

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 января 2000 года № 1(193) «О результатах проверки целесообразности и эффективности расходования средств федерального бюджета и внешних заимствований на реструктуризацию угольной отрасли России в 1998-1999 годах»:

С учетом замечаний и дополнений, предложенных в ходе обсуждения, утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление Счетной палаты по выявленным указанной проверкой недостаткам Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

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

Направить материалы по результатам проверки в Генеральную прокуратуру Российской Федерации о нецелевом использовании Минтопэнерго валютных средств.

Учитывая сложную финансовую и социальную обстановку, сложившуюся в Воркутинском промышленном районе, согласиться с просьбой ОАО «Воркутауголь» об отмене требований представления Счетной палаты Российской Федерации от 1 апреля 1997 года № 11/207 в части внесения в федеральный бюджет 2801,0 тыс. рублей штрафных санкций, начисленных за нецелевое временное отвлечение бюджетных средств в 1996 году.

Аудитору Счетной палаты М. И. Бесхмельницыну довести результаты проверки до средств массовой информации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки целесообразности и эффективности расходования средств федерального бюджета и внешних заимствований на реструктуризацию угольной отрасли России в 1998-1999 годах

Основание: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 14 октября 1999 года № 406-СФ, план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (пункт 3.84).

Цель проверки: установить эффективность и целесообразность использования средств федерального бюджета и внешних заимствований, выделенных Минтопэнерго России на государственную поддержку угольной промышленности в 1998-1999 годах. Соблюдение действующего законодательства и нормативных актов по социальной защищенности работников, высвобождаемых в результате закрытия особо убыточных шахт и разрезов.

Объекты проверки: Минтопэнерго России; Комитет угольной промышленности при Минтопэнерго России; Фонд содействия реструктуризации угольной промышленности «Реформуголь», ОАО "Воркутауголь" и другие предприятия и организации, ведущие работы, осуществляющие финансовые операции и контроль по использованию средств федерального бюджета

на государственную поддержку угольной промышленности.

По результатам проверки были оформлены 4 акта:

1. Акт проверки целесообразности и эффективности расходования средств федерального бюджета и внешних заимствований на реструктуризацию угольной отрасли России в 1998-1999 годах. С актом под расписку ознакомлены руководитель Комитета по угольной промышленности при Минтопэнерго России А. Г. Саламатин и главный бухгалтер Комитета по угольной промышленности при Минтопэнерго России М. С. Миронов. Замечаний нет.

2. Акт проверки целесообразности и эффективности расходования средств федерального бюджета, Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития на реструктуризацию угольной отрасли России в 1998-1999 годах, выделенных фонду содействия реструктуризации угольной промышленности "Реформуголь". С актом под расписку ознакомлены генеральный директор фонда содействия

реструктуризации угольной промышленности "Реформуголь" А. В. Робуль и финансовый директор фонда содействия реструктуризации угольной промышленности "Реформуголь" Д. Б. Новоселов. Замечаний нет.

3. Акт проверки целевого использования средств, выделенных Минтопэнерго России в соответствии с постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. № 755 для предприятий топливно-энергетического комплекса. С актом под расписку ознакомлен Первый заместитель Министра топлива и энергетики Российской Федерации Г. Д. Авалишвили с пояснениями (учтены в отчете).

4. Акт проверки выполнения в 1998-1999 годах ОАО "Воркутауголь" представления Счетной палаты Российской Федерации от 1 апреля 1997 года № 11/207 по использованию средств государственной поддержки угольной промышленности. С актом проверки под расписку ознакомлены и. о. генерального директора ОАО "Воркутауголь" Ю. Н. Пономаренко, заместитель главного бухгалтера ОАО "Воркутауголь" М. А. Глизнецова. Замечаний нет.

Результаты контрольных мероприятий

Российская угольная промышленность имеет почти 300-летнюю историю. В течение всего этого периода уголь являлся основой развития металлургии, железнодорожного и водного транспорта, химической промышленности, электроэнергетики.

В середине 50-х годов уголь достиг максимального удельного веса в топливном балансе СССР (59 процентов).

Открытие в начале 60-х годов крупных месторождений нефти и природного газа, а также развитие ядерной энергетики привели к уменьшению доли угля в топливном балансе страны. В настоящее время в структуре добычи основных первичных энергоресурсов топливно-энергетического комплекса России уголь составляет 12-13 %, газ - около 50 %, нефть - свыше 30 процентов.

Только за последние 8-9 лет удельный вес газа в добыче и производстве первичных энергоресурсов увеличился с 40 до 50 процентов. При этом доля угля сократилась с 14 до 11 процентов.

Крупнейшими потребителями топливных ресурсов являются электростанции. Топливоснабжение ТЭС России в 1991-1998 годах происходило в условиях снижения объемов добычи всех видов топлива, нарушения сложившихся связей электростанций с поставщиками топлива, кризиса неплатежей, высоких транспортных тарифов на перевозку топлива.

Это привело к тому, что в структуре потребления котельно-печного топлива доля потребляемого угля снизилась с 27 % в 1991 году до 23,5 % в 1996 году и 20,7 % в 1998 году. Продолжается тенденция

увеличения доли газа в потребляемом топливе (68,3 % в 1998 году).

В последние годы энергетическая стратегия, основанная на так называемой "газовой паузе", при которой в топливно-энергетическом балансе страны устойчивыми темпами нарастал удельный вес газовых ресурсов, в ближайшие годы исчерпает свои возможности в силу объективного истощения запасов газа. "Газовая пауза" продлится еще 6-8 лет. В настоящее время более 80 % газа добывается на месторождениях с падающей добычей, при этом за последние 5 лет прирост разведанных запасов компенсировал добычу лишь на 30-45 %, а в 1998 году - на 22 процента. Извлечение первоначальных запасов газа по таким крупнейшим месторождениям, как "Выктыльское", "Вингатуровское" и "Медвежье", составило к началу 1999 года 70-80 процентов.

По расчетам специалистов, при эксплуатации действующих месторождений без инвестирования и ввода новых мощностей взамен выбывающих объем добычи газа может снизиться с 530 млрд. кубических метров в 2000 году до 400 млрд. кубических метров в 2005 году и 263 млрд. кубических метров в 2010 году.

Для поддержания добычи газа на уровне 530 млрд. кубических метров в год потребуются ввести в разработку новые запасы газовых месторождений, расположенных в Заполярье и на шельфах арктических морей. При этом необходимо построить и реконструировать газопроводы общей протяженностью 9,6 тыс. километров и создать соответствующую производственную и социальную инфраструктуру.

Общие объемы инвестиций, необходимые для освоения новых мощностей по добыче и транспортировке газа, а также для реконструкции действующих объектов, оцениваются специалистами в 40 млрд. долларов США, из них около 28 млрд. долларов США необходимо для ввода новых мощностей. Такой уровень инвестиций приведет к увеличению затрат на добычу и транспортировку газа с 8,5 долларов США за 1000 кубических метров до 26 долларов США, или в 3 раза.

В связи с этим традиционное использование газа как топлива для электростанций, потребляющих около 130 млрд. кубических метров газа в год, становится проблематичным и потребует поэтапного перевода на альтернативное топливо - уголь. Использование угольного топлива для электростанций вместо газа имеет объективные предпосылки, связанные, в первую очередь, с более надежной минерально-сырьевой базой угольной промышленности.

Если разведанные запасы газа в Российской Федерации составляют всего около 48 трлн. кубических метров, что при существующих темпах его добычи соответствует обеспеченности на 80-90 лет, то разведанные запасы угля категории (A+B+C₁) составляют около 200 млрд. тонн, что по обеспеченности соответствует 800 годам их отработки. Прогнозные же запасы угля в России оцениваются в 4,5 трлн. тонн, что более чем в 22 раза выше уровня

разведанных запасов газа. Существующий уровень технологии добычи угля позволяет около 50 процентов разведанных запасов угля относить к числу конкурентоспособных. Это высокотехнологичные запасы угля с мощностью пластов свыше 6,5 метров - для открытых работ; свыше 1,8 метра и углами падения пластов до 25 градусов - для подземных работ.

Особо следует подчеркнуть, что в Российской Федерации доля угля в производстве электроэнергии составляет 29 %, в то время как в США и Германия - 56 % и 58 % соответственно.

В начале 90-х годов в угольной промышленности России начался переход к рыночной экономике.

Объективными причинами для этого явились крайне громоздкая структура производственных объединений и низкая их экономическая эффективность. Более половины шахт имели срок службы свыше 40 лет и лишь 18 шахт - до 20 лет. Длительное время не реконструировалось 109 шахт (46 %). В шахтном фонде преобладали предприятия небольшой мощности - более половины из них на 600 и менее тыс. тонн в год. Две трети шахт относятся к категории опасных по газу и угольной пыли, каждая вторая - по самовозгоранию угля.

Разрабатываемые месторождения угля располагаются во многих случаях в неблагоприятных климатических зонах. Более половины балансовых запасов шахт по общепринятым в мировой практике нормам являлись некондиционными по качеству угля, мощности, условиям залегания и взрывоопасности. Это в первую очередь относится к Подмосковному, Кизеловскому и Донецкому бассейнам, Прокопьевско-Киселевскому району Кузбасса, Сахалину, где сложные горно-геологические условия определяют высокий травматизм и большие удельные затраты на добычу угля.

Негативное влияние на общие показатели экономики отрасли оказывала также многопрофильность социальной сферы, в системе которой было занято 110 тыс. человек.

К началу 90-х годов в результате мощного забастовочного движения шахтеров и уступок Правительства России в виде увеличения продолжительности отпусков, упразднения норм выработки и введения социальных льгот шахтерам резко снизились все технико-экономические показатели работы предприятий.

Добыча угля сократилась с 425 млн. тонн в 1988 году до 336 млн. тонн в 1992 году и 232 млн. тонн в 1998 году. Среднемесячная производительность труда рабочего по добыче угля упала со 100 тонн в 1988 году до 64 тонн в 1994 году.

После резкого падения объемов добычи угля и либерализации цен с 1992 года на продукцию производственно-технического назначения, а также отмены механизмов перераспределения прибыли между угольными объединениями, которые стали самостоятельными субъектами рыночных отношений, убыточность отрасли за указанный

период выросла по общим финансовым ресурсам в 10 раз (реализация в оптовых ценах + дотация).

В это же время сложилась ситуация, когда потребители получали дешевый уголь, по стабильным государственным ценам, а цены на продукцию производственно-технического назначения, потребляемую угольщиками, выросли в десятки раз, на отдельные материалы - в сотни раз. В связи с этим убыточность отрасли резко возросла и все в большей степени не покрывалась дотациями из федерального бюджета в соответствии с расчетами.

Большинство предприятий отрасли не могли существовать без дотаций на покрытие убытков. Причем эти суммы тратились в основном не на развитие, а на поддержание существовавшего состояния отрасли.

В период 1993-1994 гг. сложилась ситуация, когда объем финансовых ресурсов, получаемых от реализации угля, и государственные дотации позволяли в минимально допустимых объемах обеспечить угольное производство. Вместе с тем продолжившийся в дальнейшем опережающий рост цен на потребляемые отраслью материально-технические ресурсы при снижении платежеспособного спроса на угольную продукцию привел к нарастанию негативных тенденций - снижению объема средств, вкладываемых в развитие угольных предприятий, а затем и к задержкам выплаты заработной платы.

В результате обострилась социальная напряженность в угольных регионах. При этом угольные мощности продолжали сохраняться, как и численность трудящихся, а добыча угля снижалась. Использование мощностей составило 60-70 %, что соответственно потребовало дополнительных средств на их поддержание, так как постоянные расходы оставались на прежнем уровне. В создавшихся условиях требовались решения, обеспечивающие выживание отрасли.

С учетом необходимости системного решения, появившихся многочисленных проблем в угольной промышленности, в короткие сроки была разработана концепция реформирования отрасли, одобренная Правительством Российской Федерации.

Председателем Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (далее - МК) 14 июля 1995 года утверждены "Основные направления реструктуризации угольной промышленности России" (с последующими изменениями и дополнениями), в которых отражены основные элементы долгосрочной стратегии Правительства Российской Федерации.

В июле 1993 года в процесс реструктуризации угольной промышленности России включился Международный банк реконструкции и развития (МБРР), который в 1993 году выделил 50 млн. долларов США на кредитование инвестиционных проектов в угольной промышленности. Учитывая

положительный опыт первых контактов, Минтопэнерго России представило МБРР инвестиционные проекты для получения заемных средств на их реализацию. Руководство МБРР, сославшись на необходимость изучения положения дел в угольной промышленности России, потребовало подготовить соответствующий доклад. Делегация МБРР договорилась с Минтопэнерго России о начале совместной работы российских специалистов и экспертов МБРР по разработке доклада "Структурная перестройка угольной промышленности". Первый вариант доклада вызвал многочисленные возражения российских специалистов в части игнорирования вопроса обеспечения энергетической безопасности России.

Фактически сложилось так, что Россия, обратившись к Международному банку реконструкции и развития за кредитованием инвестиционных проектов, в итоге получила обязательные для исполнения рекомендации по закрытию шахт, разрезов и других производств, приватизации конкретных объединений, продаже государственных пакетов акций этих объединений, а также по регулированию и распределению российских бюджетных средств государственной поддержки угольной промышленности по направлениям и в пропорциях, устанавливаемых указанным банком.

Взаимоотношения между МБРР и Правительством Российской Федерации оформлялись Соглашением.

В течение 1995-1997 годов были заключены два таких соглашения на сумму 500 млн. долларов и 800 млн. долларов США.

Первый транш угольного займа МБРР в сумме 250 млн. долларов США (1,3 млрд. денонмированных рублей) получен в июле 1996 года, второй транш на такую же сумму - в ноябре 1996 года.

Как установлено, средства первого угольного займа в сумме 500 млн. долларов США (2600 млн. рублей) поступили в доходную часть федерального бюджета и перечислены Минфином России головным получателям в соответствии с утвержденным Правительством Российской Федерации планом-графиком: компании "Росуголь" - 800 млн. денонмированных рублей и субъектам Российской Федерации угольных регионов - 1800 млн. рублей.

В декабре 1997 года было заключено Соглашение о втором угольном займе на сумму 800 млн. долларов США, из которых 400 млн. долларов (2384 млн. рублей) были зачислены в доходную часть федерального бюджета как бюджетозамещающие и в дальнейшем перечислялись головным получателям на реструктуризацию угольной отрасли. Из второй половины займа по состоянию на 1 ноября 1999 года МБРР перечислил только 50 млн. долларов.

Таким образом, за период с 1 января 1996 года по 1 ноября 1999 года Международный банк реконструкции и развития предоставил Российской Федерации займов на структурную перестройку угольной отрасли в сумме 950 млн. долларов США (6234 млн. рублей), что составляет 4,0 % от всех финансовых ресурсов угольной отрасли за 1996-1999 годы. Из указанной суммы 1800 млн. рублей были направлены субъектам Российской Федерации на содержание социальной сферы, а остальная часть - или 2,9 % от общих финансовых ресурсов отрасли за последние четыре года - на структурную перестройку угольной отрасли.

Соглашение о первом займе между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития (МБРР) о реализации структурной перестройки в угольной промышленности предусматривало создание специальной структуры по обеспечению выполнения Проекта структурной перестройки угольной промышленности России.

С этой целью распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.06.96 г. № 1006-р был учрежден фонд содействия реструктуризации угольной промышленности «РеформУголь» (далее - Фонд «РеформУголь» или Фонд) и зарегистрирован Минюстом России 12.07.96 года.

Учредителями являются Мингосимущество России, Федеральный центр проектного финансирования (ФЦПФ), Ассоциация шахтерских городов (АШГ), Российский независимый профсоюз работников угольной промышленности (РНП) и независимый профсоюз горняков России (НПГ).

Основными задачами Фонда «РеформУголь» являются:

- оказание министерствам и ведомствам научно-методологической поддержки по вопросам реформирования угольной промышленности;
- обеспечение взаимодействия министерств и ведомств с миссиями Международного банка реконструкции и развития;
- содействие организационно-техническому и информационно-аналитическому обеспечению деятельности Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (далее – МВК);
- мониторинг функционирования механизма государственного финансирования реструктуризации угольной промышленности, выработка мер по его совершенствованию;
- комплексный мониторинг социально-экономической ситуации в угледобывающих регионах.

Источником покрытия финансовых затрат Фонда являются средства займа МБРР Правительству Российской Федерации на оказание технической помощи в структурной перестройке угольной промышленности в сумме 25 млн. долларов США.

Из предусмотренных Соглашением о займе между Российской Федерацией и МБРР 800 млн. долларов (Второй угольный заем) на реализацию

структурной перестройки угольной промышленности было получено 400 млн. долларов в декабре 1997 года и 50 млн. долларов – в июле 1999 года. Оставшаяся часть займа должна была выделяться в зависимости от выполнения российской стороной условий Соглашения по следующим направлениям:

- безусловная реализация программы ликвидации неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов в 1999-2001 годах;

- обязательное выделение средств государственной поддержки угольной промышленности в объемах, определенных совместным протоколом;

- выполнение календарного плана по совершенствованию системы управления средствами государственной поддержки угольной промышленности в 1999 году;

- завершение аудиторских проверок, подтверждающих удовлетворительную работу новой системы управления средствами государственной поддержки на федеральном уровне в 4 регионах, включая Кемеровскую и Ростовскую области;

- проведение мониторинга социальных последствий в регионах;

- подготовка программы ликвидации неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов на 2000-2002 годах и сводного плана - графика, определяющего объемы и распределение средств господдержки в 2000 году;

- выполнение программы приватизации угольных компаний на 1999-2000 годы («Красноярскуголь», «Кузбассуголь», «Междуреченскуголь», «Читауголь», «Востсибуголь», «Хакасуголь» и «Кузнецкуголь»);

- завершение ликвидации национальной угольной компании «Росуголь», исключив ее из Реестра государственной собственности и Государственного реестра юридических лиц;

- завершение анализа законодательной, нормативной и институциональной базы угольной отрасли;

- разработка программы реструктурирования и приватизации остальных угольных компаний.

Фонд не производил распределение и доведение до получателей средств займа и федерального бюджета на реструктуризацию угольной отрасли (государственной поддержки угольной отрасли). Главным распорядителем этих средств является Минтопэнерго России.

В 1998-1999 годах важнейшим направлением деятельности Фонда «РеформУголь» была работа по подготовке материалов для выполнения условий предоставления второго и третьего социальных траншей, а также приватизационного транша второго займа на оказание содействия структурной перестройке угольной промышленности.

Для выполнения этих работ за проверяемый период Фондом «РеформУголь» было привлечено 24

организации (фирмы) и 98 физических лиц (консультантов), с которыми заключено 169 контрактов на общую сумму 5178706 тыс. долларов. С консультантами заключен 131 контракт на общую сумму 907461 тыс. долларов и 38 контрактов с организациями (фирмами) - на сумму 4271245 тыс. долларов.

По материалам, полученным в ходе реализации контрактов, Фонд «РеформУголь» подготовил и представил Международному банку реконструкции и развития необходимую документацию для рассмотрения возможности выделения двух социальных траншей в декабре 1999 года. При этом Российской Федерации для получения траншей необходимо выполнить ряд условий:

- постановлением Правительства Российской Федерации внести изменения в инвестиционные условия при продаже акций угольной компании «Красноярскуголь»;

- Правительство Российской Федерации должно объявить (через бюллетень «Реформа») о продаже угольной компании «Красноярскуголь»;

- издать указы Президента Российской Федерации и правительственные постановления о раскреплении и продаже находящихся в федеральной собственности акций компаний «Междуреченскуголь» и «Читауголь»;

- Правительство должно письменно подтвердить готовность системы управления средствами господдержки к аудиту на основе проверок, проведенных на объектах консультантами, а также с учетом поступивших от получателей средств господдержки подтверждений - завершение внесения в систему необходимых изменений.

С начала деятельности Фонда «РеформУголь» по состоянию на 1 ноября 1999 г. из всей суммы займа израсходовано 9,9 млн. долларов США, в том числе:

- 1996 год – 0,5 млн. долларов;

- 1997 год – 2,7 млн. долларов;

- 1998 год - 3,8 млн. долларов;

- 1999 год – 2,9 млн. долларов.

Общие затраты на оплату услуг консультантов составили 5,9 млн. долларов, из них в 1998 году – 2,3 млн. долларов, в 1999 году – 1,5 млн. долларов. В целом расходы на функционирование Фонда составили 2,98 млн. долларов: 1998 год – 1,24 млн. долларов и 1999 год – 0,86 млн. долларов.

На приобретение компьютеров, оборудования и мебели использовано 0,08 млн. долларов, в том числе в 1998 году – 0,01 млн. долларов, а в 1999 году – 0,03 млн. долларов.

В ходе проверки перерасхода статей утвержденного бюджета Фонда «РеформУголь» не выявлено.

Главными целями реформирования угольной отрасли были переход отрасли на рентабельную работу за счет формирования конкурентоспособных угольных компаний, создания конкурентного угольного рынка, ликвидации особо убыточных шахт, разрезов и других шахтостроительных

предприятий, улучшение условий труда и безопасности работы в угольной промышленности, социальная защита высвобождаемых трудящихся, социально-экономическое и экологическое оздоровление угледобывающих регионов.

В соответствии с «Основными направлениями реструктуризации угольной промышленности России» в течение 1994-1997 годов были разработаны и утверждены Межведомственной комиссией по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов программы реструктуризации угольной промышленности всех основных угольных бассейнов.

В настоящее время из 201 предприятия, намеченных к закрытию, в различной стадии ликвидации находится 161 шахта, из которых на 143 прекращены работы по добыче угля, в том числе на 116 - завершены все технические работы по закрытию.

С начала реструктуризации на закрытие шахт израсходовано около 6,7 млрд. рублей, в том числе на технические работы - 2,8 млрд. рублей, социальную защищенность высвобождающихся работников - 3,9 млрд. рублей. За это же время ликвидировано 2145 млн. кубических метров горных выработок, разобрано 3087 тыс. кубических метров промышленных зданий, выплачено 885 млн. рублей выходных пособий, погашено 1,4 млрд. рублей задолженности по заработной плате, произведены другие расходы.

Затраты по содействию гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого жилья за период с начала ликвидации по 1 июля 1999 года составили в целом по отрасли 863,3 млн. рублей, за счет которых приобретено и построено 369,8 тыс. квадратных метров жилья, или 25,3 % от предусмотренных ТЭО, переселено 19,8 тысяч человек, или 27,5 % к общей численности по ТЭО.

К 1999 году при сокращении среднедействующего количества очистных забоев нагрузка на очистной забой против 1993 года возросла в 1,7 раза. Удельный вес открытого способа добычи в 1998 году составил 64 %, что на 7,2% выше показателя 1993 года. Производительность труда рабочих по добыче выросла за период реструктуризации более чем на 30 процентов.

В целом за 1993-1998 годы в угольной промышленности численность персонала снизилась на 497,4 тыс. человек, или на 54,4 процента. При этом почти на треть снижение занятости связано с передачей социально-культурной сферы, жилищно-коммунального хозяйства, медицинских и других непрофильных учреждений с баланса отрасли на баланс местных администраций, а также с упорядочением и сокращением численности прочих вспомогательных хозяйств и организаций.

Для восполнения производственного потенциала отрасли в соответствии с «Основными направлениями...» и региональными программами

было предусмотрено строительство в период 1993-2000 годов 14 шахт и 11 разрезов общей проектной мощностью по добыче угля 73,4 млн. тонн. Наибольший прирост мощностей намечался в Кузбассе (30,3 млн. тонн), а также на разрезах и шахтах Дальнего Востока (15,2 млн. тонн), где ощущается острый дефицит топлива. Начато сооружение морского угольного терминала в Ленинградской области, ввод которого позволил бы значительно расширить экспортные возможности по углю и отказаться от дорогостоящих услуг прибалтийских портов.

Фактически за период с 1993 года по 1998 год введено мощностей по добыче угля 15,5 млн. тонн в год, а выведено - на 77,35 млн. тонн. Такое положение создано в результате резкого снижения инвестиций в угольную отрасль. В сопоставимых ценах общий объем капиталовложений снизился в 1998 году в 6 раз по сравнению с 1993 годом, при этом объем государственной поддержки в структуре инвестиций уменьшился за этот период с 95 до 11 процентов.

Основной объем инвестиций вкладывается в приобретение машин, транспортных средств, оборудования, инструмента и инвентаря, а также в строительство отдельных зданий и сооружений, что по существу является поддержанием действующих мощностей взамен выбывающих.

Строительство новых шахт и разрезов практически не ведется, намеченный по пусковой программе ввод мощностей не выполняется. Так, в 1998 году пусковой программой намечалось ввести мощности по добыче угля в объеме 5268 тыс. тонн, в том числе 2710 тыс. тонн - на 8 шахтах и 2558 тыс. тонн - на 14 разрезах, построить 262 тыс. квадратных метров жилых домов, поликлинику на 200 посещений, школу на 650 мест и 3 природоохранных объекта по очистке сточных вод общей мощностью 12 тыс. кубических метров в год. Общая стоимость строительства, предусмотренная программой, составила 2148,1 млн. рублей.

Фактически в 1998 году на пусковых объектах освоено 931,8 млн. рублей капитальных вложений, или 43,4% годового объема, введено мощностей по добыче угля 795 тыс. тонн в год, или 15,1%, построено 122,6 тыс. квадратных метров жилых домов, или 46,8% от объемов, предусмотренных программой.

По состоянию на 1 января 1999 года объем незавершенного строительства на строящихся объектах и предприятиях угольной промышленности составил более 23 млрд. рублей, что более чем в 4 раза превышает капитальные вложения 1998 года.

Рост объемов незавершенного строительства объясняется большим количеством строек и объектов, начатых еще в 80-х и начале 90-х годов.

В то же время по отдельным объектам уровень технической готовности достаточно высокий. Например, по шахте "Бельцевская" (Тульская

область) он составляет 99%, шахте "Анжерская-Южная" (Кемеровская обл.) - 73%, разрезу "Ново-Покровский" (Приморский край) - 95%, разрезу "Павловский-2" (Приморский край) - 84%, разрез у "Талдинский" (Кузбасс) - 81 процент.

Проводимая Межведомственной комиссией, Минтопэнерго России, Комитетом по угольной промышленности при Минтопэнерго России политика реструктуризации угольной промышленности направлена в основном на ликвидацию нерентабельных мощностей.

Финансирование инвестиционных программ производится по остаточному принципу, что из-за недостатка собственных источников финансирования предприятий на техническое перевооружение и поддержание мощностей (не говоря уже о строительстве новых) приведет к сокращению фронта работ, износу горно-транспортного оборудования, снижению мощностей шахтного фонда и в конечном счете - падению объемов добычи угля.

На сегодняшний день положение дел в отрасли характеризуется как неоднозначное.

В 1999 году в результате общей стабилизации производства промышленности России, повышения платежеспособного спроса на уголь удалось переломить кризисную ситуацию с падением основных валовых показателей работы отрасли. По итогам года ожидается прирост добычи угля против предыдущего года на 14 млн. тонн, или почти на 6 процентов. Добыча угля для коксования должна увеличиться на 15-17 процентов. Увеличение объемов добычи угля позволило улучшить обеспечение топливом реального сектора экономики и населения. Поставка угля российским потребителям (металлургия, население, коммунально-бытовой сектор, федеральные потребители и др.) за 9 месяцев т.г. по сравнению с соответствующим периодом 1998 года возросла на 10,1 млн. тонн. В текущем году поставки угля коксохимическим заводам возросли по сравнению с прошлым годом более чем на 4 млн. тонн, или почти на 17 процентов. Более чем в 1,3 раза увеличились поставки угля населению, возросли поставки на коммунально-бытовые нужды и ряду других потребителей.

Продолжается рост производительности труда и выработки продукции на одного работающего. В текущем году удалось добиться увеличения уровня оплаты реализованной продукции денежными средствами с 22 до 36 процентов.

В 1993 году удельный вес бюджетных средств в финансировании угольной промышленности составлял 77 %, а в 1998 году - 12 процентов. Однако угольная отрасль самостоятельно компенсировать такое сокращение государственной поддержки за счет роста цен на уголь и сокращения издержек производства не в состоянии. Осталась нерешенной главная задача реструктуризации - выход предприятий отрасли на безубыточную

работу. В целом по отрасли убытки от промышленной деятельности достигли в 1998 году 9,1 млрд. рублей, что составляет пятую часть от производственных затрат.

В настоящее время в отрасли продолжает сохраняться сложная социально-экономическая ситуация. Долги по заработной плате в течение 1998-1999 годов не сокращаются и колеблются от 3,2 до 3,7 млрд. рублей (4,3-4,7 месяца). По состоянию на 1 ноября 1999 года эта задолженность составила 3494,9 млн. рублей, в том числе из-за неплатежей потребителей - 3235,5 млн. рублей, недофинансирования из федерального бюджета - 84,1 млн. рублей, из-за отсутствия источников финансирования - 175,3 млн. рублей.

По состоянию на 1 октября 1999 года, кредиторская задолженность предприятий угольной отрасли в 2,7 раза превысила дебиторскую задолженность и составила 67,3 млрд. рублей, в том числе: по платежам в федеральный бюджет - 11,8 млрд. рублей; в бюджеты субъектов Российской Федерации - 6,3 млрд. рублей; в пенсионный, медицинский фонды и фонд социального страхования - 22,8 млрд. рублей; во внебюджетные фонды - 1,6 млрд. рублей; прочим кредиторам - 24,8 млрд. рублей. Из общей суммы неплатежей в бюджеты всех уровней - сумма пени и штрафов превышает 60 %, что полностью парализовало платежеспособность предприятий-производителей.

По ряду угледобывающих предприятий соотношение кредиторской и дебиторской задолженностей гораздо выше среднеотраслевого: ОАО шахта "Обуховская" - 13,8, ОАО "Ростовуголь" - 13,4, ОАО "Беловоуголь" - 6,8, ОАО "Киселевскуголь" - 6,5, ОАО "Прокопьевскуголь" - 4,7, ОАО "Туковуголь" - 4,4, ОАО "Челябинскуголь" - 4,2 раза.

Основной причиной такого роста является отсутствие поступлений на расчетные счета предприятий денежных средств за отгруженный уголь, оказанные работы и услуги. По состоянию на 1 октября 1999 года из общей суммы дебиторской задолженности 24699,6 млн. рублей задолженность покупателей за товары составляет 19270,1 млн. рублей, из которых только 8849,6 млн. рублей - долги за отгруженный уголь. В структуре задолженности за уголь доля электростанций составляет 51,5 %, коксохимических заводов - 5,8 % и остальных потребителей (в основном бюджетополучателей) - 42,7 процента.

Проведенные Счетной палатой Российской Федерации проверки ряда угольных объединений показали, что серьезные финансовые проблемы между поставщиками и производителями создают многочисленные посредники, у которых оседает значительная доля денежных средств.

Проверка в ОАО "Красноярскуголь" за 1996-1997 годы и I полугодие 1998 года показала, что расчеты за уголь практически осуществлялись в безденежной форме с привлечением от 40 до 60

посредников. Выручка от реализации угля за минусом НДС и акцизов составила в 1996 году – 1971,4 млн. рублей, в 1997 г. – 2591,9 млн. рублей. В структуре выручки в основном взаиморасчеты по бартеру, вексельной схеме и зачеты по налоговым платежам, поступления в виде "живых денег" составили в 1996 году 6 %, в 1997 году – 2,2%, за первое полугодие 1998 года – 0,03 процента.

Анализ показал, что результаты финансовой деятельности добывающих предприятий оказались искусственно завышенными за счет взаиморасчетов с потребителями угля векселями энергетических компаний, стоимость которых при последующем размещении на товарно-денежном рынке составляла денежными средствами – 17-18 %, а товарно-материальными ценностями – 50 процентов. Разница между номинальной стоимостью векселя и его продажной ценой списывалась из прибыли на прямые убытки предприятия.

При самой низкой себестоимости добычи 1 тонны угля – 40,2 рубля, (среднеотраслевая – в 3-4 раза выше) общий убыток ОАО "Красноярскуголь" по состоянию на 01.01.98 г. составил 1074,1 млн. рублей.

Анализ показал, что на убытки предприятия относятся огромные суммы пени и штрафов за неуплату платежей в бюджеты всех уровней, разница между номинальной и продажной стоимостью от размещения энергетических векселей, выданных в оплату за отгруженный уголь. Потери угольных предприятий только в 1997 году составили более 600 млн. рублей, которые получены различными посредниками.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 ноября 1997 г. № 1243 "О совершенствовании управления угольной промышленностью", постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 1997 г. № 1462 "О совершенствовании управления угольной промышленностью" (с изменениями от 03.03.99 г.) в связи с ликвидацией открытого акционерного общества "Российская угольная компания" функции государственного управления угольной промышленностью сосредоточены в Министерстве топлива и энергетики Российской Федерации.

Этим же постановлением Правительства Российской Федерации при Минтопэнерго России созданы Государственное учреждение по вопросам реорганизации и ликвидации нерентабельных шахт и разрезов (ГУ "ГУРШ") и Государственное учреждение по координации программ местного развития и решению социальных проблем, вызванных реструктуризацией угольной промышленности "Соцуголь" (ГУ "Соцуголь"), на которые возложены функции по обеспечению работ, связанных с ликвидацией неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов, координации программ местного развития, решению социальных проблем и осуществлению контроля за целевым использованием бюджетных средств, выделяемых Минтопэнерго России на указанные цели.

Распределение средств государственной поддержки по конечным получателям производится Минтопэнерго России (пять направлений) с участием ГУ «ГУРШ» (два направления) и «ГУ «Соцуголь» (пять направлений).

Финансирование созданных учреждений разрешено осуществлять из средств государственной поддержки угольной отрасли, предусматриваемых в федеральном бюджете, и иных источников.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1998 года №1482 создан Комитет по угольной промышленности при Министерстве топлива и энергетики, который осуществляет полномочия указанного Министерства в области государственного управления угольной промышленностью.

Федеральным законом от 26 марта 1998 года № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» расходы бюджетных средств на государственную поддержку угольной отрасли утверждены в сумме 5697737,4 тыс. рублей. Согласно ведомственной структуре расходов (приложение № 2 к Федеральному закону) эти средства предусматривались Минтопэнерго России.

Финансирование угольной отрасли в 1998 году должно было осуществляться в соответствии со сводным планом-графиком, представленным Минтопэнерго России и утвержденным заместителем Председателя Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов 5 мая 1998 г. № УЯ-П29-135 по 12 направлениям финансирования в сумме 5697737,4 тыс. рублей. Фактически в 1998 году профинансировано 5254271,9 тыс. рублей, или 92,2 % от намеченного.

Финансирование всех видов выплат производилось через лицевые счета, открытые бюджетным получателям в территориальных органах федерального казначейства. Проверка финансирования по направлениям использования ассигнований в разрезе каждого предприятия показала, что договоры с Минтопэнерго России о предоставлении средств государственной поддержки угольной носили формальный характер. Фактическое финансирование мероприятий практически по всем направлениям государственной поддержки осуществлялось с нарушением договорных объемов и лимитных назначений.

Исполнение сводного плана-графика на 1998 год, утвержденного МВК от 5 мая 1998 года, полностью нарушено в части выделения средств по направлениям финансирования, которое производилось волевым порядком, договорные условия не соблюдались. Измененный план-график 30 декабря 1998 года утвержден заместителем Министра топлива и энергетики Российской Федерации А. Е. Евтушенко (он же является заместителем председателя Межведомственной

комиссии) по фактическому распределению бюджетных средств.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 г. № 1523:

- (п.10) Межведомственной комиссией по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов утверждены предварительные пропорции распределения средств государственной поддержки угольной отрасли по направлениям финансирования только на I квартал 1998 года (протокол от 29.12.97 г. № 21), в дальнейшем они не пересматривались;

- в 1998 году вместо финансирования мероприятий по: техническим работам ликвидации особо убыточных и неперспективных шахт и разрезов; социальной защите работников, высвобождаемых в связи с реструктуризацией угольной отрасли; созданию безопасных условий работы в отрасли, - фактически приоритетным направлением оказалось финансирование селективной поддержки угледобывающих организаций, не возмещающих свои расходы за счет свободных цен на угольную продукцию.

Поквартальное финансирование угольной отрасли осуществлялось, особенно во втором

полугодии, неравномерно, в том числе в I квартале – 24,1 % от годового объема, во II квартале – 22,8 %, в III квартале – 11,2 % и в IV квартале – 41,9 процента.

В соответствии с Порядком финансирования мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, утвержденным Минфином России (письмо от 10.12.97 г. № 1-13/10 и приказ от 17.11.98 г. № 53н) каждому направлению финансирования в соответствии с Бюджетной классификацией Российской Федерации присвоен соответствующий вид расходов и код экономической классификации.

Как установлено проверкой, Минтопэнерго России распределение выделяемых Минфином России бюджетных средств по видам расходов производило неравномерно и непропорционально.

Распределение средств государственной поддержки угольной отрасли по видам расходов согласно сводному плану-графику от 5 мая 1998 г. и фактическое их выделение по направлениям финансирования (план-график от 30 декабря 1998 г.) по сравнению с пропорциями, утвержденными на I квартал 1998 года, представлены в таблице:

Таблица № 1

Направления финансирования	Пропорции МВК на I кв. 1998 г.	Сводный план-график на 1998 год, утвержденный МВК 05.05.98 г. №УЯ-П29-135		Фактическое финансирование за 1998 год		В % к плану-графику
		%	уд. вес, %	тыс. рублей	уд. вес, %	
Всего	100	100	5 697 737,4	100	5 254 271,9	92,2
1. Технические работы по ликвидации особо убыточных и неперспективных угольных шахт и разрезов (420)	16,7	16,8	957000,0	12,3	644 570,6	67,4
2. Научно-техническое и проектное обеспечение реструктуризации угольной промышленности (421)	0,6	0,5	30 537,4	0,7	38 228	125,2
3. Социальная защита работников, высвобождаемых в связи с реструктуризацией угольной промышленности, членов их семей, пенсионеров и инвалидов, работавших в угольной промышленности (422)	23	23,9	1360 000,0	19,1	1 007 016,9	74,0
4. Мероприятия по созданию безопасных условий (431)	-	3,9	225 000,0	1,9	102 000,0	45,3
5. Реализация программ местного развития (423)	6,1	7,4	425 000,0	5,6	293 000,0	68,9
6. Возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей (424)	3,7	5,4	305 000,0	5,8	305 603,3	100,2
7. Централизованный резервный фонд социальной поддержки (425)	9,9	5,3	300 000,0	7,1	373 914,6	124,6
Итого по приоритетным направлениям	60	63,3	3 602 537,4	52,5	2 764 333,4	76,7
8. Предоставление организациям угольной промышленности инвестиций на возвратной и платной основе на техническое перевооружение, реконструкцию и строительство (426)	14,8	15,8	900 000,0	8,8	462 850,0	51,4

Направления финансирования	Группировки МВК на I кв. 1998 г.	Сводный план- график на 1998 год, утвержденный МВК 05.05.98 г. №УЯ-П29-135		Фактическое финансирование за 1998 год		В % к плану- графику
	%	уд. вес, %	тыс. рублей	уд. вес, %	тыс. рублей	
8.1. Средства на разработку научно-технических программ федерального и регионального уровня на конкурсной и безвозвратной основе (426)				0,9	45 000,0	
9. Селективная поддержка угледобывающих организаций, не возмещающих свои расходы за счет свободных цен на угольную продукцию (427)	9,8	11,2	638 000,0	28,5	1 495 167,2	234,4
10. Реализация отраслевых тарифных соглашений на предприятиях и в организациях угольной промышленности (428)	9,6	5,3	300 000,0	4,3	224 062,6	74,7
11. Управление угольной отраслью (429)	0,8	0,9	52 000,0	0,8	40 219,5	77,3
12. Централизованный резервный фонд реструктуризации угольной промышленности (430)	5	3,6	205 200,0	4,2	222 639,2	108,5
Итого по остальным направлениям	40	36,8	2 095 200,0	47,5	2 489 938,5	118,8

В то же время соответствующий вид расходов включает в себя определенные выплаты, работы или затраты. Финансирование из федерального бюджета производилось в соответствии с реестрами Минтопэнерго России по установленным видам расходов и не

конкретизировалось по выплатам, работам или затратам в результате чего они обезличивались.

Из общей суммы средств, выделенных на технические работы по ликвидации особо убыточных и неперспективных шахт и разрезов, по данным ГУ «ГУРШ», профинансированы виды технических работ:

Таблица № 2

Технические виды работ	Предусмотрено договором	Фактическое финансирование	Выполнено □
	тыс. рублей		%
Технические работы, всего	957000 □	645905 □	67,5 □
в том числе:			
- ликвидация горных выработок и демонтаж подземного оборудования	132792	70900	53,4
- разборка зданий, сооружений и демонтаж оборудования	22564	11166,8	49,5
- ликвидация последствий вредного влияния от ведения горных работ	85527	53245,1	62,3
- обеспечение жизнедеятельности предприятия в период ликвидации	365578	293279,4	80,2
- снос ветхого жилого фонда и содействие гражданам в приобретении жилья	272248	168557,2	61,9
- реструктуризация и замена объектов социальной инфраструктуры	78291	48756,5	62,3

Неравномерно распределяются средства государственной поддержки в разрезе получателей.

Финансирование мероприятий на научно-техническое и проектное обеспечение реструктуризации угольной отрасли предусматривалось для организаций, выполняющих проектные работы по ликвидации шахт и разрезов. Следует отметить, что в 1998 и 1999 годах в сводных планах-графиках распределение средств в разрезе

получателей государственной поддержки не производилось и складывалось в основном из фактически выделенных исполнителю работ сумм. В 1998 году на выполнение рекомендаций по предупреждению и ликвидации провалов земной поверхности, предупреждению затоплений поверхности и горных выработок действующих шахт, снижению воздействия отвалов породы ликвидируемых шахт на атмосферу, проведению экологического мониторинга в районах

ликвидируемых шахт и разрезов выделено 4058 тыс. рублей, на финансирование разработки и экспертизы проектов ликвидации убыточных и неперспективных шахт и разрезов, шахтостроительных и вспомогательных предприятий угольной промышленности - 34170 тыс. рублей.

Проверки, проводимые Счетной палатой Российской Федерации в 1999 году в угольных объединениях, показали, что финансирование организаций за 1998 год производилось Минтопэнерго России сверх установленных сумм, предусмотренных заключенными трехсторонними договорами между Минтопэнерго России, угольными предприятиями и проектными организациями. Так, финансирование ОАО "Сахалинуголь" составило 121,2 %, ОАО "Челябинскуголь" - 254,3 %. Как было установлено, открытые акционерные общества оплачивали

задолженность по объемам работ, выполненным по разработке ТЭО ликвидации шахт и их корректировке, по договорам, заключенным напрямую между угольными предприятиями и проектными или другими организациями в 1997 и 1998 годах.

В ГУ «ГУРШ» информация о такой задолженности предприятий отсутствует, что не позволяет осуществлять эффективный контроль за целевым использованием средств государственной поддержки.

На социальную защиту работников, высвобождаемых в связи с реструктуризацией угольной промышленности, членов их семей, пенсионеров и инвалидов, работавших в угольной промышленности, средства выделялись по следующим направлениям:

Таблица № 3

Направления использования	План-график		Фактически перечислено		Выполнение, %	Распределено		% к графику
	сумма	%	сумма	%		сумма	%	
	утверждено		перечислено Минтопэнерго РФ			распределено ГУ «Соцуголь»		
Социальная защита высвобождаемых работников	1360000	100	1007016,9	100	74,0	1007016,9	100	74,0
Выплата выходных пособий и других:	561269	41,3	400693,8	39,8	71,4	345340,0	34,3	61,5
- на ликвидируемых шахтах и разрезах	527952	38,8	395360,4	39,3	74,9	329470,2	32,7	62,4
- на действующих шахтах и разрезах	33317	2,5	5333,4	0,5	16,0	15869,8	1,6	47,6
Обеспечение бесплатным углем	164347	12,1	114700,4	11,4	69,8	117245,6	11,6	71,3
Погашение задолженности по заработной плате работников, высвобождаемых в связи с:	634367	46,6	491622,7	48,8	77,5	544431,3	54,1	85,8
- ликвидацией шахт и разрезов	565598	41,6	451817,9	44,9	79,9	486644,3	48,4	86,0
- сокращением штатов, выходом на пенсию с действующих предприятий	68768,3	5,0	39804,8	3,9	57,9	57787,0	5,7	84,0

При проверке установлено, что ГУ «Соцуголь» в зависимости от складывающейся ситуации перераспределяет средства, после утверждения их Минтопэнерго России, на финансирование мероприятий по социальной защите высвобождаемых работников в части выплат выходных пособий, погашения задолженности по заработной плате и обеспечения пайковым углем.

Так, в течение года выплаты выходных пособий и других компенсаций высвобождаемым работникам с разрешения ГУ «Соцуголь» уменьшены на 55353,8 тыс. рублей, из них по ликвидируемым шахтам - на 65890,2 тыс. рублей, а по действующим увеличены на 10536,4 тыс. рублей. Увеличены также выплаты на погашение

задолженности по заработной плате – на 52808,6 тыс. рублей и обеспечение бесплатным пайковым углем - на 2545,2 тыс. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 1997 г. № 1524 средства на возмещение вреда, причиненного работникам ликвидируемых шахт и разрезов вследствие производственной травмы или производственного заболевания, передаются Фонду социального страхования.

На реализацию программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков по состоянию на 01.01.99 г. использовано 258693,1 тыс. рублей (88,3 %). Расходы произведены по статьям, приведенным в таблице:

Таблица № 4

Направления использования	предусмотрено по договорам		фактически выделено		выполнение, %	использовано	
	сумма	%	сумма	%		сумма	%
Всего	425000	100	293000	100	68,4	258693,1	100
Профессиональное консультирование и переобучение высвобождаемых работников	3035,1	0,7	1909,7	0,7	62,9	1716,5	0,7

Направления использования	предусмотрено по договорам		фактически выделено		выполнение, %	использовано	
	сумма	%	сумма	%			%
Переобучение	23030	5,4	10293,7	3,5	44,7	8575,5	3,3
Организация общественных работ	159926,9	37,6	119955,8	40,9	75,0	113347,0	43,8
Поддержка малого бизнеса	32086,2	7,6	16717,5	5,7	52,1	14933,4	5,8
Содействие созданию новых рабочих мест	188865,8	44,4	131417,3	44,9	69,6	116783,8	45,1
Содействие переселению граждан из неперспективных шахтерских городов с предоставлением помощи непосредственно переселяемым гражданам	18056	4,3	12706,0	4,3	70,4	3336,9	1,3

Формирование и реализация программ местного развития в 1996-1997 гг. осуществлялись без необходимого специального нормативно-методического обеспечения и должного контроля за целевым использованием средств со стороны администраций угледобывающих регионов.

В 1998 году финансирование на реализацию программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков осуществлялось по "остаточному принципу" и было крайне неравномерным: в I квартале - 25000 тыс. рублей (5,9 % от годового объема); во II квартале - 26000 тыс. рублей (6,1 %); в III квартале - 6000 тыс. рублей (1,4 %); в IV квартале - 236000 тыс. рублей (55,5%), из них в декабре - 154000 тыс. рублей. В результате в 1998 году были сорваны сроки реализации программ местного развития. Основное освоение средств началось только в I квартале 1999 года, создание запланированного количества рабочих мест не выполнено.

Затраты на создание одного рабочего места составили 75,8 тыс. рублей против 19,6 тыс. рублей, предусмотренных договорами.

В текущем году освоение средств ведется также медленными темпами. Из перечисленных с начала года 537000 тыс. рублей, согласно данным статистической отчетности по форме 2-у, по состоянию на 01.11.99 г. на лицевых счетах в отделениях федерального казначейства получателей этих средств - органов местного самоуправления шахтерских городов и поселков, находится 206400 тыс. рублей неиспользованных средств, или 38 %, из них:

- Республика Коми - перечислено 93,4 млн. рублей, не использовано 56,3 млн. рублей (60,3 %);

- Пермская область - перечислено 100 млн. рублей, не использовано 52,3 млн. рублей (53,0 %);

- Ростовская область - перечислено 92 млн. рублей, не использовано - 33,2 млн. рублей (36,1 %);

Кемеровская область - перечислено 111,4 млн. рублей, не использовано 21,2 млн. рублей (19 %).

Из средств, предназначенных для реализации отраслевых тарифных соглашений на предприятиях угольной промышленности и шахтного строительства, а также для дополнительного пенсионного обеспечения работников, имеющих право выхода на пенсию, Минтопэнерго России произведены следующие выплаты:

- индексация минимальных уровней оплаты труда работников организаций угольной промышленности, не возмещающих свои расходы за счет свободных цен на угольную продукцию, в сумме 154576,7 тыс. рублей (69%);

- дополнительное пенсионное обеспечение в сумме 68583,5 тыс. рублей (30,6 %), в настоящее время эту пенсию получают свыше 50 тыс. человек - бывших работников угольной промышленности;

- материальная помощь инвалидам и ветеранам труда угольной промышленности в сумме 902,4 тыс. рублей (0,4 %).

На формирование централизованного фонда социальной поддержки для покрытия затрат, связанных с непредвиденными расходами, фактически выделено 124,6 % против плана-графика. Использование указанных средств должно производиться на непредвиденные расходы по социальной защите высвобождаемых работников и погашение задолженности, образовавшейся до 1 января 1998 года, по возмещению вреда, причиненного работникам ликвидируемых шахт и разрезов вследствие производственной травмы или профессионального заболевания.

Фактически указанные средства использованы на выплату выходных пособий в сумме 39348,2 тыс. рублей, обеспечение бесплатным пайковым углем - 624 тыс. рублей, проведение летней оздоровительной кампании для детей шахтеров - 51830 тыс. рублей, погашение задолженности по заработной плате - 107183,8 тыс. рублей. Расходы по возмещению вреда (погашение задолженности за 1997 год) произведены в сумме 174928,6 тыс. рублей.

В нарушение Положения о централизованном резервном фонде из направленных Минтопэнерго России средств по централизованному резервному фонду социальной защиты на возмещение вреда, причиненного работникам ликвидируемых шахт, по указанию Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Б. Е. Немцова от 23 мая 1998 года, ряд предприятий производил выплаты регрессных исков трудящимся действующих шахт, в том числе: ОАО "Ростовуголь" - в сумме 17465 тыс. рублей и ОАО "Гукувоуголь" - 1696,3 тыс. рублей.

Во время проверки ОАО «Челябинскуголь» Счетной палатой Российской Федерации выявлено, что в нарушение действующих нормативных актов по указанию генерального директора С. В.

Батурина в сентябре 1998 года средства на выплату выходных пособий высвобождаемым работникам в сумме 10000 тыс. рублей были направлены на выплату текущей заработной платы действующих шахт и прибыльных разрезов. В 1998 году из указанной суммы 1060 тыс. рублей до настоящего времени так и не восстановлены.

В соответствии со сводным планом-графиком от 05.05.98 г. сумма средств, выделенных на мероприятия по созданию безопасных условий работы в угольной отрасли, в разрезе конечных получателей средств государственной поддержки, не распределена. Из причитающихся в 1998 году средств на эти цели в сумме 225000 тыс. рублей на Минтопэнерго России отнесено 178000 тыс. рублей и одной строкой на организации, обеспечивающие летний отдых детей – 47000 тыс. рублей.

Фактически в декабре 1998 года выделено для этого только 45,3 % от предусмотренного объема. Договоры о предоставлении и целевом использовании средств государственной поддержки угольной отрасли на выполнение этих мероприятий в 1998 году составлены в конце года - по фактическому выделению предприятиям средств государственной поддержки.

По конечным получателям эти средства направлены: действующим шахтам - 39000 тыс. рублей; военизированным горноспасательным частям и отрядам – 42000 тыс. рублей; Фонду охраны труда работников угольной промышленности «Уголь Фонд» – 16000 тыс. рублей; Научно-клиническому центру охраны здоровья в г. Ленинск-Кузнецком и санаториям имени Орджоникидзе и «Шахтер» - 5000 тыс. рублей.

В 1998 году организациям угольной промышленности инвестиции на техническое перевооружение, реконструкцию и строительство должны были предоставляться на конкурсной, возвратной и платной основе.

Фактически на эти цели выделено 462850 тыс. рублей, или 51,4 % от предусмотренных средств. Кроме того, из федерального бюджета по этому виду расходов выделены средства на разработку научно-технических программ федерального и регионального уровней в сумме 45000 тыс. рублей.

Минтопэнерго России в нарушение Порядка финансирования мероприятий по реструктуризации угольной отрасли:

- договоры о предоставлении и целевом использовании инвестиций с целью создания рентабельных угольных предприятий с получателями бюджетных средств не заключало;

- средства государственной поддержки в сумме 462850 тыс. рублей, выделенные на техническое перевооружение, реконструкцию и строительство, перечислены предприятиям без проведения конкурсов, на бесплатной и безвозвратной основе и использованы в основном для погашения имеющейся задолженности предприятиям,

выполнявшим в 1997 году инвестиционные проекты по договорам и контрактам, заключенным с ликвидированной компанией «Росуголь» (согласие Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Б. Е. Немцова от 20.05.98 г. № БН-П7-14753).

На заседании Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов под председательством Председателя Правительства Российской Федерации Е. М. Примакова (протокол от 27 ноября 1998 г. № 26) принято решение о погашении задолженности, образовавшейся до 1998 года, за счет средств государственной поддержки, выделяемых на 1998 и 1999 годы.

По состоянию на 1 декабря 1999 года было выделено инвестиций на эти цели в сумме 435000 тыс. рублей, которые использованы по разрешениям:

- Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. А. Густова от 21.04.99 г. № ВГ-П7-13312 - 200000 тыс. рублей;

- Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Н. Е. Аксененко от 23.06.99 г. № НА-П7-20530 еще - 235000 тыс. рублей бюджетных средств.

На селективную поддержку угледобывающих организаций, не возмещающих свои расходы за счет свободных цен на угольную продукцию в части затрат на выплату заработной платы с начислениями и материалы, частичного возмещения расходов, покрываемых за счет прибыли, фактически профинансировано 1495167,2 тыс. рублей (234,4 %).

Одной из причин перерасхода средств по указанной статье явилась всероссийская забастовка шахтеров («рельсовая война») весной 1998 года, в результате которой отдельными протоколами совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Б. Е. Немцова даны разрешения на дополнительное финансирование угольной отрасли из средств федерального бюджета по направлению «селективная поддержка угольной отрасли».

В нарушение Порядка финансирования мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, расходы, включаемые в состав затрат на производство и реализацию продукции, финансировались без учета ставки дотации селективной государственной поддержки, рассчитанной на тонну добытой товарной продукции.

В 1998 году Минтопэнерго России сведения о ставке дотации селективной государственной поддержки на тонну товарной продукции до угольных объединений и предприятий доводило только на I квартал, в последующие кварталы сведения о ставке до предприятий не доводились.

При расчете суммы селективной поддержки Минтопэнерго России заложена средняя цена 163,09 рубля за тонну угля. В то же время по решениям

администраций угольных регионов цена на уголь устанавливается ниже расчетной, в результате на угольных предприятиях искусственно завышаются убытки. Практически во всех угольных бассейнах региональная цена на уголь установлена на 20-30 % ниже расчетной Минтопэнерго России.

Себестоимость добычи 1 тонны угля за 1998 год составила 121,46 рубля (102,2 % от себестоимости за 1997 год), в том числе: подземная - 180,02 рубля; открытая - 87,15 рубля. В структуре себестоимости 1 тонны угля материальные затраты составили 52,37рублей (43,2 %); расходы на оплату труда - 26,02 рубля (21,4 %); отчисления во внебюджетные фонды на оплату труда - 9,50 рубля (7,8 %); амортизация основных фондов - 13,14 рубля (10,8 %); прочие денежные расходы - 16,35 рубля (13,5 %); внепроизводственные расходы - 4,07 рубля (3,3 %).

В 1998 году бюджетные средства поступали в угольные регионы после неоднократных обращений губернаторов областей и руководителей предприятий в Минтопэнерго России и Правительство Российской Федерации.

Многие обращения аргументировались невозможностью увеличения цен на уголь, сложной финансовой и социальной обстановкой в угольных регионах весной 1998 года. Фактически деньги шли на погашение задолженности по заработной плате за счет других статей расходов, выделенных на реструктуризацию угольной отрасли.

Согласно отчету Минтопэнерго России о прибылях и убытках по угольной промышленности за 1998 год, выручка от реализации товаров, продукции, работ, услуг (без НДС) составила 41230 млн. рублей, себестоимость реализованной продукции - 39020,8 млн. рублей. С учетом коммерческих и управленческих расходов прибыль от реализации продукции составила 364,6 млн. рублей. В то же время за счет прочих операционных и внебюджетных расходов, отвлечения средств убытки отчетного периода составили 9114,2 млн. рублей.

По отчету о прибылях и убытках за I полугодие 1999 года прибыль от реализации продукции составила 351,6 млн. рублей, а фактические убытки -4601,2 млн. рублей.

На формирование и использование централизованного резервного фонда реструктуризации угольной промышленности для покрытия затрат, связанных с авариями и

стихийными бедствиями, затрагивающими деятельность угледобывающих организаций, фактически выделено 108,5 % от предусмотренных сводным планом-графиком средств, которые в полном объеме перечислены угледобывающим организациям.

При сопоставлении данных о средствах, полученных из федерального бюджета Минтопэнерго России, ГУ «ГУРШ», ГУ «Соцуголь», и сведениями, показанными по графе 3 формы № 1-ГП (Госкомстат России), выявлены расхождения, свидетельствующие о перераспределении этих средств на всех уровнях и отсутствии должного контроля за их использованием со стороны Минтопэнерго России

Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1999 год" на государственную поддержку угольной промышленности предусматривалось 5850000 тыс. рублей.

В целях принятия мер по реализации региональных программ реструктуризации угольной промышленности, финансирования работ по осуществлению эффективных проектов на действующих перспективных шахтах и разрезах, разработки комплекса мер, направленных на сокращение сроков и снижение расходов по ликвидации неперспективных и особо убыточных шахт, обеспечению ввода новых мощностей по добыче угля, Правительство Российской Федерации признало необходимым выделить в 1999 году на реструктуризацию угольной промышленности 12 млрд. рублей, сверх сумм, предусмотренных в федеральном бюджете на 1999 год, за счет дополнительных поступлений кредитов Международного банка реконструкции и развития (протокол заседания у Председателя Правительства Российской Федерации Е. М. Примакова от 18.02.99 г. № 6).

За 11 месяцев 1999 года на государственную поддержку угольной отрасли фактически выделено 8340 млн. рублей, или 142,6% от предусмотренных в федеральном бюджете на 1999 год средств и 69,6 % - от графика, утвержденного Первым заместителем Правительства Российской Федерации, председателем МВК Н. Е. Аксененко.

Распределение средств государственной поддержки по направлениям финансирования на 1999 год и за 11 месяцев 1999 года приведено в таблице.

Таблица № 5

№№ п/п	Направления финансирования	Сводный план-график на 1999 год, утвержденный МВК		Фактически выделенные средства за 11 месяцев 1999 г.		% к плану-графику
		уд. вес, %	тыс. руб.	уд. вес, %	тыс. руб.	
	Государственная поддержка, всего	100	12000000	100	8340000	69,5
1.	Мероприятия по ликвидации особо убыточных и неперспективных угольных (сланцевых) шахт и разрезов	12,4	1480500	11,8	981066	66,3
2.	Научно-техническое и проектное обеспечение	0,4	42000	0,4	30500	72,6

№№ п/п	Направления финансирования	Сводный план-график на 1999 год, утвержденный МВК		Фактически выделенные средства за 11 месяцев 1999 г.		% к плану-графику
		уд. вес, %	тыс. руб.	уд. вес, %	тыс. руб.	
3.	Социальная защита высвобождаемых работников	29,4	3532600	24,6	2052164	58,1
4.	Мероприятия по созданию безопасных условий работы в угольной отрасли	3,8	455100	5,1	426443	93,7
5.	Реализация программ местного развития	6,1	733725	6,4	536991	73,2
6.	Возмещение вреда	6,9	828000	8,4	697733	84,3
7.	Централизованный резервный фонд социальной поддержки	8,6	1035575	10,6	880103	85,0
	Итого по приоритетным направлениям	67,6	8107500	67,2	5605000	69,1
8.	Инвестиции на возвратной и платной основе на техническое перевооружение, реконструкцию и строительство	7,0	840000	5,2	435000	51,8
8.1.	Средства на разработку научно-технических программ федерального и регионального уровня	0,5	60000	0,5	41580	69,3
9.	Селективная поддержка угледобывающих предприятий	10,1	1212100	12,1	1009530	83,3
10.	Реализация тарифного соглашения	12,4	1490100	12,4	1033490	69,4
11.	Управление угольной отраслью	0,6	73800	0,7	61350	83,1
12.	Централизованный резервный фонд реструктуризации угольной промышленности	1,8	216500	1,8	154050	71,2
	Итого по остальным направлениям	32,4	3892500	32,8	2735000	70,3

По данным Комитета угольной промышленности при Минтопэнерго России, в декабре 1999 года Минфин России предусматривает выделить 1660 млн. рублей. Всего за 1999 год предполагается выделение 10000 млн. рублей, из них 5850 млн. рублей - предусмотренные Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год», 1250 млн. рублей - угольные займы МБРР и 2900 млн. рублей - за счет других источников доходной части федерального бюджета.

В 1999 году средства на поддержку угольной промышленности выделялись более равномерно, и их распределение производилось пропорционально. Финансирования одних направлений за счет других не наблюдалось.

Задолженность по выходным пособиям и заработной плате работникам, уволенным с ликвидируемых шахт, в сумме 346,9 млн. рублей полностью погашена в I квартале 1999 года.

Согласно отчету об использовании средств федерального бюджета, направленных на финансирование мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, по форме № 2-у, общий остаток неиспользованных бюджетных средств за 1998 год (с учетом заключительных оборотов) составил 64318 тыс. рублей, или 1,2 % от суммы выделенных средств.

Согласно отчету по форме № 2-у за 11 месяцев 1999 года кассовый расход составил 6818721 тыс. рублей; остаток неиспользованных бюджетных средств по состоянию на 1 декабря 1999 года - 1521279 тыс. рублей.

Из неиспользованных по состоянию на 1 декабря бюджетных средств наиболее крупные остатки по следующим видам расходов:

- социальной защите высвобождаемых работников - 478129 тыс. рублей;
- централизованному резервному фонду социальной защиты - 309916 тыс. рублей;
- программам местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков - 145957 тыс. рублей;
- возмещению вреда, причиненного работникам ликвидируемых шахт и разрезов - 323015 тыс. рублей;
- техническим работам по ликвидации шахт - 157131 тыс. рублей.

При проведении в феврале 1997 года проверки эффективности использования бюджетных средств, выделенных на государственную поддержку угольной промышленности, санацию и закрытие особо убыточных и неперспективных шахт ОАО «Воркутауголь», Счетной палатой Российской Федерации были выявлены случаи перерасхода средств государственной поддержки по отдельным направлениям бюджетного финансирования, задержек перечисления поступающих средств господдержки конечным получателям, а также установлены факты нецелевого использования бюджетных средств и их временного отвлечения на текущие нужды Общества в сумме 3099,9 тыс. рублей.

Материалы проверки рассмотрены на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (поста-

новление от 28 марта 1997 года № 12 (83). Представлением Счетной палаты Российской Федерации от 1 апреля 1997 года № 11/207 генеральному директору ОАО «Воркутауголь» предписывалось принять меры по устранению выявленных нарушений и внести в федеральный бюджет 682,0 тыс. рублей средств государственной поддержки, использованных не по целевому назначению, и 2119,0 тыс. рублей штрафных санкций за нецелевое временное отвлечение бюджетных средств, а также восстановить на счете бюджетного финансирования из собственных источников 187,9 тыс. рублей и направить их по целевому назначению.

В информации генерального директора ОАО «Воркутауголь» от 16 мая 1997 года сообщалось о принятых мерах по устранению отмеченных недостатков и восстановлении на бюджетном счете 187,9 тыс. рублей, а также о том, что штрафные санкции и средства, использованные не по целевому назначению, будут возвращены в федеральный бюджет до 1 июля 1997 года.

Обращения ОАО «Воркутауголь» в Счетную палату Российской Федерации от 25 декабря 1997 года, 16 июля 1998 года и 28 декабря 1998 года о продлении срока внесения штрафных санкций в сумме 2801,0 тыс. рублей в бюджет Российской Федерации до 1 июля 1998 года и до 1 января 1999 года, а затем и об отмене штрафных санкций были рассмотрены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протоколы от 23 января 1998 года № 2 (115) и от 15 сентября 1998 года № 27 (140)). Учитывая сложную финансовую и социальную обстановку, сложившуюся в регионе, принято положительное решение о продлении сроков, а вопрос об отмене представления Счетной палаты Российской Федерации от 1 апреля 1997 года № 11/207 в части внесения ОАО «Воркутауголь» в федеральный бюджет вышеназванных штрафных санкций - рассмотреть на заседании Коллегии по результатам проверки с выездом на место (протокол от 15 января 1999 года № 1 (152)).

В ходе проверки исполнения представления были проанализированы показатели производственно-финансовой деятельности ОАО «Воркутауголь» за 1998 год и I полугодие 1999 года, итоги реализации программы «Реструктуризация угольной промышленности Воркутинского промрайона в 1995-2000 годах», поступление и использование ОАО «Воркутауголь», его филиалами и ликвидируемыми шахтами средств государственной поддержки угольной промышленности, а также эффективность принятых мер по устранению нарушений, выявленных предыдущей проверкой.

За проверяемый период финансовое состояние ОАО «Воркутауголь» продолжало оставаться сложным. Платежный дефицит в 1998 году увеличился на 28,6 % и достиг 2753,3 млн. рублей, а в первом полугодии 1999 года возрос еще на 10,0 процентов.

Убытки от реализации продукции за 1998 год составили 296,4 млн. рублей, а балансовые убытки - 946,1 млн. рублей. В первом полугодии 1999 года Общество также имело убытки от реализации в размере 82,6 млн. рублей и балансовые убытки в сумме 434,8 млн. рублей.

Возросли дебиторская и кредиторская задолженность. При этом кредиторская задолженность превысила дебиторскую по состоянию на 1 июля 1999 года в 2,1 раза.

Основные коэффициенты, характеризующие финансовое состояние Общества, не соответствуют нормативным значениям.

Неполное и неритмичное финансирование из федерального бюджета мероприятий, предусмотренных программой «Реструктуризация угольной промышленности Воркутинского промрайона в 1995-2000 годах», не позволило выполнить поставленные задачи по достижению планируемых показателей по объемам добычи угля и рентабельности производства и привело к созданию напряженности в трудовых коллективах в связи с несвоевременной выплатой и ростом задолженности заработной платы.

На действующих шахтах обновление основных фондов практически не ведется, по состоянию на 1 января 1999 года более 70 % находящихся в работе механизированных комплексов имели стопроцентный износ.

Реализация программы в основном свелась к ликвидации неперспективных шахт и закрытию малопроизводительных участков.

Представление Счетной палаты Российской Федерации от 1 апреля 1997 года выполнено частично:

- восстановлено за счет собственных источников 187,9 тыс. рублей на счете бюджетного финансирования и направлено по целевому назначению на реализацию мероприятий по закрытию шахты «Промышленная»;

- средства государственной поддержки, поступившие в 1998 году и I полугодии 1999 года, использованы по целевому назначению;

- нарушений, выявленных в ходе предыдущей проверки, в том числе случаев перерасхода средств государственной поддержки по отдельным направлениям бюджетного финансирования, задержек перечисления поступающих средств и отвлечения бюджетных средств на текущие нужды Общества, не установлено.

Учитывая сложную финансовую и социальную обстановку, сложившуюся в Воркутинском промышленном районе, предлагается согласиться с просьбой ОАО «Воркутауголь» о пересмотре представления Счетной палаты Российской Федерации от 1 апреля 1997 года № 11/207 в части внесения в федеральный бюджет 2801,0 тыс. рублей штрафных санкций, начисленных за нецелевое временное отвлечение бюджетных средств в 1996 году.

Одним из источников финансирования реструктуризации предприятий топливно-энергетического комплекса предполагалось использовать финансовые ресурсы, полученные от совместной деятельности СП "Вьетсовпетро".

Проверка выполнения постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. № 755 показала, что указанным постановлением установлен порядок использования средств, поступающих из Социалистической Республики Вьетнам в счет доли российского участника совместного предприятия "Вьетсовпетро" для реализации федеральной программы России по обеспечению устойчивой работы нефтегазодобывающей отрасли в 1993-1994 годах.

Предусматривалось с учетом комиссионных, причитающихся в установленном порядке Российскому внешнеэкономическому объединению "Зарубежнефть" (РВО "Зарубежнефть"), перечислять:

50 % - на счет Министерства финансов Российской Федерации;

35 % - Министерству топлива и энергетики Российской Федерации целевым назначением на открытый в уполномоченном банке Российской Федерации счет для осуществления технического перевооружения и реконструкции предприятий нефтяного машиностроения, ввода бездействующего фонда скважин, создания новых нефтедобывающих мощностей на территории Российской Федерации и развития социальной сферы предприятий Минтопэнерго России;

10 % - РВО "Зарубежнефть" Минтопэнерго России, выполняющего функции российского участника в СП "Вьетсовпетро". Указанные средства направлять на дальнейшее освоение нефтегазовых ресурсов шельфа юга Социалистической Республики Вьетнам (далее - СРВ) и развитие объектов топливно-энергетического комплекса Социалистической Республики Вьетнам.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации разработан и подписан 4 апреля 1994 года Минфином России, Минтопэнерго России и РВО "Зарубежнефть" Технический порядок накопления и расходования средств Минтопэнерго России и РВО "Зарубежнефть" (Технический порядок). Порядок согласован Госкомимуществом России и уполномоченным акционерным банком "Империал".

Дополнения в Технический порядок внесены 13 октября 1994 года письмом Минфина России №26-3-2.

В нарушение пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. № 755 в его разработке не принимал участия Центральный Банк России.

Технический порядок предусматривает использование средств Минтопэнерго России на:

- техническое перевооружение и реконструкцию предприятий нефтяного машиностроения;
- ввод бездействующего фонда скважин;
- создание новых нефтедобывающих мощностей на территории Российской Федерации;
- развитие социальной базы предприятий Минтопэнерго России.

Выдача валютных средств со специального счета Минтопэнерго России, в соответствии с Техническим порядком, должна осуществляться банком по указанию Министра топлива и энергетики Российской Федерации по представляющим заемщиками документов, подтверждающих целевое использование этих средств.

Целевое финансирование предприятий смешанной формы собственности и безвозмездное целевое финансирование государственных предприятий должно осуществляться по согласованию с Минфином России.

Использование валютных средств в соответствии с Техническим порядком предусматривается путем:

- льготного кредитования на срок не более трех лет, а по письму Минфина России от 13.10.94 г. №26-3-2 - на срок до шести лет, с взиманием не менее 5% годовых. Предприятие кредитруется банком через ссудные счета, открываемые в установленном порядке. Выдача кредита осуществляется под гарантии банка, на условиях возвратности;

- целевого финансирования предприятий смешанной формы собственности с соответствующим увеличением доли государства в уставном капитале таких предприятий;

- безвозмездного целевого финансирования государственных предприятий и проектов;

- погашения задолженности инопфирмам за поставленное, но оставшееся неоплаченным, в счет централизованных отраслевых закупок по импорту в 1991-1992 гг. оборудование и материалы для нефтяной промышленности на основе перечней платежей, утвержденных Минтопэнерго России по согласованию с Минфином России.

Контроль за целевым и эффективным использованием валютных средств по условиям Технического порядка возлагался на уполномоченный банк.

Минтопэнерго России 12 апреля 1994 года заключило с АБ "Империал" договор о сотрудничестве в области расчетно-кассового обслуживания и валютно-финансовых операций, по которому указанный банк был уполномочен выполнять финансовые операции: конверсионные, кредитные, трастовые и другие, принятые в международной банковской практике.

В соответствии с приказом Минтопэнерго России от 25.03.94 г. №61 "Об организации работы в области валютного регулирования в Минтопэнерго России" была образована Комиссия валютного

регулирования (КВР), утверждено Положение о ней и определен состав Комиссии.

В состав Комиссии вошли Министр топлива и энергетики Российской Федерации (Ю. К. Шафраник), заместители Министра топлива и энергетики Российской Федерации (А. Г. Козырев, А. Т. Шаталов, В. В. Бушуев), заместитель Министра финансов Российской Федерации (А. Л. Самусев), руководители департаментов Минтопэнерго России: кредитно-финансового регулирования (Е. П. Леленков) и инвестиционной политики и капитального строительства (П. В. Нидзельский), начальник главного сводного управления внешнеэкономических связей (В. Г. Мордасов).

Комиссии валютного регулирования Министерства поручено рассматривать целесообразность выделения валютных средств предприятиям ТЭК и принимать окончательное решение о приоритетности и порядке их финансирования.

Кроме Технического порядка 17 мая 1994 года Министр топлива и энергетики Российской Федерации Ю. К. Шафраник утвердил, а заместитель Министра финансов Российской Федерации А. Л. Самусев согласовал Временный порядок валютного финансирования и кредитования в топливно-энергетическом комплексе Российской Федерации, которым предусмотрено помимо направлений, изложенных в Техническом порядке,

использование валютных средств на осуществление приоритетных проектов, связанных с внедрением передовых технологий в угольной промышленности.

Министром топлива и энергетики Российской Федерации 20 февраля 1997 года утверждены Методические рекомендации "Обоснование, порядок подготовки и проработки заявок предприятий на выделение валютных средств".

Вместе с тем Министерством не выработан порядок учета движения этих средств.

За период с 1993 года по 22 ноября 1999 года в Минтопэнерго России в соответствии с постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. №755 от деятельности СП "Бьетсовпетро" поступило 367.576.027 долларов США.

Однако следует отметить неравномерность их поступления по годам. В 1993 году поступило 85.712.386 долларов США (или 23,3% от общей суммы поступлений), в 1994 году – 50.533.954 (13,7%), в 1995 году – 31.601.756 (8,6%), в 1996 году – 75.128.352 (20,4%), в 1997 году - 74.773.617 (20,3%), в 1998 году – 46.514.739 (12,7%), в 1999 году (по 20 ноября) - только 3.311.223 доллара США (1,0%).

Валютные средства с 1993 года поступали на текущий валютный счет Минтопэнерго России в Международном Московском Банке. Всего за указанный период поступило 97.060.280 долларов США.

Таблица № 6 (в долларах США)

	Поступило	Расходовано	Остаток на 20.11.99
<i>Всего по Минтопэнерго России:</i>	380.471.469-85	361.649.017-67	18.822.452-18
Остаток рублевых средств от продажи валюты			39.214.739-80
Рублевые остатки средств в виде % начисленных на эти остатки			13.124-19
В том числе:			
По постановлению № 755	367.576.027-71		
Возврат зарезервированных средств	7.000.000-00		
Возврат кредитов	5.593.740-00		
Проценты на остаток средств	180.935-47		
Доход от депозитных вкладов	54.916-67		
Проценты по кредитам	65.850-00		
Комиссионные за обслуживание		2221-00	
<i>Из них через банки:</i>			
1. Международный Московский Банк (с 03.09.93 по 29.04.94 г.) По постановлению № 755 п/п от 27.04.94 № 7 средства переведены на счет АБ«Империал»	97.060.280-67 97.060.280-67	42.769.771-59 54.290.509-08	00-00
в том числе за обслуживание		81-00	
2. АБ «Империал» (с 20.04.94 по 18.08.98, 25.08.98 отозвана лицензия на проведение кассовых операций) п/п 27.04.94 № 47 - средства переведены из Международного Московского Банка Остаток рублевых средств от продажи валюты	271.864.004-99 54.290.509-08	311.274.261-64	14.880.252-43 39.214.739-80
По постановлению № 755	259.149.498-32		
Возврат зарегистрированных средств	7.000.000-00		
Возврат кредитов	5.593.740-00		
Проценты по кредитам	65.850-00		

	Поступило	Расходовано	Остаток на 20.11.99
Доход от депозитных вкладов	54.916-67		
Комиссионные за обслуживание		2140-00	
3. «Внешэкономбанк» (с 13.11.98 г. по 20.11.99 г.)	11.547.184-19	7.604.984-44	3.942.199-75
В том числе:			
По постановлению № 755	11.366.248-72		
Рублевые остатки средств в виде % начисленных на эти остатки средств			13.124-19
Проценты на остаток средств	180.935-47		
Всего получено средств:	367.576.027-71	361.646.796-67	
В том числе по годам:			
1993	85.712.385-88	34.469.690-59	
1994	50.533.953-80	95.579.284-00	
1995	31.601.756-52	33.844.251-00	
1996	75.128.352-24	67.321.708-65	
1997	74.773.617-13	68.979.608-72	
1998	46.514.738-88	53.847.269-27	
1999 (по состоянию на 20.11.99 г.)	3.311.223-26	7.604.984-44	

В 1994 году Минфин России определил АБ "Империал" уполномоченным банком на совершение валютных операций. С 1994 года по 25 августа 1998 года на валютный счет в АБ "Империал" поступило от деятельности СП "Вьетсовпетро" 271.864.005 долларов США и остаток валютных средств, находившихся на счетах Министерства в Международном Московском Банке, в сумме 54.290.509 долларов США.

В связи с объявлением АБ "Империал" банкротом 25 августа 1998 года Центральный Банк Российской Федерации отозвал лицензию на проведение кассовых операций.

После отзыва лицензии у АБ "Империал" был открыт счет Минтопэнерго России во Внешэкономбанке. С ноября 1998 по ноябрь 1999 года получено 11.366.248 долларов США, кроме того, начислено процентов на остатки средств в сумме 180.935 долларов США.

На счете АБ "Империал", после объявления банка банкротом, зависло 14.880.252 доллара США и 39,2 млн. рублей остатка средств от продажи валюты.

За время работы Минтопэнерго России с АБ "Империал" проценты на остаток валютных средств не начислялись, так как в договоре о сотрудничестве в области расчетно-кассового обслуживания и валютно-финансовых операций Минтопэнерго России не оговорил порядок начисления процентов на остаток валютных средств на своих счетах.

Вопрос о начислении процентов был поднят Министерством только в июле 1998 года - за месяц до отзыва лицензии.

Вместе с тем остатки валютных средств (по постановлению Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. №755) на счетах АБ "Империал" имелись в течение всего периода обслуживания. Минимальный размер остатка валютных средств - 46,9 тыс. долларов, в среднем ежеквартальные остатки составляли 11.150 тыс. долларов.

Не получая процентов на остаток валютных средств, Министерство за обслуживание заплатило банку 2140 долларов комиссионных.

Минтопэнерго России 13 августа 1998 года обратилось с письмом в Правительство Российской Федерации с просьбой об обеспечении защиты средств Министерства в АБ "Империал", в работе с которым имелись серьезные финансовые трудности.

26 августа Министерство повторно обратилось в Правительство Российской Федерации (письмо № МТ-7110-25) с теми же предложениями:

- переоформление на договорной основе прав требований задолженности предприятий ТЭК с последующей передачей согласованному финансово-кредитному учреждению на сумму 65.665 тыс. долларов;

- передача прав требований кредиторской задолженности предприятий ТЭК на сумму 108.790,5 тыс. долларов "ЗАО «Русская генеральная нефтяная компания» с последующей передачей прав требования этой задолженности Минтопэнерго России, а затем согласованному финансово-кредитному учреждению;

- принятие ликвидных активов банка на остатки валютных средств в сумме 22.587,7 тыс. долларов.

На письма Министерства ответов из Правительства Российской Федерации получено не было, без разрешения которого оно неправомочно решать вопросы перераспределения валютных средств.

Минтопэнерго России 25 августа 1998 года издает приказ №282 «Об образовании Комиссии по внутреннему расследованию обстоятельств, возникших в связи с неплатежеспособностью АБ "Империал"».

Деятельность Комиссии по внутреннему расследованию обстоятельств, возникших в связи с неплатежеспособностью АБ "Империал", ограничилась лишь одним заседанием, не наметившим никаких мер.

Комиссия валютного регулирования Минтопэнерго России за период с 1994 года по 18 февраля 1999 года провела 49 заседаний, на которых в основном рассматривались вопросы выделения средств. В 1999 году на заседаниях КВР вопросы возврата кредитов не рассматривались.

Из 367.576 тыс. долларов США, поступивших в Минтопэнерго России от деятельности СП "Вьетсовпетро", использовано 98,4 % или 361.646,8 тыс. долларов.

Финансирование предприятий и организаций осуществлялось банком по указанию Министра топлива и энергетики Российской Федерации, путем предоставления валютных средств на безвозвратной основе и льготного кредитования.

В соответствии с Техническим порядком использовано 153.341,1 тыс. долларов, или 42,4% всех средств, в том числе:

на создание новых нефтедобывающих мощностей направлено 88.500 тыс. долларов;

на техническое перевооружение и реконструкцию предприятий нефтяного машиностроения – 46.216,0 тыс. долларов;

на развитие социальной базы предприятий ТЭК - 14.125,1 тыс. долларов и на ввод бездействующих скважин - 4.500 тыс. долларов.

Кроме этого, на погашение задолженности инофирмам за поставленное (но не оплаченное) в счет централизованных отраслевых закупок по импорту в 1991-1992 годах оборудование и материалов для нефтяной промышленности использовано 40.349,7 тыс. долларов.

Основная часть валютных средств использовалась на кредитной основе.

С 1993 года по 20 ноября 1999 года оформлено 29 кредитных договоров на сумму 215.037,0 тыс. долларов США (59,5% от суммы израсходованных средств) и на безвозмездной основе использовано 146.612,0 тыс. долларов США (40,5%).

Кредиты оформлялись на срок от 4 месяцев до 7 лет (на 7 лет оформлен кредит АО «Ижнефтемаш» 17.09.93 г., до выхода Технического порядка).

Суммы кредитов колеблются от 100,0 тыс. до 27.000 тыс. долларов.

Кредиты, предоставленные по Техническому порядку, составили 118.910,0 тыс. долларов, или 55,3% всей суммы кредитов.

Из них на создание новых нефтедобывающих мощностей направлено 85.500 тыс. долларов, на техническое перевооружение и реконструкцию предприятий нефтяного машиностроения – 31.910,0 тыс. долларов и на ввод бездействующих скважин - 1.500 тыс. долларов.

Кроме этого, в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. № 755 и Технического порядка:

- по Временному порядку на осуществление приоритетных проектов, связанных с внедрением передовых технологий в угольной промышленности, выделено 19.249,3 тыс. долларов (9,0% всех кредитов);

- по отдельным разрешениям Правительства РФ правительственным выдано кредитов на сумму 76.877,7 тыс. долларов (35,8% всех кредитов), из них предприятиям ТЭК на строительство, закупку и освоение новой техники - 34.900,0 тыс. долларов.

Таким образом, часть валютных средств (96127 тыс. долларов), поступивших от деятельности СП "Вьетсовпетро", была использована Минтопэнерго России для кредитования предприятий и организаций на цели, не предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. № 755.

ВПО "Зарубежнефтегазстрой" в феврале 1994 года обратилось к Министру топлива и энергетики Российской Федерации Ю. К. Шафранику с просьбой оказать временную финансовую помощь в сумме 10 млн. долларов на строительство завода по производству полипропилена в городе Буденовске Ставропольского края. Завод строился за счет кредитных средств иностранного подрядчика.

Комиссия валютного регулирования, в нарушение постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. №755 и Технического порядка, приняла решение о выделении ВПО "Зарубежнефтегазстрой" кредита в размере 10,0 млн. долларов США на строительство завода. ВПО "Зарубежнефтегазстрой" обратилось с просьбой об увеличении кредита до 14,0 млн. долларов.

Без рассмотрения на Комиссии валютного регулирования данного обращения по увеличению размера кредита в июле 1994 года между АБ "Империал" и ВПО "Зарубежнефтегазстрой" был заключен кредитный договор на сумму 14,0 млн. долларов (со сроком погашения до 6 июля 1999 года).

В декабре 1996 года ВПО "Зарубежнефтегазстрой" обратилось в Министерство с просьбой рассмотреть предложение о погашении кредита путем передачи АБ "Империал" пакета акций АО "Ставропольполимерпродукт" на эквивалентную сумму (17,5 млн. долларов, с учетом процентов за пользование кредитом). На КВР принято решение изучить данный вопрос и рассмотреть его на следующем заседании.

Однако до настоящего времени вопрос не рассмотрен (нет протоколов заседаний КВР Минтопэнерго России по этому вопросу).

Валютные средства Министерству не возвращены.

По разрешению Правительства Российской Федерации (№ВЧ-П-2-08200 от 30.03.94 г.) в ответ на обращение Министра топлива и энергетики Российской Федерации о направлении средств, поступающих от деятельности СП "Вьетсовпетро" на финансирование приоритетных проектов, связанных с внедрением передовых технологий в угольной промышленности России, Минтопэнерго России выделило 34.850,0 тыс. долларов для предприятий угольной отрасли, в том числе АО "Инвестиционная компания "Соколовская" - 25,6 млн. долларов.

В 1996 году АО "Инвестиционная компания "Соколовская" обратилось в Министерство с просьбой сумму кредита в 10 млн. долларов США

переоформить на безвозвратной основе с увеличением доли государственной собственности в уставном капитале данного АО. По решению КВР (от 21.08.96 г.) кредит переоформлен на безвозвратную основу и осуществлена передача 6.029.489 акций АО "Инвестиционная компания "Соколовская" Мингосимуществу России на сумму 60.294.890.000 рублей, эквивалентную 10,0 млн. долларов.

По решению КВР от 21.10.94 г. средства в сумме 15,6 млн. долларов перечислены на безвозвратной основе для закупки горношахтного оборудования в ФРГ для ОАО "Соколовское" на условии увеличения государственной доли собственности.

Однако данное решение не выполнено. Информация об увеличении государственной доли собственности в уставном капитале ОАО "Соколовское", получившей в 1994 году на безвозвратной основе средства в сумме 15,6 млн. долларов, не представлена.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 01.03.93 г. №180 "О вводе в разработку новых нефтяных месторождений" (протокол КВР от 22.09.94 г. №7) Министерство выделило ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания" на финансирование проекта обустройства Полуныхского, Тайлоковского, Западно-Асомкинского, Кальчинского и других нефтяных месторождений Тюменской области 27,0 млн. долларов США. Генеральным заказчиком проекта и конечным получателем всех инвестиционных средств являлось ОАО "Тюменьнефтегаз".

Заключен кредитный договор №4-074-202 от 23.09.94 г. между АБ "Империал" и ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания" о выделении кредита в сумме 27,0 млн. долларов сроком на 6 лет.

В нарушение Технического порядка Минтопэнерго России (заявление № 7 от 22.09.94 г.) дало указание АБ "Империал" о переводе ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания" валютных средств в размере 27,0 млн. долларов США.

В соответствии с графиком погашения задолженности, с первого квартала 1999 года должно начаться погашение основного долга. Однако в июле 1998 года в РНГК поступило обращение от ОАО "Тюменская нефтяная компания" с предложением пересмотреть график погашения задолженности и перенести срок возврата средств. РНГК дважды обращалась в Минтопэнерго России по данному вопросу.

Ответ от Минтопэнерго России до настоящего времени не получен. Предложение ОАО "Тюменская нефтяная компания" о возможном переносе срока возврата средств на заседании КВР не рассматривалось. ОАО «Тюменская нефтяная компания» погашение кредита не осуществляет.

Позиция Минтопэнерго России по вопросу возможной реструктуризации долга до сих пор не определена.

На ряд операций по продаже и переводу валютных средств решения принимались не Комиссией валютного регулирования Минтопэнерго России, а единолично Министром:

1. Минтопэнерго России продало 22 мая 1998 года АБ "Империал" валюту на сумму 26.077,7 тыс. долларов, полученные средства в сумме 160 млн. рублей были перечислены платежным поручением № 3 от 22.05.98 г. Главному управлению федерального казначейства Минфина России. Основанием для данной операции послужила резолюция Председателя Правительства Российской Федерации С. В. Кириенко («В связи с чрезвычайной ситуацией, временно на один месяц согласиться с предложением Минтопэнерго России») на письме Министра топлива и энергетики Российской Федерации С. В. Генералова с просьбой о погашении задолженности федеральных потребителей за поставленный уголь.

Данная сумма Минфином России не возвращена. Никаких договоров Минтопэнерго России с Минфином России не заключали.

Не приняв меры по возврату в срок валютных средств в сумме 26.077,7 тыс. долларов, отвлеченных на цели, не предусмотренные постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. №755, Министр топлива и энергетики Российской Федерации С. В. Генералов в июне того же года обращается в Правительство Российской Федерации с просьбой о направлении 17,0 млн. рублей в доход федерального бюджета с последующим направлением этих средств на государственную поддержку предприятий угольной промышленности.

На основании разрешения Правительства Российской Федерации Минтопэнерго России продает еще 2.717,8 тыс. долларов, а полученные 17,0 млн. рублей переводит (платежное поручение №6 от 29.07.98 г.) Главному управлению федерального казначейства Минфина России.

Документов, подтверждающих возврат этих средств, не представлено.

В Программе экономии государственных расходов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.98 г. №600, предусматривалась корректировка в 1998 году нормативов распределения средств, поступающих от СП «Вьетсовпетро», а также перечисление Минтопэнерго России 331 млн. рублей в доход федерального бюджета.

Заместитель Министра топлива и энергетики Российской Федерации С. Г. Новиков письмом от 19.01.99 г. №СН-417 информирует Минфин России о ходе реализации плана мероприятий по обеспечению экономии государственных расходов Минтопэнерго России. В пункте 6 мероприятий по обеспечению экономии государственных расходов отмечено, что в доход федерального бюджета внесено 357 млн. рублей, в том числе указываются перечисления Главному управлению федерального

казначейства Минфина России в сумме 160 и 17 млн. рублей, произведенные в мае и июле 1998 года.

Следует отметить, что в информации по учету расходов валютных средств, представленной Счетной палате Российской Федерации, данные изменения не отражены, решения Комиссии валютного регулирования по этому вопросу нет.

Министерство (Ю. К. Шафранник) и Акционерный банк "Империал" 7 февраля 1996 года заключили дополнительное соглашение (без №), в котором более детально оговорены условия выдачи и возврата кредитов. По данному соглашению Министерство подтверждает право банка после предоставления кредита перечислять средства со специального счета Министерства на специальный счет банка в сумме, равной сумме предоставленного кредита, включая проценты. Банк гарантирует возврат средств, зачисленных на специальный субсчет или иной счет, по указанию Министерства после погашения заемщиками задолженности по кредиту. В случае несвоевременного возврата кредитов и процентов по ним банк обязан принять меры к их возврату.

Комиссия валютного регулирования Минтопэнерго России на заседании от 18.07.96 г. №МТ-4211 подтвердила целесообразность создания структур типа ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания", как наиболее отвечающих задачам активизации инвестиционного процесса, и рекомендовала расширить сотрудничество РГНК с предприятиями ТЭК. Работа АБ "Империал" и ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания" по целевому использованию финансовых средств признана отвечающей нормативным требованиям и соглашениям между Министерством, банком и РГНК.

Минтопэнерго России, АБ "Империал" и ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания" 26 июля 1996 года заключили соглашение о выделении РГНК из внебюджетного валютного фонда Министерства 114.349.284 доллара США на возвратной основе сроком на шесть лет для обеспечения поручительства по 21 кредитному договору, оформленному банком предприятиям ТЭК.

На момент подписания соглашения АБ "Империал" владел 94 % акций РГНК.

Данным соглашением ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания" дано право по согласованию с АБ "Империал" осуществлять управление задолженностью предприятий топливно-энергетического комплекса по кредитам с переоформлением этой задолженности в ценные бумаги. При этом контроль за целевым и эффективным использованием валютных средств возложен на АБ "Империал" и РГНК.

Указанное соглашение противоречит Техническому порядку, подписано без извещения Минфина России, не направлено на цели

выполнения программы обеспечения устойчивой работы нефтегазодобывающей отрасли.

Привлечение третьей стороны для выполнения обязательств по реализации постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. №755 не предусмотрено Техническим порядком. Договор от 22 июля 1994 года о расчетно-кассовом обслуживании и сотрудничестве в области валютно-финансовых операций наделил уполномоченный АБ "Империал" полномочиями выполнять любые финансовые операции в целях перераспределения инвестиционных средств.

ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания" во исполнение соглашения от 26.07.96 г. совместно с АБ "Империал" была разработана в сентябре 1996 года Программа досрочной мобилизации средств по кредитам, предоставленным АБ "Империал" предприятиям ТЭК по распоряжению Минтопэнерго России. Программа предусматривала переоформление кредита в вексель с более поздним сроком погашения в случае, когда предприятие сообщит о невозможности погашения ссуды в установленный срок.

Сумма 597.904 млн. рублей (неденонмированных), что соответствует 109,9 млн. долларов, 22 октября 1996 года была переведена со счета Минтопэнерго России на инвестиционный счет ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания". Указанная сумма размещена в валютные векселя АБ "Империал" в целях обеспечения поручительства по кредитам, выданным банком предприятиям ТЭК. Приобретенные векселя учитывались на счете ДЕПО в АБ "Империал" и являлись обеспечением РГНК перед банком.

Денежные средства из внебюджетного валютного фонда Министерства выделены не предприятиям ТЭК и не на цели технического перевооружения и реконструкции предприятий нефтяного машиностроения, предусмотренные постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. № 755, а для проведения РГНК валютных операций, связанных с движением капитала и направленных на приобретение РГНК прав на валютные ценности.

Между АБ «Империал» и РГНК были заключены противоречащие данному постановлению и Техническому порядку сделки поручительства, по которым РГНК приобрела право требования с предприятий ТЭК по кредитным договорам, заключенным предприятиями ТЭК с АБ «Империал» на сумму 109,9 млн. долларов США. При этом изначально допускалась возможность изъятия валютных средств в пользу РГНК.

Заключенные договора противоречат законодательству о валютном регулировании, поскольку изначально направлены на приобретение РГНК у банка за иностранную валюту требований исполнения обязательств без надлежащих лицензий. Таким образом, указанные сделки заведомо предусматривали противоположные действия.

Арбитражным судом г. Москвы 30 сентября 1998 года возбуждено дело о несостоятельности (банкротстве) АБ "Империял". Решением Арбитражного суда АБ "Империял" 26 мая 1999 года признан несостоятельным (банкротом), в отношении него открыто конкурсное производство и назначен конкурсный управляющий.

Все это сделало проблематичным возврат средств Минтопэнерго России, гарантом которых выступал уполномоченный АБ "Империял", так как возможна передача заключенных кредитных договоров другим кредиторам банка, в основном негосударственным структурам, для дальнейшей распродажи их в счет закрытия долгов АБ "Империял".

В этой ситуации важна позиция Министерства по вопросу возврата государственных средств.

Минтопэнерго России 29 января 1998 года направляет АБ "Империял" письма №СН-612 и СН-613 (с приложением подписанного договора-расторжения) о расторжении соглашений от 7 февраля 1996 года и от 26 июля 1996 года. В письмах указано, что данные соглашения ущемляют права Минтопэнерго России и имеют расхождения с Техническим порядком, разработанным на основании постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. № 755.

В ответ на письма о расторжении соглашений АБ "Империял" письмами от 19.02.98 г. №9/1-62-98 и 9/1-48-98 заверил, что не разделяет сомнений о «легитимности» данных соглашений, так как они подписаны бывшим Министром Ю. К. Шафранником и приняты его правопреемником П. И. Родионовым, а АОЗТ "Русская генеральная нефтяная компания" создана по инициативе Министерства для осуществления инвестиционных программ.

Других документов по решению этого вопроса комиссии Счетной палаты не представлено.

Минтопэнерго России 11 сентября 1998 года обратилось к президенту банка с просьбой об официальном уведомлении о прекращении финансовых операций в связи с тем, что работники Министерства не допускались в банк за получением выписок о наличии средств на счетах Минтопэнерго России. Последняя выписка была получена от АБ "Империял" 3 августа 1998 года. Больше месяца АБ "Империял" не представлял выписки о движении средств (о зачислении 8.512,4 тыс. долларов США по платежным поручениям от 11 и 13 августа, об исполнении поручения о продаже валютных средств на сумму 39,2 млн. рублей и об исполнении платежных поручений Министерства).

На безвозвратной основе за счет средств, поступивших от деятельности СП "Вьетсовпетро", Минтопэнерго России использовало 146.612,1 тыс. долларов США.

Из указанной суммы в соответствии с Техническим порядком использовано 34.431,1 тыс. долларов, или 23,5%. В том числе:

- на техническое перевооружение и реконструкцию предприятий нефтяного машиностроения направлено 14.306,0 тыс. долларов;

- на развитие социальной базы предприятий ТЭК - 14.125,1 тыс. долларов;

- на создание новых нефтедобывающих мощностей и на ввод бездействующих скважин - по 3.000,0 тыс. долларов.

Кроме этого, на погашение задолженности иномфирмам за поставленное, но оставшееся неоплаченным, в счет централизованных отраслевых закупок по импорту в 1991-1992 гг. оборудование и материалы для нефтяной промышленности использовано 40.349,7 тыс. долларов, или 27,5% всей суммы.

По отдельным разрешениям, в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. № 755 и Технического порядка, выдано 71.831,2 тыс. долларов (49,0% всех средств), из них предприятиям ТЭК на строительство, закупку и освоение новой техники - 26.800,0 тыс. долларов, на расходы Министерства - 30.628,3 тыс. долларов, прочие перечисления, не связанные с исполнением Технического порядка, - 11.626,8 тыс. долларов.

Среди прочего средства перечислялись по следующим направлениям, не связанным с исполнением Технического порядка:

- 5,8 млн. долларов - на финансирование мероприятий и проектов по энергосбережению и проведению энергоаудита (разрешение от 05.08.98 г. №СК-П7-22752);

- 2,7 млн. долларов - на государственную поддержку предприятий угольной промышленности (разрешение Правительства РФ от 28.07.98 г. №БН-П7-21622);

- 1,5 млн. долларов - на финансирование целевой Федеральной подпрограммы "Развитие нефтяной промышленности Кабардино-Балкарской Республики" (разрешение Правительства РФ от 19.02.99 г. №ВБ-П-7-05818);

- 0,8 млн. долларов - Ассоциации "Вымпел-Союз" на организацию работы по возвращению пяти военнослужащих из плена в Афганистане (решение КВР от 06.03.96 г. №МТ-1312пр.).

Расходы Министерства на собственные нужды составили 30628,3 тыс. долларов, в том числе:

- 22726,2 тыс. долларов - на содержание центрального аппарата по разрешениям Правительства РФ (от 19.03.96 г. без номера и от 01.06.96 г. № ОС-П-14-18603, от 03.11.96 г. №ВЧ-П-22/537, от 16.03.97 г. № ВЧ-П22/92, от 07.11.97 г. №ВЧ-П7-36007, от 05.07.99 г. №НА-П2-22317 и др.);

- 3038,1 тыс. долларов на ремонтно-восстановительные работы по ликвидации

последствий пожара (по разрешению зам. Председателя Правительства РФ В. Б. Булгака от 12.01.99г.);

- 4864,0 тыс. долларов - на финансирование информационного обслуживания (по разрешениям Правительства РФ).

В соответствии с Техническим порядком при финансировании на безвозвратной основе предприятий смешанной формы собственности должно осуществляться соответствующее увеличение доли государства в уставных капиталах предприятий, при этом контроль за изменением уставных капиталов возлагался на Госкомимущество России.

Во исполнение приказа Минтопэнерго России от 15.10.97 г. № 294 "Об устранении недостатков, выявленных документальной ревизией КРУ Минфина России" Министерство письмом от 28.11.97 г. № СН-8432 направило в

Мингосимущество России сведения о целевом финансировании предприятий и организаций смешанной формы собственности на безвозвратной основе, произведенном Минтопэнерго России в 1993-1997 годах, в том числе за счет валютных средств, полученных от деятельности СП "Вьетсовпетро".

Информация Мингосимущества России о работе по фактическому закреплению в государственной собственности акций (долей) в таких предприятиях в Минтопэнерго России отсутствует.

Необходимо отметить, что в нарушение Технического порядка решения о финансировании на безвозвратной основе государственных предприятий и предприятий смешанной формы собственности не всегда согласовались с Минфином России.

В соответствии с Техническим порядком временно свободные валютные средства, поступившие от деятельности СП "Вьетсовпетро", Минтопэнерго России могло размещать на валютном рынке с отчислением 50% доходов от этих операций Минфину России. Оставшиеся 50% доходов оставались бы в распоряжении Минтопэнерго России и могли использоваться на цели, предусмотренные Техническим порядком.

Минтопэнерго России размещало на депозитных вкладах средства в размере 5,0 млн. долларов США сроком на три месяца под 6% годовых и три раза - на один день.

Положением о Комиссии валютного регулирования Минтопэнерго России ей предоставлено право осуществлять контроль за целевым использованием выделенных валютных средств и запрашивать финансовую и бухгалтерскую отчетность у предприятий, получивших валютные средства.

По Временному порядку валютного финансирования предприятия, получившие валютные средства, должны представлять в Минтопэнерго России ежеквартальную

информацию об их использовании по формам статистической отчетности, а также аналитические материалы по эффективности использования этих средств.

Проверка показала, что Минтопэнерго России не требует от предприятий, получивших кредиты, информации о целевом использовании средств, о ходе погашения кредита.

Проверкой установлено, что по 29 кредитным операциям, проведенным Минтопэнерго России, на сумму 215.037,0 тыс. долларов США, по состоянию на 20 ноября 1999 года возвращено только 12.593,7 тыс. долларов, или 10,1% от суммы подлежащей возврату.

Просрочено погашение ссуд за период 1996-1999 годы в размере 112.139,0 тыс. долларов США.

Министерством не проводится анализ движения валютных средств.

Сложилась ситуация, при которой Министерство распоряжается средствами, но при этом не контролирует возврат и эффективное использование их.

Ряд платежей, сделанных предприятиями ТЭК в счет погашения кредитов, не зачислялись на счета Министерства.

Так, накануне отзыва лицензии 10 июля 1998 года АБ «Империал» подтвердил получение плановых платежей по погашению основного долга в сумме 10.090,4 тыс. долларов рядом предприятий: НПО «Буровая техника» – 100,0 тыс. долларов; АО «Саратовнефтегаз» – 743,1 тыс. долларов; АО «Концерн «Кузбассразрезуголь» – 798,7 тыс. долларов; АО «Шадринскнефтемаш» – 547,8 тыс. долларов; ОАО «ЛУКойл-Пермнефтеоргсинтез» – 1.314,9 тыс. долларов; ОАО «Усинская промышленная компания «Недра» – 250,9 тыс. долларов; РВО «Зарубежнефть» – 5.000,0 тыс. долларов и ОАО «РИТЭК» – 1.335,0 тыс. долларов.

Из поступивших средств только 1.435,0 тыс. долларов были возвращены на счет Министерства, а 8.655,4 тыс. долларов находятся на корреспондентском счете банка. Следует отметить, что валютные средства в сумме 8.655,4 тыс. долларов не зачислены на счет Министерства по причине того, что банк настаивал на рефинансировании объектов кредитования, ссылаясь на соглашение от 26 июля 1996 года.

Данная позиция незаконна, так как цель соглашения - обеспечение возврата кредитов, выданных по 21 кредитному договору на сумму 114.349,3 тыс. долларов.

Минтопэнерго России в октябре 1999 года направило 14 предприятиям письма-запросы по представлению информации о суммах, переведенных в погашение кредита банку, а также приостановило дальнейшее погашение кредитов (до урегулирования отношений с банком). В конце ноября 1999 года Министерство повторно обратилось к предприятиям. Ответы получены только от трех предприятий.

Несмотря на то, что нецелевое расходование валютных средств Минтопэнерго России было отмечено предыдущей проверкой Счетной палаты Российской Федерации в 1998 году, Министерство не сделало должных выводов и продолжило неэффективное и бесконтрольное их использование.

Выводы

1. В середине 50-х годов потребление угля достигло максимального уровня в топливном балансе СССР - 59 процентов. В настоящее время в структуре добычи основных первичных энергоресурсов топливно-энергетического комплекса России уголь составляет 12-13 %, газ - около 50 %, нефть - свыше 30 процентов.

2. Крупнейшими потребителями топливных ресурсов являются электростанции. В структуре котельно-печного топлива доля потребляемого угля снизилась с 27 % в 1991 году до 23,5 % в 1996 году и 20,7 % в 1998 году.

3. В последние годы энергетическая стратегия, основанная на так называемой "газовой паузе", в силу объективного истощения запасов газа, может продлиться еще 6-8 лет. В настоящее время более 80 % газа добывается на месторождениях с падающей добычей, при этом за последние 5 лет прирост разведанных запасов компенсировал его добычу лишь на 30-45 %, а в 1998 году - на 22 процента. По данным ОАО "Газпром", при эксплуатации действующих месторождений без инвестирования и ввода новых мощностей взамен выбывающих объем добычи газа может снизиться с 520 млрд. кубических метров в 2000 году до 400 млрд. кубических метров в 2005 году и 263 млрд. кубических метров в 2010 году.

4. Общие объемы инвестиций, необходимые для освоения новых мощностей в добыче и транспорте газа, а также для реконструкции действующих объектов, оцениваются специалистами в 40 млрд. долларов США, из них около 28 млрд. долларов США необходимо для ввода новых мощностей. Такой уровень инвестиций приведет к увеличению затрат на добычу и транспортировку газа с 8,5 долларов США за 1000 кубических метров до 26 долларов США, или в 3 раза.

В связи с этим традиционное использование газа как топлива для электростанций, потребляющих около 130 млрд. кубических метров газа в год, становится проблематичным. Использование угольного топлива для электростанций вместо газа имеет объективные предпосылки, связанные в первую очередь с более надежной минерально-сырьевой базой угольной промышленности.

Если разведанные запасы газа в Российской Федерации при существующих темпах его добычи соответствуют обеспеченности на 80-90 лет, то разведанные запасы угля - 800 годам их отработки. Существующий уровень технологии добычи угля позволяет около 50 % разведанных запасов угля относить к числу конкурентоспособных.

5. В Российской Федерации доля угля в производстве электроэнергии составляет 29 %, в то время как в США и Германии она достигла 56 % и 58 % соответственно.

6. В начале 90-х годов угольная промышленность России состояла из крайне громоздкой структуры производственных объединений с низкой их экономической эффективностью. Более половины балансовых запасов шахт по общепринятым в мировой практике нормам являлись некондиционными по качеству угля, мощности, условиям залегания и взрывоопасности.

7. К началу 90-х годов в результате мощного забастовочного движения шахтеров и уступок Правительства Российской Федерации в виде увеличения продолжительности отпусков, упразднения норм выработки и введения социальных льгот шахтерам, резко снизились все технико-экономические показатели работы предприятий.

Добыча угля сократилась с 425 млн. тонн в 1988 году до 336 млн. тонн в 1992 году и 232 млн. тонн в 1998 году. Среднемесячная производительность труда рабочего по добыче угля упала с 100 тонн в 1988 году до 64 тонн в 1994 году.

8. Резкое падение объемов добычи угля и либерализация цен с 1992 года на продукцию производственно-технического назначения, а также отмена механизмов перераспределения прибыли между угольными объединениями убыточность отрасли возросла в 10 раз. Большинство предприятий отрасли не могло существовать без дотаций на покрытие убытков, причем эти суммы тратились в основном не на развитие, а на поддержание существовавшего состояния отрасли. В период 1993-1994 гг. начались задержки выплаты заработной платы, в результате обострилась социальная напряженность в угольных регионах.

9. С учетом необходимости системного решения появившихся в угольной промышленности многочисленных проблем была разработана концепция реформирования отрасли, одобренная Правительством Российской Федерации, утвержденная впоследствии как "Основные направления реструктуризации угольной промышленности России".

10. В июле 1993 года в процесс разработки Программы реструктуризации угольной промышленности России включается Международный банк реконструкции и развития, который в начале 1993 года выделил 50 млн. долларов США на кредитование инвестиционных проектов в угольной промышленности. Учитывая положительный опыт первых контактов, Минтопэнерго России представило МБРР инвестиционные проекты для получения заемных средств на их осуществление. Фактически сложилось так, что Россия, обратившись к Международному банку реконструкции и развития

за кредитами на реализацию инвестиционных проектов, в итоге получила обязательные к исполнению рекомендации по закрытию шахт, разрезов и других производств, приватизации конкретных объединений, продаже государственных пакетов акций этих объединений, а также по регулированию и распределению российских бюджетных средств государственной поддержки угольной промышленности по направлениям и в пропорциях, устанавливаемых указанным банком.

11. В течение 1995-1997 годов было заключено два соглашения на сумму 500 млн. долларов и 800 млн. долларов США. Первый займ МБРР в сумме 500 млн. долларов США (2600 млрд. денонмированных рублей) получен в 1996 году. Указанные средства поступили в доходную часть федерального бюджета и перечислены Минфином России головным получателям в соответствии с утвержденным Правительством Российской Федерации планом-графиком: компании "Росуголь" - 800 млн. денонмированных рублей и субъектам Российской Федерации угольных регионов - 1800 млн. рублей.

12. В декабре 1997 года заключено Соглашение о втором угольном займе на сумму 800 млн. долларов США, из которых 400 млн. долларов (2384 млн. рублей) зачислены в доходную часть федерального бюджета, как бюджетозамещающие, и в дальнейшем перечислялись головным получателям на реструктуризацию угольной отрасли.

Из второй половины займа по состоянию на 1 ноября 1999 года МБРР перечислил только 50 млн. долларов США, мотивируя это тем, что остальная часть займа будет перечисляться в зависимости от выполнения российской стороной условий соглашения по приватизации и продаже государственного пакета акций ОАО «Красноярская угольная компания», ОАО «Междуречинскуголь», ОАО «Читауголь» и других компаний.

13. За период с 1 января 1996 по 1 ноября 1999 г. МБРР предоставил Российской Федерации займы на структурную перестройку угольной отрасли в сумме 950 млн. долларов США (6234 млн. рублей), что составляет 4,0 % от всех финансовых ресурсов угольной отрасли за этот период, из них на реструктуризацию угольной промышленности израсходовано лишь 2,9 процента.

14. В соответствии с «Основными направлениями реструктуризации угольной промышленности России» в течение 1994-1997 годов были разработаны и утверждены Межведомственной комиссией по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов программы реструктуризации угольной промышленности всех основных угольных бассейнов. Такой подход к реализации поставленной проблемы позволил достичь определенных позитивных результатов.

В настоящее время из 201 предприятия, намеченных к закрытию, в различных стадиях

ликвидации находится 161 шахта, из которых на 143 прекращены работы по добыче угля, в том числе на 116 завершены все технические работы по закрытию.

С начала реструктуризации на закрытие шахт израсходовано около 6,7 млрд. рублей, в том числе на технические работы - 2,8 млрд. рублей, социальную защищенность высвобождающихся работников - 3,9 млрд. рублей. Затраты по содействию гражданам в приобретении жилья взамен сносимого за период с начала ликвидации по 1 июля 1999 года составили в целом по отрасли 863,3 млн. рублей, за счет которых приобретено и построено 369,8 тыс. квадратных метров жилья или 25,3 % от предусмотренных ТЭО, переселено 19,8 тысяч человек или 27,5 % к общей численности по ТЭО.

15. Для восполнения производственного потенциала отрасли в соответствии с «Основными направлениями...» и региональными программами было предусмотрено строительство в период 1993-2000 годов 14 шахт и 11 разрезов общей проектной мощностью по добыче угля 73,4 млн. тонн. Начато сооружение морского угольного терминала в Ленинградской области, ввод которого позволит значительно расширить экспортные возможности по углю и отказаться от дорогостоящих услуг прибалтийских портов.

Фактически за период с 1993 года введено мощностей по добыче угля 15,5 млн. тонн в год, а выведено - 77,35 млн. тонн. Такое положение создалось в результате резкого снижения инвестиций в угольную отрасль. В сопоставимых ценах общий объем капиталовложений снизился в 1998 году в 6 раз по сравнению с 1993 годом, при этом объем государственной поддержки в структуре инвестиций уменьшился за этот период с 95 до 11 процентов.

Основной объем инвестиций вкладывается в приобретение машин, транспортных средств, оборудования, инструмента и инвентаря, а также строительство отдельных зданий и сооружений, что по существу является поддержанием действующих мощностей взамен выбывающих.

16. Проводимая МВК, Минтопэнерго России, Угледокомитетом при Минтопэнерго России политика реструктуризации угольной промышленности направлена в основном на ликвидацию нерентабельных мощностей. Финансирование инвестиционных программ производится по остаточному принципу, что в конечном итоге из-за недостатка собственных источников финансирования предприятий на техническое перевооружение и поддержание мощностей (не говоря уже о строительстве новых) приведет к сокращению фронта работ, износу горно-транспортного оборудования, снижению мощностей шахтного фонда и, в конечном счете, падению объемов добычи угля.

17. В текущем году в результате общей стабилизации производства промышленности России, повышении платежеспособного спроса на уголь удалось переломить кризисную ситуацию с падением основных валовых показателей работы отрасли. По итогам года ожидается прирост добычи угля против предыдущего года на 14 млн. тонн, или почти на 6 процентов. Добыча угля для коксования должна увеличиться на 15-17 процентов.

Продолжается рост производительности труда и выработки продукции на одного работающего. В текущем году удалось добиться увеличения уровня оплаты реализованной продукции денежными средствами с 22 до 36 процентов.

В 1993 году удельный вес бюджетных средств в финансировании угольной промышленности составлял 77 %, а в 1998 году - 12 %, что в определенной степени снизило нагрузку на федеральный бюджет. Однако самостоятельно компенсировать такое сокращение государственной поддержки угольная отрасль не в состоянии. В целом по отрасли убытки от промышленной деятельности достигли в 1998 году 9,1 млрд. рублей, что составляет пятую часть от производственных затрат.

18. В отрасли продолжает сохраняться сложная социально-экономическая ситуация. Долги по заработной плате в течение 1998-1999 годов не сокращаются и колеблются от 3,2 до 3,7 млрд. рублей, или 4,3-4,7 месяца. По состоянию на 1 ноября 1999 года задолженность составила 3494,9 млн. рублей, в том числе из-за неплатежей потребителей - 3235,5 млн. рублей, неплатежей бюджета - 84,1 млн. рублей, из-за отсутствия источников - 175,3 млн. рублей.

19. По состоянию на 1 октября 1999 года дебиторская задолженность составляет 24,7 млрд. рублей, кредиторская - 67,3 млрд. рублей, или в 2,7 раза больше. По ряду угледобывающих предприятий это соотношение значительно больше среднеотраслевого. Из общей суммы дебиторской задолженности 24699,6 млн. рублей задолженность покупателей за товары составляет 19270,1 млн. рублей, из которых только 8849,6 млн. рублей - долги за отгруженный уголь. В структуре задолженности за этот уголь доля электростанций составляет 51,5 %, коксохимических заводов - 5,8 %, остальные потребители (в основном бюджетополучатели) - 42,7 процента.

20. В общей сумме кредиторской задолженности в размере 67267,8 млн. рублей долг федеральному бюджету составляет 11777,4 млн. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации - 6253,7 млн. рублей, во внебюджетные фонды - 22757,5 млн. рублей, прочие бюджеты - 1641,5 млн. рублей, другим кредиторам - 24837,7 млн. рублей. Из общей суммы неплатежей в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды сумма пени и штрафов превышает 60 процентов.

21. Серьезные финансовые проблемы между поставщиками и производителями создают многочисленные посредники.

Проверка в ОАО "Красноярскуголь" за 1996-1997 годы и I полугодие 1998 года показала, что расчеты за уголь практически осуществлялись в безденежной форме с привлечением от 40 до 60 посредников. В структуре выручки поступления в виде "живых денег" составили в 1996 году 6 %, в 1997 году - 2,2%, за первое полугодие 1998 года - 0,03 процента.

При самой низкой себестоимости добычи 1 тонны угля - 40,2 рубля (среднеотраслевая - в 3-4 раза выше) общий убыток ОАО "Красноярскуголь" по состоянию на 01.01.98 г. составил 1074,1 млн. рублей.

Анализ показал, что на убытки предприятия относятся пени и штрафы за неуплату платежей в бюджеты всех уровней, разница между номинальной и продажной стоимостью энергетических векселей. Потери угольных предприятий только в 1997 году составили более 600 млн. рублей, которые получены различными посредниками.

22. Сводным планом-графиком на 1998 год намечалось выделение средств на реализацию программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков в размере 425000 тыс. рублей. Фактически профинансировано 293000 тыс. рублей (68,9 %). В том числе в I квартале - 25000 тыс. рублей (5,9 % от годового объема); во II квартале - 26000 тыс. рублей (6,1 %); в III квартале - 6000 тыс. рублей (1,4 %); в IV квартале - 236000 тыс. рублей (55,5%), из них в декабре - 15400 тыс. рублей. В результате в 1998 году были сорваны сроки реализации программ местного развития.

В 1999 году освоение средств ведется также медленными темпами. Из перечисленных с начала года 537000 тыс. рублей по состоянию на 01.11.99 г. в отделениях федерального казначейства на лицевых счетах органов местного самоуправления шахтерских городов и поселков находится 206400 тыс. рублей неиспользованных средств, или 38%, из них в Республике Коми - 60%, Пермской области - 52,6, Ростовской области - 36, Кемеровской области - 19 процентов.

23. Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1998 год" расходы бюджетных средств на государственную поддержку угольной отрасли утверждены в сумме 5697737,4 тыс. рублей.

Фактическое финансирование за 1998 год составило 5254271,9 тыс. рублей, или 92,2 %. Распределение средств в соответствии с указанными пропорциями по направлениям финансирования согласно сводному плану-графику проводилось неравномерно и непропорционально.

24. Из общей суммы 957000 тыс. рублей, выделенных на технические работы по ликвидации особо убыточных неперспективных шахт и разрезов, профинансировано 644579,6 тыс. рублей, или 67,4 процента.

Имеют место случаи неравномерного распределения средств государственной поддержки в разрезе получателей. Отдельные закрываемые шахты были профинансированы более чем на 100 %, другие - меньше чем наполовину или совсем не финансировались.

25. Финансирование мероприятий на научно-техническое и проектное обеспечение реструктуризации угольной промышленности обеспечено на 100 процентов.

26. ГУ «Соцуголь» также перераспределяет внутри направления средства на финансирование мероприятий по социальной защите, направляемые Минтопэнерго России конечным получателям.

Так, выходных пособий и других компенсаций выплачено на 55353,8 тыс. рублей меньше, чем было перечислено средств на эти цели, по ликвидируемым шахтам они также уменьшены на 65890,2 тыс. рублей, а по действующим - увеличены на 10536,4 тыс. рублей.

27. На формирование централизованного фонда социальной поддержки для покрытия затрат, связанных с непредвиденными расходами, предусматривалось 300000 тыс. рублей, фактически выделено 371414,6 тыс. рублей (124,6%).

28. На предоставление организациям угольной промышленности инвестиций на техническое перевооружение, реконструкцию и строительство и средств на разработку научно-технических программ федерального и регионального уровней на конкурсной и безвозвратной основе предусматривалось 900000 тыс. рублей, фактически выделено 462850 тыс. рублей (51,4 %).

В нарушение установленного Порядка финансирования реструктуризации угольной отрасли по разрешению Первого заместителя Правительства Российской Федерации Б. Е. Немцова от 2 мая 1998 года № БН-117-14753 эти средства перечислены ряду организаций в счет погашения задолженности за выполненные объемы работ и приобретенное оборудование в прошедшие годы.

Аналогичное положение складывается и в 1999 году. По состоянию на 1 декабря 1999 года было выделено инвестиций в сумме 435000 тыс. рублей.

По разрешению Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. А. Густова от 21.04.99 г. № ВГ-П7-13312 на эти же цели были израсходованы 200000 тыс. рублей, и по разрешению Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Н. Е. Аксененко от 23.06.99 г. № НА-П7-20530 - еще 235000 тыс. рублей бюджетных средств.

29. На селективную поддержку угледобывающих организаций, не возмещающих свои расходы за счет свободных цен на угольную продукцию в части затрат на выплату заработной платы с начислениями и материалы, частичное возмещение расходов, покрываемых за счет прибыли, предусматривалось

638000 тыс. рублей, фактически профинансировано 1495167,2 тыс. рублей (234,4 %).

30. В нарушение Порядка финансирования мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, Минтопэнерго России в 1998 году не доводило до угольных объединений и предприятий сведений о поквартальной ставке дотации селективной государственной поддержки на тонну товарной продукции, не требовало от предприятий отчеты по использованию бюджетных средств, полученных на покрытие убытков.

31. Себестоимость добычи 1 тонны угля за 1998 год составила 121,46 рубля, в том числе по шахтам - 180,02 рубля; разрезам - 87,15 рубля. В разных угольных регионах она складывается в зависимости от горно-геологических условий и других факторов.

В 1998 году при расчете суммы селективной поддержки Минтопэнерго России заложена цена 163,09 рубля за тонну угля. В то же время по решениям администраций угольных регионов цена на уголь устанавливается ниже расчетной, за счет чего на предприятиях искусственно завышаются убытки. Практически во всех угольных бассейнах региональная цена устанавливается на 20 -30 % ниже расчетной Минтопэнерго России.

32. Согласно отчету Минтопэнерго России о прибылях и убытках по угольной отрасли за 1998 год выручка от реализации товаров, продукции, работ, услуг (без НДС) составила 41230 млн. рублей, себестоимость реализованной продукции - 39020,8 млн. рублей, учитывая коммерческие и управленческие расходы, прибыль от реализации продукции за этот период составила 364,6 млн. рублей. В то же время за счет прочих операционных и внереализационных расходов и отвлечения средств убыток отчетного периода составил 9114,2 млн. рублей.

33. На формирование и использование централизованного резервного фонда реструктуризации угольной промышленности для покрытия затрат, связанных с авариями и стихийными бедствиями, затрагивающими деятельность угледобывающих организаций, предусматривалось 205200 тыс. рублей, фактически выделено 225139,2 тыс. рублей, или 108,5 процента.

34. Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1999 год" на государственную поддержку угольной промышленности предусматривалось 5850000 тыс. рублей.

В целях обеспечения реализации региональных программ реструктуризации угольной промышленности, финансирования работ по осуществлению эффективных проектов на действующих перспективных шахтах и разрезах, разработки комплекса мер, направленных на сокращение сроков и снижение расходов по ликвидации неперспективных и особо убыточных шахт, обеспечению ввода новых мощностей по добыче угля Правительство Российской Федерации выделило в 1999 году на реструктуризацию угольной

промышленности 12 млрд. рублей в счет дополнительных поступлений кредитов Международного банка реконструкции и развития сверх сумм, предусмотренных в федеральном бюджете на 1999 год (протокол заседания у Председателя Правительства Российской Федерации Е. М. Примакова от 18.02.99 г. № 6).

За 11 месяцев 1999 года на государственную поддержку угольной отрасли фактически выделено 8340 млн. рублей, или 142,6% от предусмотренного в федеральном бюджете на 1999 год и 69,6 % - от утвержденного графика.

35. В текущем году распределение средств по направлениям и конечным получателям ведется более равномерно, чем 1998 году. В первом квартале 1999 года полностью погашена задолженность по заработной плате и выходным пособиям работникам, высвобождаемым в связи с ликвидацией особо убыточных предприятий.

36. В целях обеспечения устойчивой работы нефтегазодобывающей отрасли Совет Министров - Правительство Российской Федерации постановлением от 04.08.93 г. № 755 "Об использовании средств, поступающих из Социалистической Республики Вьетнам от деятельности совместного советско-вьетнамского предприятия "Вьетсовпетро" был установлен порядок использования средств, поступающих из Социалистической Республики Вьетнам в счет доли российского участника совместного предприятия "Вьетсовпетро", который предусматривает перечисление 35 % средств Министерству топлива и энергетики Российской Федерации целевым назначением на открытый в уполномоченном банке Российской Федерации счет для осуществления технического перевооружения и реконструкции предприятий нефтяного машиностроения, ввода бездействующего фонда скважин, создания новых нефтедобывающих мощностей на территории Российской Федерации и развития социальной сферы предприятий Минтопэнерго России.

37. Технический порядок накопления и расходования средств в нарушение данного постановления разработан без участия Центрального банка Российской Федерации.

38. В договоре о сотрудничестве в области расчетно-кассового обслуживания и валютно-финансовых операций от 12.04.94 г. между АБ "Империал" и Минтопэнерго России не отражен вопрос начисления процентов на остаток валютных средств в счетах Министерства. В результате за время работы Минтопэнерго России с АБ "Империал" проценты на остаток валютных средств не начислялись.

Вопрос о начислении процентов был поднят Минтопэнерго России только в июле 1998 года - за месяц до отзыва лицензии банка.

39. Помимо Технического порядка Минтопэнерго России 17 мая 1994 года утвердило Временный порядок валютного финансирования и

кредитования в топливно-энергетическом комплексе Российской Федерации, в котором предусмотрено использование валютных средств на осуществление приоритетных проектов, связанных с внедрением передовых технологий в угольной промышленности.

40. В Министерстве топлива и энергетики Российской Федерации не выработан порядок учета движения валютных средств.

41. Из 367.576,0 тыс. долларов, поступивших в Минтопэнерго России от деятельности СП "Вьетсовпетро", использовано 98,4 %, или 361.646,8 тыс. долларов; кроме этого, 2,2 тыс. долларов комиссионных уплачено банку.

В соответствии с Техническим порядком использовано 153.341,1 тыс. долларов, или 42,4% всех средств, в том числе:

- на создание новых нефтедобывающих мощностей направлено 88.500 тыс. долларов;

- на техническое перевооружение и реконструкцию предприятий нефтяного машиностроения – 46.216,0 тыс. долларов;

- на развитие социальной базы предприятий ТЭК - 14.125,1 тыс. долларов и на ввод бездействующих скважин - 4.500 тыс. долларов.

На погашение задолженности ином фирмам за поставленное, но не оплаченное, в счет централизованных отраслевых закупок по импорту в 1991-1992 годах оборудование и материалов для нефтяной промышленности израсходовано 40.349,7 тыс. долларов, или 11,2% использованных средств.

В нарушение постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. № 755 и Технического порядка Минтопэнерго России использовало:

- по Временному порядку – 19.249,3 тыс. долларов (5,3% всех валютных средств) на осуществление приоритетных проектов, связанных с внедрением передовых технологий в угольной промышленности;

- по отдельным разрешениям Правительства Российской Федерации и Комиссии валютного регулирования Минтопэнерго России - 148.708,9 тыс. долларов (41,1% всех валютных средств).

Из них 30.628,3 тыс. долларов израсходовано на нужды Министерства, в том числе:

- 22726,2 тыс. долларов - на содержание центрального аппарата по разрешениям Правительства Российской Федерации (от 19.03.96 г. без номера и от 01.06.96 г. № ОС-П-14-18603, от 03.11.96 г. № ВЧ-П-22/537, от 16.03.97 г. № ВЧ-П22/92, от 07.11.97 г. № ВЧ-П7-36007, от 05.07.99 г. № НА-П2-22317);

- 3038,1 тыс. долларов на ремонтно-восстановительные работы по ликвидации последствий пожара (по разрешению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. Б. Булгака от 12.01.99 г.);

- 4864,0 тыс. долларов - на финансирование информационного обслуживания (по разрешению Первого заместителя Председателя Правительства

Российской Федерации О. Н. Сосковца от 20.11.95 г., поручение от 27.12.96 г. №ВЧ-П14 - 42.410).

42. С 1993 года по 20 ноября 1999 года оформлено 29 кредитных договоров на сумму 215.037,0 тыс. долларов США (59,5% от суммы израсходованных средств) и на безвозмездной основе использовано 146.612,0 тыс. долларов США (40,5%).

Кредиты, предоставленные по Техническому порядку, составили 118.910,0 тыс. долларов, или 55,3% всей суммы кредитов. Из них на создание новых нефтедобывающих мощностей направлено 85.500 тыс. долларов, на техническое перевооружение и реконструкцию предприятий нефтяного машиностроения – 31.910,0 тыс. долларов и на ввод бездействующих скважин -1.500 тыс. долларов.

43. В соответствии с Техническим порядком при финансировании на безвозвратной основе предприятий смешанной формы собственности должно было осуществляться увеличение государственной доли в уставных капиталах таких предприятий. Контроль за изменением уставных капиталов возлагался на Госкомимущество России. Информации Мингосимущества России о работе по фактическому закреплению в государственной собственности акций (долей) в уставных капиталах таких предприятий в Минтопэнерго России нет.

Решения о финансировании на безвозвратной основе государственных предприятий и предприятий смешанной формы собственности не всегда согласовывались с Минфином России, как это предусмотрено Техническим порядком.

44. Минтопэнерго России, АБ "Империал" и ЗАО "Русская генеральная нефтяная компания" 26 июля 1996 года заключают соглашение о выделении РГНК из внебюджетного валютного фонда Министерства 114.349.284 долларов США на возвратной основе сроком на шесть лет для обеспечения поручительств по 21 кредитному договору, оформленному банком предприятиям ТЭК. На момент подписания соглашения АБ "Империал" владел 94,0% акций РГНК.

РГНК данным соглашением делегировано право по согласованию с АБ "Империал" осуществлять управление задолженностью предприятий ТЭК по кредитам с реоформлением этой задолженности в ценные бумаги. Контроль за целевым и эффективным использованием валютных средств АБ "Империал" и РГНК осуществляли совместно.

Соглашение противоречит Техническому порядку, подписано без извещения Минфина России и не направлено на цели выполнения программы по обеспечению устойчивой работы предприятий нефтегазодобывающей отрасли.

Привлечение третьей стороны для выполнения обязательств по реализации постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. №755 не предусмотрено Техническим порядком. Договор от 22 июля 1994 года о расчетно-

кассовом обслуживании и сотрудничестве в области валютно-финансовых операций наделил уполномоченный АБ "Империал" выполнять любые финансовые операции в целях перераспределения инвестиционной массы.

45. Денежные средства из внебюджетного валютного фонда Министерства выделены не предприятиям ТЭК и не на цели технического перевооружения и реконструкции предприятий нефтяного машиностроения, предусмотренные постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. № 755, а для проведения РГНК валютных операций, связанных с движением капитала и направленных на приобретение РГНК прав на валютные ценности.

Между АБ «Империал» и РГНК были заключены противоречащие данному постановлению и Техническому порядку сделки поручительства, по которым РГНК приобрела право требования с предприятий ТЭК по кредитным договорам заключенным предприятиям ТЭК с АБ «Империал» на сумму 109,9 млн. долларов США. При этом изначально допускалась возможность изъятия валютных средств в пользу РГНК.

Заключенные договора противоречат законодательству о валютном регулировании, поскольку изначально направлены на приобретение РГНК у банка за иностранную валюту требований исполнения обязательств без надлежащих лицензий. Таким образом, указанные сделки заведомо предусматривали противоправные действия.

46. Банкротство банка сделало проблематичным или вовсе невозможным возврат средств Минтопэнерго России, гарантом которых выступал уполномоченный АБ "Империал", так как имеется возможность передачи заключенных кредитных договоров другим кредиторам банка, в основном негосударственным структурам, для дальнейшей распродажи их в счет закрытия долгов банка.

47. В этой ситуации важна позиция Министерства по вопросу возврата государственных средств. Минтопэнерго России не контролирует исполнение своих решений, не получает от предприятий, оформивших кредиты, информацию о целевом использовании средств и о погашении кредитов.

По 29 кредитным операциям, проведенным Минтопэнерго России, на сумму 215.037,0 тыс. долларов США по состоянию на 20 ноября 1999 года возвращено только 12.593,7 тыс. долларов, или 10,1% от суммы, подлежащей возврату.

Просрочены сроки погашения по возврату валютных средств в сумме 112.139,0 тыс. долларов США за 1996-1999 годы.

Комиссия валютного регулирования Минтопэнерго России недостаточно внимания уделяла вопросам состояния возврата и эффективного использования предприятиями валютных средств. В 1998 году только два раза

заслушивалась информация по возврату валютных средств.

Министерство не проводит анализ движения валютных средств.

Сложилась ситуация, когда Министерство распоряжается средствами, но не контролирует ни их возврат, ни их эффективное использование.

Предложения

1. Направить представление Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину с предложениями:

1.1. Принять меры по устранению выявленных проверкой недостатков и решению возникших в угольной и энергетической отраслях проблем относящихся к компетенции Правительства Российской Федерации.

1.2. Проанализировать взаимоотношения с Международным банком реконструкции и развития и принять меры, учитывающие интересы российской стороны.

1.3. Рассмотреть вопрос о возможном увеличении доли угольной составляющей в производстве электроэнергии с учетом экономической ситуации в стране и возможностей горнодобывающих отраслей.

1.4. Исключить случаи финансирования мероприятий угольной отрасли по отдельным поручениям Правительства Российской Федерации, данным в нарушение законов о федеральном бюджете и постановлений Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1997 г. № 1523 и от 3 сентября 1998 г. № 1026.

1.5. Поручить Минтопэнерго России и Минфину России обеспечить распределение бюджетных средств на поддержку угольной промышленности и контроль за целевым их использованием в соответствии с требованиями нормативных актов.

1.6. Рассмотреть на заседании Правительства Российской Федерации выполнение Минтопэнерго России постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 04.08.93 г. № 755 "Об использовании средств, поступающих из Социалистической Республики Вьетнам от деятельности совместного советско-вьетнамского предприятия "Вьетсовпетро".

1.7. Обеспечить возврат в федеральный бюджет 30628,3 тыс. долларов США, использованных Минтопэнерго России на собственные нужды в нарушение постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 4 августа 1993 г. №755.

2. Направить информацию в Генеральную прокуратуру Российской Федерации о нецелевом использовании Минтопэнерго России валютных средств.

3. Учитывая сложную финансовую и социальную обстановку, сложившуюся в Воркутинском промышленном районе, предлагается согласиться с просьбой ОАО «Воркутауголь» о пересмотре представления Счетной палаты Российской Федерации от 1 апреля 1997 года № 11/207 в части

внесения в федеральный бюджет 2801,0 тыс. рублей штрафных санкций, начисленных за нецелевое временное отвлечение бюджетных средств в 1996 году.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН