемых мерах по ее погашению;

- не принято мер по досрочному прекращению полномочий исполнительных органов Общества в связи с неудовлетворительной деятельностью по погашению имеющейся задолженности;

- не созвано внеочередное общее собрание акционеров.

В нарушение Федерального закона от 25 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» не создан резервный фонд в размере не менее 5 % от уставного капитала. Установлено, что стоимость его чистых активов меньше уставного капитала, однако Общество не приняло решения о ликвидации, предусмотренного статьей 26 указанного Закона.

На конец 2004 года наиболее крупные вложения компании в уставные капиталы числились за находящимися в процессе ликвидации структурными подразделениями - шахтами «Капитальная», «Восточная-бис» и «Западная» на общую сумму 166617,5 тыс. рублей (100 процентов).

К моменту проработки проекта решения о закрытии шахты «Капитальная», входящей в его организационную структуру, на 1 сентября 2003 года она имела значительный срок эксплуатации, определенный в 55 лет, ее промышленные запасы составляли 103,0 млн. т, рентабельные к отработке - 3,3 млн. т, готовые к выемке - 615,0 тыс. тонн.

В соответствии с Федеральным законом «Об акционерных обществах» решением совета директоров Общества 15 августа 2003 года на внеочередном заседании акционеров решен вопрос о реорганизации Общества путем выделения из него дочернего ОАО «Шахта «Капитальная».

Это вновь создаваемое звено заранее намечено под ликвидацию. В сентябре 2002 года Общество (за один год до образования дочернего ОАО «Шахта «Капитальная») просило Минэнерго России рассмотреть вопрос о включении шахты «Капитальная» в Перечень особо убыточных шахт и разрезов, подлежащих ликвидации, и Перечень шахт и разрезов, прекращающих добычу угля и осуществляющих мероприятия по ликвидации особо убыточных шахт и разрезов с IV квартала 2003 года.

При этом не учитывалось, что при росте объемов добычи угля в 2002 году против уровня 2000 года на 608,4 тыс. т, или более чем на 1/3, до 2,4 млн. т, техническая единица вышла на рентабельный уровень добычи, и ее прибыль от выпуска товарной продукции составила 26,4 млн. рублей.

Всего в рамках проекта ликвидации необходимо выполнить 7 крупных мероприятий. Общая стоимость проекта с учетом научно-технического и проектного обеспечения и мероприятий по социальной защите высвобождаемых работников оценена на сумму

670113,5 тыс. рублей, что целиком относится на расходы федерального бюджета. При сложившихся объемах финансирования (в 2005 году - 27498,7 тыс. рублей) и с учетом уже имеющихся задержек в части организации работ процесс ликвидации этого дочернего Общества по расчетам растягивается, как минимум, на десятилетие.

По такой же схеме ликвидировано ОАО «Шахта «Восточная-бис».

За 8 месяцев до его регистрации (20 ноября 2002 года), или спустя 2 месяца после официального образования, решением единственного учредителя от 2 апреля 2002 года назначена ликвидационная комиссия, основанием создания которой явилось включение еще не существующего юридического лица ОАО «Шахта «Восточная-бис» в Программу ликвидации особо убыточных шахт и разрезов угольной промышленности в 2002 году, утвержденную МВК (протокол заседания от 25 декабря 2001 года). Более того, положение о ликвидационной комиссии было утверждено за неделю до регистрации этого общества единственным акционером в лице генерального директора ОАО «Компания «Интауголь» (решение от 24 июня 2002 года № 5).

Приказом Минэнерго России от 29 января 2003 года № 33 «Об утверждении проекта ликвидации ОАО «Шахта «Восточная-бис» утвержден проект ликвидации ОАО «Шахта «Восточная-бис» общей стоимостью работ и затрат на сумму 339,2 млн. рублей. В протоколе совещания по данному вопросу, утвержденном директором ГУ «Соцуголь» от 24 января 2003 года № 29 и и. о. директора ГУ «ГУРШ» от 23 января 2003 года № 27, имеется ссылка на то, что решение о выводе убыточной структуры шахты «Восточная» в отдельное юридическое лицо - ОАО «Шахта «Восточная-бис» с последующей его ликвидацией принято в соответствии с решениями совещания в Минэнерго России «О мерах по стабилизации социально-экономического положения в акционерных обществах по добыче угля Печорского угольного бассейна на период 2001-2002 годов» с обязательным выделением и сохранением потенциально рентабельного производства, так называемого «здорового ядра» на запасах, благоприятных к выемке.

Указанным проектом в целях обеспечения его безопасной работы предусматривалось проведение мероприятий на общую сумму 150,4 млн. рублей. По состоянию на 15 февраля 2006 года средства федерального бюджета на эти цели не выделены, и вышеперечисленные мероприятия не осуществлены.

Аналогичными были предпосылки для включения шахты «Западная-бис» в перечень особо убыточных шахт, подлежащих ликвидации, сопровождающиеся неизбежным высвобождением работников.

Учредителем ОАО «Шахта «Западная-бис», в результате реализации плана внешнего управления, стало ОАО «Шахта «Западная», которое сформировало на 100 % его уставный капитал путем передачи имущества в сумме 131620,0 тыс. рублей.

С 1 ноября 2001 года вновь созданное предприятие приступило к работе.

26 ноября 2001 года состоялся аукцион, все его акции в количестве 13162 штук стоимостью 10,0 тыс. рублей каждая приобретены ОАО «Компания «Интауголь» (60,0 %) и ГУП РК «Парма Ойл Инвест» (г. Сыктывкар).

Основной причиной, обосновывающей необходимость ликвидации данного предприятия (через 14 месяцев после его образования), являлось следующее обстоятельство. По информации Общества, являющегося собственником его контрольного пакета акций, оно было не в состоянии выделить необходимые средства для выполнения мероприятий по его выводу на безубыточный режим работы, поддержание и развитие производства.

В сентябре 2002 года ОАО «Шахта «Западная-бис» обратилось в Минэнерго России с предложением о собственной ликвидации, в котором отмечалось, что оно не является

градообразующим предприятием. При этом в 2001 году среднесписочная численность работников шахты составила 1350 чел., в 2002 году возросла до 1487 человек.

На конец 2001 года ее промышленные запасы составляли 82,9 млн. т, на конец 2002 года увеличились до 83,0 млн. т. За указанный период при годовой производственной мощности в 1,7 млн. т добыча угля на ней возросла в 3,1 раза и достигла 648,7 тыс. т. Согласно принятому проекту ликвидации данной шахты рекомендуемые к списанию балансовые и забалансовые запасы угля в количестве, соответственно, 17,2 млн. т и 158,0 тыс. т, способные обеспечить работу на протяжении десятилетий, навсегда утратили возможность их вторичного промышленного освоения как с точки зрения решения горно-технологических проблем, так и по технико-экономическим показателям.

Остаточная стоимость основных фондов, незавершенное строительство и материальные запасы шахты «Западная-бис» на дату составления промежуточного ликвидационного баланса составили 110793,0 тыс. рублей.

Между Росэнерго (заказчик) и ООО «Драйвер» (подрядчик) по результатам проведенного конкурса по отбору подрядных организаций (протокол от 25 января 2005 года № П-15-05) заключены 2 договора от 21 апреля 2005 года на выполнение мероприятий в ОАО «Шахта «Западная-бис»:

- по ликвидации последствий ведения горных работ - 7000,0 тыс. рублей;
- по разборке зданий и сооружений на поверхности - 41300,0 тыс. рублей.

Согласно проекту работы должны были начаться 1 октября 2004 года, завершиться 30 сентября 2005 года. Фактически в соответствии с заключенным договором работы начаты с опозданием на полгода только в апреле 2005 года, и на момент проведения проверки завершены не были. При этом объемы невыполненных работ до декабря 2005 года по всем без исключения объектам были оформлены актами о приемке выполненных работ (по форме КС-2), переданы Росэнерго, которым они приняты и оплачены в полном объеме.

Проверкой установлены факты финансовых нарушений, выражающиеся в оформлении первичных бухгалтерских документов, предъявленных к оплате на объемы работ, не проводимые подрядчиком в ходе реализации договоров.

При ликвидации ОАО «Шахта «Западная-бис» (г. Инта) подрядчиком ООО «Драйвер» (г. Воркута) в лице директора И. А. Кладько подписан акт о приемке выполненных работ от 21 ноября 2005 года № 71 на разборку зданий, сооружений и демонтаж оборудования на поверхности по объекту «Надшахтное здание клетового ствола (бывшая шахта № 12)» на сумму 667924,8 рублей. Заместителем руководителя Федерального агентства по энергетике В. М. Щадовым эти работы приняты и оплачены (договор № 3-Г-Л-ФАЭ-5).

За месяц до разборки указанного сооружения ГУ «ГУРШ» рассмотрело (протокол № 189) и приказом от 31 октября 2005 года № 85 утвердило рабочий проект «Организация мероприятий по управлению режимом подземных вод ликвидируемой шахты «Западная-бис». Предусмотрена «подготовка клетового ствола к монтажу насосных агрегатов» путем «реконструкции копра и надшахтного здания клетового ствола» (бывшая шахта № 12). В связи с изложенным, работы по разборке и сносу надшахтного здания клетового ствола не могли физически производиться и фактически подрядчиком не выполнялись. Учитывая изложенное, согласно статье 289 «Нецелевое использование бюджетных средств» Бюджетного кодекса Российской Федерации, перечисленные Росэнерго на эти цели бюджетные средства являются израсходованными не по целевому назначению.

Рабочим проектом «Разборка зданий, сооружений и демонтаж оборудования на поверхности» определен:

- строительный объем 269 тыс. куб. м, соответствующий 63,6 куб. м строительного мусора, образующегося при сносе зданий и сооружений;

- объем металлолома 967,9 т, полученного при разрушении технологического оборудования.

В ходе ведения работ строительный мусор частично был использован на засыпку при ликвидации подземных сооружений. Оставшаяся часть отходов на территории промышленной площадки шахты подрядчиком должна быть вывезена. Согласно актам о приемке выполненных работ стоимость погрузки и транспортировки строительного мусора составила 2,42 млн. рублей, работа выполнена, сдана, принята и оплачена. Договоры на вывоз образовавшихся в процессе разрушения промышленных зданий и сооружений отходов ОАО «Шахта «Западная-бис» на расположенную в 1,5 км городскую свалку ООО «Драйвер» с АМО «Город Инта» не заключало, с ее стороны претензии в адрес Росэнерго отсутствуют.

В 2005 году по информации ОАО «Компания «Интауголь» с промплощадки ОАО «Шахта «Западная-бис» от имени ООО «Драйвер» отгружено 3992 т лома черных металлов, или в 4,1 раза больше, чем предусмотрено рабочим проектом. Кроме того, по договору от 20 мая 2005 года подрядчиком приобретена у ликвидированной шахты 181 т черного металлолома на сумму 213,6 тыс. рублей. С учетом изложенного, выручка от реализации черного металлолома, полученного при разборке поверхностных сооружений, составила не менее 5,0 млн. рублей. По мере ведения работ по отключению и сносу зданий и сооружений электрической подстанции и телефонного узла, в распоряжение подрядчика переданы кабельные электрические и телефонные провода, содержащие цветные металлы. Сведениями о размерах выручки, полученной им от реализации черных и цветных металлов, комиссия ликвидированной шахты не располагает. Деятельность подрядчика по организации сбора и сдачи черных, цветных и драгоценных вторичных металлов является как для ликвидационной комиссии, так и для Росэнерго, абсолютно неконтролируемой и неподотчетной.

По договору от 28 апреля 2005 года № 165-Ж-Г-ФАЭ-5 между Росэнерго и ликвидационной комиссией на выполнение мероприятий по обеспечению жизнедеятельности ОАО «Шахта «Западная-бис» предусмотрен контроль за выполнением работ по разборке зданий и сооружений на промышленной площадке. Однако какие-либо договорные отношения или обязательства между подрядчиком и ликвидационной комиссией ОАО «Шахта «Западная-бис» не предусмотрены. Контрольные функции ликвидационной комиссии на примере ликвидации этой шахты, с учетом факта нецелевого использования средств федерального бюджета, отмеченного в Росэнерго по договору с ООО «Драйвер» на сумму 589,9 тыс. рублей при проверке исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год», оказались неэффективными.

В составе проекта ликвидации ОАО «Шахта «Западная-бис» ОАО «Компания «Интауголь» предусмотрен комплекс работ и мероприятий по переключению инженерных сетей и коммуникаций отдельного поста пожарной части на сумму 5000 тыс. рублей. Администрация МО «Город Инта» (инвестор) 7 ноября 2005 года заключила трехсторонний муниципальный контракт на строительство объекта с муниципальным учреждением «Служба заказчика по жилищно-коммунальным услугам» (заказчик-застройщик) и ООО «Драйвер» (подрядчик работ). При выполнении подрядчиком данного контракта МУ «Служба заказчика по жилищно-коммунальным услугам» установлены факты грубых отклонений и нарушений от рабочего проекта, по 9 позициям отмечены другие недостатки. По оценке специалистов, выполненные работы охарактеризованы на порядок ниже утвержденных рабочим проектом объемов. Объект, предполагаемый к вводу в эксплуатацию 31 января 2006 года, с учетом исправления недостатков, отмеченных уполномоченной службой, фактически завершен и введен 29 декабря 2006 года.

В адрес Счетной палаты Российской Федерации АМО «Город Инта» направила письмо от 16 марта 2007 года № 12-11/1668 о ситуации, сложившейся при переселении высвобожденных работников ликвидированных организаций угольной промышленности из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. В письме АМО «Город Инта» ссылается на несовершенство нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации от 13 июля 2005 года № 428 и федеральных законов (от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, от 27 сентября 2005 года № 123-ФЗ), позволяющих гражданам при получении субвенций на переселение из районов Крайнего Севера уклоняться от выполнения обязательств по сдаче занимаемого ими ветхого жилья путем его продажи по стоимости БТИ, при рыночной оценке в несколько раз дороже. Решениями Интинского городского суда удовлетворяются иски граждан к АМО «Город Инта» о признании права истцов на продажу занимаемых ими квартир с последующим уменьшением размера жилищной субсидии для переселения из районов Крайнего Севера. При этом предоставление субсидии с уменьшением ее размера на стоимость продаваемой гражданином квартиры нормативными правовыми актами не предусмотрено.

Граждане, получая в свою пользу решения судебных органов о зачете стоимости проданной квартиры, не исполняют договоры на предоставление субсидии при условии сдачи занимаемого ими в городе жилья, а также требование Федерального закона № 123-ФЗ о передаче жилья государству. Такое состояние дел способствует некачественному выполнению АМО «Город Инта» программы сноса ветхого жилья и переселения граждан, проживающих в нем.

В 2004 году в нарушение подпункта «а» пункта 1 перечня мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1997 года № 1523, средства федерального бюджета в сумме 1964,9 тыс. рублей (21,9 % общего объема), предназначенные на мероприятия по ликвидации особо убыточных и неперспективных угольных (сланцевых) шахт и разрезов по направлению «технические работы», использованы не по назначению. Вместо затрат по сносу ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности, на основании телеграмм ГУ «ГУРШ» муниципальными образованиями 6 шахтерских территорий Ростовской области средства федерального бюджета направлены Северо-Кавказскому представительству ФГУП «Государственный научно-исследовательский институт горной геомеханики и маркшейдерского дела - Межотраслевой научный центр ВНИМИ» на оплату услуг по выполнению научно-исследовательских работ по 12 проектам ликвидации шахт Ростовской области по обследованию степени влияния горных работ на техническое состояние жилых домов, расположенных на подработанных ликвидируемыми шахтами территориях.

Статьей 160 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрена ответственность главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств за целевое и эффективное использование, выделенных в их распоряжение бюджетных средств. Данным контрольным мероприятием выявлено использование средств федерального бюджета в сумме 6494,8 тыс. рублей на цели, не соответствующие условиям их получения, что в соответствии со статьей 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации является нецелевым использованием бюджетных средств, в том числе в результате проверки Федерального агентства по энергетике - 2632,8 тыс. рублей; администрации МО «Город Калтан» - 3862,0 тыс. рублей.

Принятые ООО «Белтранс» (г. Калтан Кемеровской области) обязательства в части исполнения условий государственного контракта от 26 сентября 2003 года № СР-1/2003

(пункт 2.1.3) на сумму 3862,0 тыс. рублей по трудоустройству в срок до 26 декабря 2003 года состоящих на учете в Осинниковском городском центре занятости населения 20 безработных граждан не исполнены, что является нецелевым использованием средств государственной поддержки. Согласно сообщению ГУВД Кемеровской области, направленному в адрес Контрольно-счетной палаты Кемеровской области от 29 января 2007 года, возбуждено уголовное дело по факту мошенничества.

В шахтерских территориях Ростовской области и администрации г. Кемерово в результате несоблюдения требований статьи 163 «Права и обязанности получателей средств» неэффективно использованы средства федерального бюджета на сумму 41639,859 тыс. рублей, что влечет за собой ответственность главного распорядителя и получателя средств согласно статье 160 «Ответственность главного распорядителя бюджетных средств», из них:

- в 6 шахтерских территориях Ростовской области по 9 профинансированным в 2004 году проектам не исполнены обязательства по созданию 411 рабочих мест на общую сумму 33308,4 тыс. рублей (30,8 %). Кроме того, за предыдущий период - еще на сумму 7186,7 тыс. рублей. Эти средства федерального бюджета, в том числе по причине низкого качества проведения Главэкспертизой России технической экспертизы, использованы без достижения требуемого результата. В связи с неисполнением руководителями инвестиционных проектов обязательств по причине отсутствия оборотных средств на реализацию проектов, администрациями 4 муниципальных образований направлены иски и другие материалы в Арбитражный суд Ростовской области о расторжении ранее заключенных договоров, взыскании средств федерального бюджета на сумму 15804,4 тыс. рублей;

- в администрации г. Кемерово установлено, что на создание 13 рабочих мест ООО «Шира», зарегистрированному 22 октября 2002 года, были направлены средства федерального бюджета в сумме 2631,75 тыс. рублей. По причине отсутствия собственной сырьевой базы для производства консервированной продукции, роста цен на закупаемую для переработки сельскохозяйственную продукцию, увеличения затрат, относящихся на себестоимость продукции, в ООО «Шира» образовались значительные суммы кредиторской задолженности, в связи с чем 15 ноября 2006 года была введена процедура банкротства - наблюдение, назначен временный управляющий. Соглашением о переводе долга от 14 декабря 2007 года обществом переведены, а ООО «Суховские разносолы» приняты на себя обязательства ООО «Шира» по исполнению государственного контракта № П-18/2003 от 2 сентября 2003 года на реализацию проекта создания новых рабочих мест «Организация производства консервированных овощей», заключенного между администрацией г. Кемерово и ООО «Шира» на сумму 1486,991 тыс. рублей. В связи с изложенным использованные средства федерального бюджета в сумме 1144,759 тыс. рублей являются неэффективным использованием средств федерального бюджета.

Кроме того, материалы проверки Контрольно-счетной палаты Ростовской области по ООО «Ресурс» (г. Новошахтинск - общая сумма нарушений 12610,0 тыс. рублей) переданы в управление Федеральной службы безопасности по Ростовской области для принятия соответствующих мер.

Согласно сообщению МВД России от 7 мая 2007 года № 7/18/7377 не исполнены также обязательства ООО «Техноресурс», г. Шахты Ростовской области, в части создания предприятия по обработке природного камня к 7 октября 2004 года на сумму 2800,0 тыс. рублей по созданию 24 рабочих мест. Арбитражным судом от 12 апреля 2005 года вынесено решение о расторжении договора и взыскании с должника указан-

ной суммы средств. По решению суда руководители предприятия приговорены к 5 годам лишения свободы условно с отсрочкой приговора на 4 года.

Это свидетельствует о том, что в Минэнерго России, Росэнерго, администрации Ростовской области в отдельных случаях отсутствовал должный контроль за вводом объектов и своевременным оформлением органом местного самоуправления актов рабочей и государственной приемочной комиссий, предусмотренных договорами о предоставлении и использовании средств, направляемых на реализацию программ местного развития, а в муниципальных образованиях г. Калтан и г. Кемерово Кемеровской области - контроль за выполнением договорных обязательств получателя средств государственной поддержки.

### **Выводы**

**1.** На 1 января 2006 года кредиторская задолженность предприятий по добыче угля составила 83,9 млрд. рублей (превышение над дебиторской задолженностью в 1,9 раза), из них задолженность в бюджеты всех уровней - 37,8 млрд. рублей (45,1 %), в федеральный бюджет - 23,1 млрд. рублей (61,1 процента).

Дебиторская задолженность составила 43,7 млрд. рублей (темп роста к 2005 году - 128,8 %), из них покупательская - 21,7 млрд. рублей (49,7 процента).

Высокий уровень указанных задолженностей угледобывающих предприятий свидетельствует о недостаточной работе по финансовому оздоровлению и повышению их инвестиционной привлекательности.

**2.** Кредиторская задолженность ОАО «Компания «Интауголь» достигла 2913,9 млн. рублей и в 8,1 раза превысила дебиторскую задолженность. В ее составе платежи по расчетам с бюджетами всех уровней - 2698,3 млн. рублей (92,7 %), в том числе увеличение в 2005 году на 365,6 млн. рублей, по расчетам с федеральным бюджетом - 1611,7 млн. рублей (рост на 221,8 млн. рублей).

**3.** Суммарный объем средств федерального бюджета с учетом предстоящих гарантированных расходов на реформирование отрасли оценен в 142,8 млрд. рублей (6,1 млрд. долл. США). Из них сметная стоимость проектов ликвидации составила 55921,1 млн. рублей (по состоянию на 1 января 2007 года), в том числе: технические работы - 29,3 млрд. рублей (52,4 %) и субвенции на реализацию программ местного развития - 26,6 млрд. рублей (47,6 %). На финансирование ликвидационных мероприятий, технических работ и программ местного развития (с учетом субвенций) денежных средств направлено в 4 раза больше, чем на финансирование мероприятий по развитию производственного потенциала предприятий по добыче угля, в том числе по технике безопасности, и субсидированию процентных ставок, которое составило 17,5 % объема финансирования за 2000-2005 годы.

**3.1.** В структуре технических работ проектная стоимость на рекультивацию земель и ликвидацию иных экологических последствий составила 20,3 млрд. рублей, или 69,3 %, в том числе рекультивация нарушенных горными работами земель - 10,9 млрд. рублей (53,7 %). За анализируемый период интересы к решению вопросов в данной области приобрели большую актуальность и приоритетность.

За 2000-2005 годы на технические работы использовано 8749,12 млн. рублей, или 21,2 % общего объема средств. Показатель эффективности выполнен на 29,9 % по сравнению с 37,5 % с начала реструктуризации. Это свидетельствует о том, что основные расходы федерального бюджета осуществлялись в проверяемом периоде. Из указанного объема направлено: в Республику Коми - 67 %, Кемеровскую область - 79,5 %, Ростовскую область - 86,6 %. Показатели эффективности выполнения работ по регионам превысили среднее его значение, соответственно, на 1,4; 2,7 и на 10,9 процентного пункта.

На 1 января 2006 года на тушение горящих отвалов и подземных пожаров, строительство, реконструкцию, расширение водоотливных комплексов и очистных сооружений использовано 5525,3 млн. рублей, или 13,3 % общей суммы затрат, освоение которых осуществлялось в проверяемом периоде. Показатель эффективности - 27,2 процента.

Площади работ по рекультивации земель в проектах ликвидации на 1 января 2006 года увеличились в 2,1 раза к уровню на 1 января 2000 года. Критерий результативности выполнения таких работ составил 3 % по сравнению с 7,6 % с начала реструктуризации. Таким образом, на решение данной проблемы потребуются длительное время.

**3.2.** За 2000-2005 годы на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости шахтерских городов и поселков использовано всего 12449,71 млн. рублей (30 % общего объема использованных средств), из них расходы в сумме 6074,7 млн. рублей, или 77 % средств, использованных с начала реструктуризации, включены в проекты ликвидации. Показатель эффективности освоения средств за этот период выполнен на 22,8 %, общий показатель к объему всех затрат составил 29,6 процента.

При реконструкции и замене пострадавших в связи с ликвидацией шахт и разрезов 610 объектов социальной инфраструктуры, предоставлявших основные коммунальные услуги жителям шахтерских городов и поселков, не соблюдены очередность реализации рабочих проектов и приоритетность финансирования, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 года № 1523 и приказом Минэнерго России от 1 ноября 2001 года № 308 «Об утверждении Эталона проекта ликвидации шахты (разреза)». В 2000-2005 годах использовано 3447,2 млн. рублей, или 84,6 % общего объема средств, сдано 402 объекта социальной инфраструктуры. Показатель эффективности составил 36,5 % по сравнению с показателем 43,4 %, освоенным с начала реструктуризации. Это привело к росту остаточной сметной стоимости 151 объекта, задержкам и несвоевременности ввода в эксплуатацию по состоянию на 1 января 2006 года незавершенных строительством 85 объектов (36 % объектов, подлежащих реконструкции и замене).

**3.3.** За 2000-2005 годы из ветхого жилья переселено всего 9812 семей, критерий результативности выполнен на 27,3 % (общий критерий - 49,5 %). К предусмотренному в проектах ликвидации количеству семей переселено в Кемеровской области 27,9 % (с начала реструктуризации - 36,8 %), в Ростовской области - 29,5 % (37,6 %), в Республике Коми - 1,6 % (85,3 процента).

Расходы на приобретение (строительство) жилья составили 2431,6 млн. рублей, или 70,3 %, показатель эффективности - 15,6 % (с начала работ - 22,2 %), из них, соответственно: в Кемеровской области - 16,0 % (18,8 %); Ростовской области - 10,9 % (13,5 %); Республике Коми - 1,8 % (53,9 процента).

Проблема является наиболее актуальной и сложно решаемой.

За 2000-2005 годы на снос ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности, использовано 12,5 % объемов по проектам ликвидации и 95 % общего объема средств, использованных на эти цели. Снесено ветхого аварийного жилья всего 23,5 % общего объема, за проверяемый период - 9,2 %, что недостаточно для решения вопросов, направленных на урегулирование социальных последствий реструктуризации.

В муниципальном образовании «Город Инта» граждане, получившие субсидии на переселение в другие регионы России, своевременно не освобождали жилые помещения, годные к повторному заселению. Так, на 1 января 2006 года не сдано жилье 153 семьями (30,8 %). Объекты жилищного фонда, введенные в 2004 году в эксплуатацию, длительное время остаются незаселенными, что снижает эффективность использования предоставленных бюджетных средств.

4. При использовании бюджетных средств (субвенций) на создание новых рабочих мест органами местного самоуправления шахтерских территорий Ростовской и Кемеровской областей не соблюдены требования статей 78 и 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части предоставления субсидий и субвенций и реализации возникшего у местных органов самоуправления права на оформление в муниципальную собственность эквивалентной части уставных (складочных) капиталов и имущества юридических лиц.

В 2005 году на долевое финансирование 86 проектов по созданию 3000 рабочих мест перечислено 239,1 млн. рублей, фактически использовано 222,8 млн. рублей, создано 1095 новых рабочих мест (в 2,7 раза меньше).

5. Средства на реализацию программ местного развития (субвенции) в части приобретения жилья для переселения из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также создания новых рабочих мест (не включены в проекты ликвидации) составили за 2000-2005 годы 5711,9 млн. рублей (79,3 % средств, освоенных с начала реструктуризации). Удельный вес расходов по проверяемым регионам - 51,6 % (3717,8 млн. рублей).

Расходы на переселение из районов Крайнего Севера 6660 семей высвобожденных работников (57,9 % предусмотренного количества и 87,9 % фактически переселенных) составили 2611,7 млн. рублей, или 45,6 % предусмотренных затрат и 94,4 % средств, использованных на эти цели с начала реструктуризации.

Процесс переселения граждан имел тенденцию к снижению на 7,4 % к уровню 2004 года. При этом суммарный объем жилой площади, из которой определен размер субсидий, на 10,0 % превысил уровень предыдущего периода.

В 2005 году муниципальному образованию «Город Инта» направлено 195,0 млн. рублей на переселение 341 семьи, фактически средства использованы на переселение 292 семей, критерий результативности - 85,6 процента.

По состоянию на 1 января 2006 года не приобретено жилья 3922 семьям.

6. В 2005 году по причине позднего принятия нормативных правовых актов Росэнерго не обеспечено своевременное и полное финансирование мероприятий реструктуризации угольной промышленности и предоставление субвенций, распределенных по шахтерским территориям субъектов Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2005 года № 428 и приказ Минпромэнерго России от 28 июля 2005 года № 217). Это снизило результативность использования бюджетных средств, привело к невыполнению подрядными организациями объемов работ в установленные сроки по отношению к запланированным показателям и неиспользованным остаткам лимитов бюджетных обязательств на лицевых счетах муниципальных образований в размере 470942,4 тыс. рублей (23,1 % выделенных на эти цели средств). Кроме того, остаток неиспользованных Росэнерго бюджетных ассигнований по лимитам бюджетных обязательств, полученным на субсидирование процентных ставок, составил 260051,26 тыс. рублей (52 процента).

7. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 года № 1523 в 2000-2004 годах до утверждения федерального бюджета на очередной финансовый год Минтопэнерго России и Минэнерго России не доводили до получателей средств государственной поддержки контрольные цифры, на основе которых получатели указанных средств формируют предложения по обязательствам, связанным с использованием бюджетных средств по направлениям финансирования.

8. В специализированных формах ведомственной отчетности Минэнерго России, Росэнерго и Минпромэнерго России об использовании средств федерального бюджета на реструктуризацию отрасли сопоставление идентичных денежных и количественных

показателей, предусмотренных проектами ликвидации шахт, и фактически выполненных объемов работ отсутствует. Постановлением Федеральной службы государственной статистики от 21 февраля 2005 года № 17 необоснованно и преждевременно отменены с 2005 года формы федерального государственного статистического наблюдения, утвержденные постановлением Росстата от 9 июля 2004 года № 25.

**9.** В Минэнерго России, Росэнерго, администрации Ростовской области в отдельных случаях отсутствовал должный контроль за вводом объектов и своевременным оформлением органом местного самоуправления актов рабочей и государственной приемочной комиссий, предусмотренных договорами о предоставлении и использовании средств, направляемых на реализацию программ местного развития, а в муниципальных образованиях г. Калтан и г. Кемерово Кемеровской области - контроль за выполнением договорных обязательств получателя средств государственной поддержки.

**10.** Коренной модернизации и реконструкции угольного производства ОАО «Компания «Интауголь» не последовало. Основные стратегические цели преобразований, направленные на повышение конкурентоспособности, прибыли, достижение наиболее эффективных результатов деятельности и безубыточного режима работы Общества не достигнуты по итогам 2005 года. Рынки сбыта его продукции практически полностью зависят от сбытовой политики, проводимой посреднической организацией ЗАО «Торговый дом «Северный Кузбасс» (г. Кемерово).

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 1997 года № 214 не выполнено. Представители государства в органах управления ОАО «Компания «Интауголь» не приняли мер по досрочному прекращению полномочий исполнительных органов Общества в связи с неудовлетворительной работой по погашению имеющейся задолженности.

**11.** Ни одно из мероприятий, перечни которых утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 года № 1523 и от 24 декабря 2004 года № 840, не выполнено в полном объеме.

Рекомендации Международного банка реконструкции и развития ориентированы на крупномасштабную ликвидацию шахт и разрезов, других угольных производств, приватизацию рентабельных предприятий, продажу государственных пакетов акций. При этом ожидаемых доходов от приватизации федеральных пакетов акций перспективных угледобывающих организаций отрасли не последовало; продавались они по заниженным ценам и значительно снижали доходную часть федерального бюджета.

Предоставление средств государственной поддержки на финансирование объектов капитального строительства в угольной промышленности переведено на возвратную и платную основу, в результате осуществление инвестиционных проектов и интенсивное развитие действующих предприятий практически приостановлено. Произошло перераспределение ассигнований с прекращением финансирования угледобычи на мероприятия по ликвидации шахт и разрезов.

**12.** Анализ итогов реструктуризации свидетельствует о том, что она не завершена и государственная поддержка осуществляется в виде финансового обеспечения на выполнение мероприятий по завершению реструктуризации угольной промышленности, а также на обеспечение развития и устойчивого функционирования организаций по добыче (переработке) угля в целях удовлетворения потребности экономики и населения в топливе. Главным распорядителем этих средств и конечным получателем определено Росэнерго.

С целью прозрачности кассового исполнения федерального бюджета основную часть функций по указанным средствам следует передать в ведение администраций субъектов Российской Федерации и муниципальным образованиям шахтерских городов и поселков.

13. В 2006-2007 годах на реструктуризацию выделены средства, соответствующие варианту трехлетнего финансового плана на 2006-2008 годы. Они существенно отличаются от значений, предусмотренных проектом ведомственной бюджетной целевой программы, что свидетельствует о сохранении тенденции отставания в финансировании мероприятий на проведение реструктуризации. Фактически средства федерального бюджета утверждались в 2 раза ниже прогнозируемых величин.

14. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 года № 687 выделение субвенций на финансирование расходов по переселению высвобожденных работников ликвидируемых организаций угольной промышленности Кизеловского бассейна исключено. Вопрос переселения высвобожденных работников по угольному бассейну закрыт, социальные проблемы остались нерешенными.

В нарушение нормативных документов о содействии переселению из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей общие списки граждан, подлежащих переселению с ликвидируемых организаций угольной отрасли, не оформлялись и не выверялись должным образом.

В предликвидационный период работники шахт в целях извлечения максимальной выгоды осуществляли массовую регистрацию на свою жилую площадь близких родственников, в том числе проживающих в других городах России, что существенно увеличивало нагрузку на федеральный бюджет и снижало эффективность использования бюджетных средств.

Осуществление социально значимых мероприятий растянулось во времени, что привело к ухудшению жилищных условий за счет роста численного состава семей, нуждающихся в переселении, путем регистрации на жилую площадь ближайших родственников. При финансировании технических работ в пределах выделяемых средств в 2003-2005 годах мероприятия, намеченные в проектах ликвидации, будут завершены не ранее чем в 2020 году.

15. По данному контрольному мероприятию в соответствии со статьей 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации выявлено нецелевое использование бюджетных средств на общую сумму 6494,8 тыс. рублей, не соблюдены принципы эффективности и экономности использования бюджетных средств на сумму 66674,589 тыс. рублей.

### **3. Рекомендации по повышению эффективности использования государственных средств, выделяемых на реструктуризацию угольной промышленности, а также на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков**

#### **Анализ практики реагирования органов государственной власти Российской Федерации на представления Счетной палаты по наиболее значимым в экономическом и социальном отношении проблемам отрасли**

Счетная палата Российской Федерации, контролируя процессы исполнения федеральных законов о федеральных бюджетах на соответствующий год, в том числе в части расходов на государственную поддержку угольной отрасли (до 2004 года), расходов на вопросы топливно-энергетического комплекса (2005 год), расходов на финансовую помощь бюджетам других уровней в виде субвенций (2005 год), ежегодно указывала на проблемы развития угольной отрасли, недостатки в планировании и финансировании в процессе проведения ее реструктуризации, факты нарушений действующего законодательства Российской Федерации. В частности отмечалось, что при осуществлении расходов из федерального бюджета на недостаточном и неудовлетворительном уровне находились финансирование строительства объектов для предприятий угольной отрасли и

переселения шахтерских семей высвобожденных работников ликвидируемых предприятий, включая пенсионеров, инвалидов и погибших работников, из районов Крайнего Севера. Не в полном объеме использовались возможности предоставления средств федерального бюджета на осуществление инвестиционных проектов, в результате накоплены негативные факторы, усугубляющие решение задач, направленных на обеспечение безопасности труда угледобывающих предприятий, не производился анализ эффективности расходования средств федерального бюджета.

В период с 2000 по 2005 год результаты 8 контрольных мероприятий по вопросам реструктуризации действующих предприятий по добыче угля и ликвидированных шахт и разрезов, целевого и эффективного использования полученных ими средств федерального бюджета, рассмотрены на заседаниях Коллегии Счетной палаты Российской Федерации. Федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции государственного управления в области топливно-энергетического комплекса, по результатам контрольных мероприятий направлены 11 представлений и 1 информационное письмо с указанием серьезных нарушений, включая факты нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета. По представлениям Счетной палаты Российской Федерации Минфином России приняты меры по сокращению из средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств на общую сумму 209862,63 тыс. рублей.

Так, в отчете о результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на государственную поддержку угольной промышленности, в 2004 году и истекшем периоде 2005 года, утвержденном Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 25 ноября 2005 года № 44 (461)), имеют место:

- факты нецелевого использования средств федерального бюджета;
- фактическое состояние производственно-финансовой деятельности в угольной промышленности на 1 января 2005 года и прогноз на перспективу;
- результаты мониторинга мероприятий, предусмотренные Федеральной целевой программой «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года, проведенного Центральным научно-исследовательским институтом экономики и научно-технической информации угольной промышленности (ФГУП «ЦНИИЭИУголь») по заданию Росэнерго. Главная цель и задачи ФЦП - реализация основных положений Энергетической стратегии России на период до 2020 года, одобренной Правительством Российской Федерации (протокол заседания от 23 ноября 2000 года № 39а).

По результатам контрольного мероприятия федеральным органам исполнительной власти направлены представления, в том числе Федеральному агентству по энергетике от 8 декабря 2005 года № ПР11-188/11-2.

Указано о проблемах угольного сектора экономики России, связанных с дисбалансом цен на взаимозаменяемые энергоресурсы (в пересчете на условное топливо), способствующим вытеснению энергетических углей с внутреннего рынка его продукции, и сохранением тенденции наращивания доли газа, имеющего более низкую цену, при производстве первичных топливно-энергетических ресурсов (ТЭР). Доля угля в общем объеме производства и потребления ТЭР доведена до 11,0 % и 18,0 % в 2003 году. В 2005 году она осталась на прежнем уровне, что способствует снижению конкурентоспособности его продукции по сравнению с природным газом.

На совещании у Председателя Правительства Российской Федерации (протокол от 18 февраля 2006 года № МФ-П9-4пр) озвучена информация руководства ОАО «РАО «ЕЭС России» об увеличении к 2009 году потребности электростанций в угольном топливе к уровню 2005 года (на 3,3 % от общей добычи). Минпромэнерго России поручено подготовить предложения по повышению доли угля, используемого на электростанциях

России. Кроме того, федеральным органам исполнительной власти поручено подготовить и представить в Правительство Российской Федерации согласованные предложения по использованию в долевым строительстве жилья субсидий, выделяемых за счет средств федерального бюджета гражданам, переселяемым из ветхого жилья, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых шахтах непригодным для проживания.

Отмечены итоги реструктуризации угольной отрасли и факты значительного отставания в выполнении отдельных мероприятий; приняты к сведению доклады губернатора Кемеровской области А. Г. Тулеева и заместителя Министра промышленности и энергетики Российской Федерации А. В. Дементьева; рассмотрен вопрос о мерах по завершению реструктуризации угольной промышленности и перспективах ее развития.

Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации на заседании по вопросу «О целевом и эффективном использовании средств федерального бюджета, выделенных на государственную поддержку угольной промышленности в 2004-2005 годах» заслушала доклад аудитора Счетной палаты Российской Федерации и вынесла решение от 26 июня 2006 года № 3.8-8 (79)-1, в котором:

- обратила внимание на недостаточный уровень реагирования федеральных органов исполнительной власти на представления Счетной палаты Российской Федерации по наиболее значимым проблемам угольной отрасли;

- признала неудовлетворительной реализацию Федеральной целевой программы «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года и недостаточным уровень финансирования из федерального бюджета мероприятий по переселению шахтерских семей и семей работников ликвидируемых предприятий из районов Крайнего Севера;

- рекомендовала Правительству Российской Федерации принять меры к полному и своевременному финансированию строительства объектов для угольной отрасли, обеспечить контроль за расходованием выделяемых средств и ведением работ на объектах, предусмотреть увеличение расходов на финансирование мероприятий, направленных на решение социальных проблем, возникающих в ходе реструктуризации угольной отрасли.

Комиссия направила решение в Правительство Российской Федерации, Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации, Федеральное агентство по энергетике, другим федеральным органам исполнительной власти с предложениями и рекомендациями о мерах, принимаемых для устранения нарушений и недостатков.

Проверками исполнения федеральных законов о федеральных бюджетах выявлены случаи нарушений бюджетного законодательства, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и ведомственных указаний, факты несоблюдения принципов эффективности и экономности использования бюджетных средств (статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации), выделенных на реструктуризацию угольной промышленности, на общую сумму 684,1 млн. рублей, из них: за 2003 год в связи с ликвидацией ОАО «Тулауголь» и его угледобывающих предприятий - 600,0 млн. рублей, использованные на строительство новой шахты «Бельцевская» и ее обогатительной фабрики; за 2004 год - средства бюджета по НИОКР на сумму 37,8 млн. рублей; за 2005 год - расходы на сумму 46,3 млн. рублей.

По результатам проверки использования средств федерального бюджета (в том числе субвенций), выделенных на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков за 2004-2005 годы в Ростовской области, в соответствии с решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 23 июня 2006 года № 23К (490) в адрес Председателя Правительства Российской Федерации направлено информационное письмо от 27 июня 2006 года № 01-955/11-2. В нем гово-

рилось о ходе реструктуризации угольной отрасли Ростовской области, повлекшей за собой ряд острых проблем, связанных с негативными экологическими последствиями в результате ведения горных работ и социальной напряженностью.

Финансирование мероприятий по проектам ликвидации шахт на тот период составило 37,7 % предусмотренных на эти цели затрат. В 2007 году из-за роста стоимости проектов ликвидации шахт и разрезов на 17,6 % показатель эффективности использования объема средств на выполнение технических работ по ликвидации от предусмотренных проектами снизился до 31,6 %, или на 6,6 процентного пункта. Снизились также показатели эффективности объема средств, фактически профинансированных на отчетную дату, к общим затратам на соответствующие цели, из них по:

- содействию переселяемым из ветхого жилья гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого с 19,8 % до 13,4 % (на 6,4 процентного пункта);

- сносу ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности, с 12,2 % до 9,9 % (на 2,3 процентного пункта);

- эксплуатации природоохранных объектов, переданных ликвидируемыми организациями угольной промышленности в муниципальную собственность, с 35,9 % до 30,7 % (на 5,0 процентного пункта).

Правительству Российской Федерации были даны предложения в части:

- внесения изменений в действующий перечень мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, в том числе при реализации программ местного развития шахтерских территорий;

- установления порядка предоставления бюджетных средств, направляемых на финансовое обеспечение задач и функций государства и органов местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, в форме субвенций, субсидий, бюджетных инвестиций и бюджетных кредитов;

- финансирования из федерального бюджета работ по капитальному ремонту социальных объектов (здравоохранения, культуры, образования, спорта и др.), пострадавших в результате ведения горных работ.

Принимая во внимание серьезность экологических последствий, носящих постоянный характер, предложено рассмотреть вопрос о разработке и об утверждении механизма финансирования из федерального бюджета природоохранных объектов, построенных и эксплуатируемых в соответствии с проектами ликвидации шахт и разрезов, до завершения мероприятий по реструктуризации угольной отрасли.

По поручению от 4 июля 2006 года № СН-П9-3054 поставленными в информационном письме проблемами занимается Минпромэнерго России, по ряду вопросов получен положительный ответ от 18 июля 2006 года № АД-3974/52, часть поставленных вопросов требует длительного времени для их решения.

Представления Счетной палаты Российской Федерации, направленные исполнительным органам государственной власти Российской Федерации по вопросам, относящимся к реструктуризации угольной промышленности, исполнены.

В соответствии с решением о проведении Счетной палатой Российской Федерации аудита эффективности использования средств федерального бюджета (в том числе субвенций), выделенных на реструктуризацию угольной промышленности, а также на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков за 2004-2005 годы (совместно с контрольно-счетными палатами Кемеровской и Ростовской областей), от 7 июля 2006 года и программой, утвержденной решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 марта 2006 года (прото-

кол № 9К (476), подготовлены промежуточные отчеты, подписанные аудитором Счетной палаты Российской Федерации, ответственным за проведение контрольного мероприятия, и председателями контрольно-счетных палат Ростовской и Кемеровской областей, являющиеся составной и неотъемлемой частью основного отчета, в том числе:

- по результатам проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета (в том числе субвенций), выделенных администрации Ростовской области на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков за 2004-2005 годы (совместно с Контрольно-счетной палатой Ростовской области);

- по результатам использования средств федерального бюджета (в том числе субвенций), выделенных администрации Кемеровской области на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков за период с 2004 по 2005 год (совместно с Контрольно-счетной палатой Кемеровской области).

### **Выводы**

**1.** Использование при выработке электроэнергии преобладающего количества газа вместо угля отрицательно влияет на функционирование и развитие предприятий по добыче угля, не позволяет конкурировать между ними структуре спроса, что приводит к снижению рентабельности продаж, и в результате половина угледобывающих организаций остается убыточными.

**2.** За период с 2000 по 2005 год по результатам проведенных контрольных мероприятий выявлены факты нарушений действующего законодательства, свидетельствующие о недостаточной координации действий со стороны федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и уполномоченных учреждений:

- несоблюдения принципов эффективности и экономности использования бюджетных средств (статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации), выделенных на реструктуризацию угольной промышленности, на общую сумму 684,1 млн. рублей;

- нецелевого использования средств федерального бюджета на общую сумму 209,9 млн. рублей.

В соответствии с представлениями Счетной палаты Российской Федерации Минфином России приняты меры по сокращению (блокировке) лимитов бюджетных обязательств.

### **Рекомендации**

С учетом изложенного и на основании статьи 23 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» рекомендуется следующее:

**1.** Направить информационные письма Счетной палаты Российской Федерации с предложениями выполнения рекомендаций, изложенных по результатам контрольного мероприятия:

**1.1.** Председателю Правительства Российской Федерации:

**1.1.1.** Принять меры по активизации деятельности действующих угледобывающих предприятий, направленные на увеличение инвестиций в основной капитал, в целях увеличения объема поставок угля на внутренний рынок и роста его доли в топливном балансе страны с учетом положений, предусмотренных в Энергетической стратегии России на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2003 года № 1234-р.

**1.1.2.** Принять меры, направленные на повышение эффективности использования средств федерального бюджета (в том числе субвенций), выделенных на реструктури-

зацию угольной промышленности, и усиление координации деятельности заинтересованных органов государственной власти.

**1.1.3.** Рассмотреть возможность передачи финансирования работ по рекультивации использованных земель, ликвидации экологических и иных последствий ведения горных работ, мониторингу экологических последствий ликвидации угольных (сланцевых) шахт и разрезов в ведение местных бюджетов шахтерских городов и поселков.

**1.1.4.** Поручить соответствующим органам исполнительной власти разработать проект экологической программы (на 5-10 лет), предусматривающей решение вопросов устранения негативных последствий ведения горных работ, возникших вследствие ликвидации неперспективных угледобывающих шахт и разрезов.

**1.1.5.** Обеспечить принятие мер, направленных на завершение реструктуризации с учетом реализации проблем, определенных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в апреле 2007 года, по вопросу переселения граждан России из аварийного жилого фонда и предоставления им комфортного жилья.

**1.2.** Президенту Республики Коми, губернаторам Кемеровской и Ростовской областей:

**1.2.1.** Осуществить контроль за принятием мер по устранению нарушений и недостатков, допущенных администрациями муниципальных образований при использовании средств федерального бюджета, в том числе в виде субвенций на реализацию программ местного развития.

**1.2.2.** Принять меры по усилению контроля за устранением нарушений и недостатков, допущенных администрациями шахтерских территорий, при использовании средств федерального бюджета, направленных на программы местного развития и обеспечение занятости населения.

**1.2.3.** Разработать и внести (совместно с заинтересованными государственными органами исполнительной власти) предложения по совершенствованию нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации по вопросам переселения за счет средств федерального бюджета (в том числе субвенций) высвобожденных работников ликвидированных организаций угольной промышленности из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с условием обязательной передачи в местные органы самоуправления занимаемого ими жилья.

**2.** Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации Генеральному прокурору Российской Федерации с предложением о принятии мер по фактам выявленных нарушений действующего законодательства Российской Федерации.

**3.** Направить представления Счетной палаты Российской Федерации:

**3.1.** Министру финансов Российской Федерации с предложением об уменьшении лимитов бюджетных ассигнований на сумму средств, использованных по нецелевому назначению.

**3.2.** Министру промышленности и энергетики Российской Федерации с предложениями:

**3.2.1.** Устранить недостатки при формировании, финансировании и реализации мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, в части:

- прогнозирования расходов на реализацию мероприятий в объемах, реальных выполнении установленным целям;

- несвоевременного утверждения порядка финансирования мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и правил предоставления субвенций на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков.

**3.2.2.** Разработать и утвердить:

- ведомственную целевую бюджетную программу завершения реструктуризации угольной промышленности, как это определено задачами Послания Президента Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249, согласованную с заинтересованными министерствами и ведомствами;
- определить объемы финансирования программы с учетом оптимизации расходов, не допуская существенного роста затрат, и утвердить критерии оценки эффективности реализации ведомственной целевой бюджетной программы завершения реструктуризации угольной промышленности по направлениям расходования бюджетных средств.

**3.2.3.** Принять меры по обеспечению Росэнерго, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления реализации с учетом проблем, озвученных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в апреле 2007 года, в части расселения граждан России из аварийного жилого фонда и предоставления им комфортного жилья, в том числе в части организации проведения конкурсов на подрядные работы, своевременного заключения государственных контрактов с определением фиксированных объемов работ в количественном и денежном выражении, интенсивного строительства нового жилого фонда и незамедлительно-го сноса ветхого жилого фонда, ставшего непригодным по критериям безопасности.

**3.2.4. Обеспечить:**

- своевременное утверждение правил предоставления субвенций из федерального бюджета на завершение реструктуризации угольной промышленности, направляемых в шахтерские города и поселки субъектов Российской Федерации, предусмотрев в них обязательность формирования договорных отношений между главными распорядителями средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также дополнительное обеспечение собственными средствами муниципальных образований и субъектов Российской Федерации;

- полноту и своевременность финансирования мероприятий реструктуризации угольной промышленности, предусмотренных Правительством Российской Федерации, и освоение с учетом их индексации и сроков завершения остатков сметного лимита по утвержденным проектам ликвидации шахт, сложившихся на 1 января 2006 года, с учетом увеличения годовых лимитов финансирования на мероприятия по содействию гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого с ежегодным пересчетом остатков сметной стоимости проекта, исходя из рыночной цены 1 кв. м жилья по субъекту Российской Федерации и ликвидацию экологических и иных последствий ведения горных работ.

**3.2.5.** С целью прозрачности кассового исполнения федерального бюджета осуществить передачу функций по расходам на ликвидацию последствий ведения горных работ, мониторинг экологических последствий, обеспечение бесплатного пайкового угля в ведение администраций субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

**3.2.6.** Неукоснительно соблюдать требования и положения действующего бюджетного законодательства Российской Федерации в части исполнения нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, регулирующих бюджетные правоотношения, не противоречащих Бюджетному кодексу Российской Федерации и федеральным законам о федеральных бюджетах на соответствующий финансовый год, а также полноту и своевременность финансирования мероприятий по реструктуризации угольной промышленности.

**3.2.7.** Осуществлять полный мониторинг технических работ по ликвидации особо убыточных шахт и разрезов, а также мониторинг мероприятий по реализации программ местного развития и обеспечения занятости шахтерских городов и поселков в привязке с нормируемыми величинами сметных и фактических показателей.

**3.2.8.** Определить меру ответственности к должностным лицам, допустившим нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, в части использования средств федерального бюджета в сумме 6492,8 тыс. рублей не по целевому назначению, в том числе: администрацией муниципального образования «Город Калтан» Кемеровской области - 3862,0 тыс. рублей и Федеральным агентством по энергетике - 2632,8 тыс. рублей.

Кроме того, установлено неэффективное использование бюджетных средств в сумме 66674,589 тыс. рублей, из них: администрациями муниципальных образований Ростовской области - 43295,1 тыс. рублей, г. Инты, Республика Коми, - 22234,73 тыс. рублей, г. Кемерово, Кемеровская область, - 1144,759 тыс. рублей.

**3.2.9.** Внести предложение в Минфин России об уменьшении лимитов бюджетных обязательств по расходам федерального бюджета на национальную экономику и субвенциям на сумму средств, использованных не по целевому назначению.

4. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в:

- 4.1. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- 4.2. Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- 4.3. Законодательное Собрание Ростовской области;
- 4.4. Совет народных депутатов Кемеровской области;
- 4.5. Контрольно-счетную палату Ростовской области;
- 4.6. Контрольно-счетную палату Кемеровской области.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН**

**Председатель  
Контрольно-счетной палаты  
Ростовской области**

**В. И. ХРИПУН**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. Н. РЯБУХИН**

**Председатель  
Контрольно-счетной палаты  
Кемеровской области**

**И. В. УСЫНИН**