

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации на решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 9 июня 2000 года «О результатах проверки приватизации федерального пакета акций РАО «Норильский никель» и вклада РАО «Норильский никель» в результаты социально-экономического развития Норильского промышленного района в 1996–1999 годах»

Настоящее особое мнение представлено в соответствии со ст. 25 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации".

9 июня 2000 года Коллегия Счетной палаты Российской Федерации приняла решение утвердить представленный за подписью аудитора Счетной палаты Российской Федерации В.С.Соколова "Отчет о результатах проверки приватизации федерального пакета акций РАО "Норильский никель" и вклада РАО "Норильский никель" в результаты социально-экономического развития Норильского промышленного района в 1996–1999 годах".

Считаю указанное решение необоснованным, а представленные документы (отчет, акт и иные документы) – не соответствующими наименованию проверки, требованиям Федерального Закона "О Счетной палате Российской Федерации" и Регламента Счетной палаты Российской Федерации.

1. Цель проверки, указанная в отчете и акте от 19 мая 2000 года, не соответствует наименованию проверки ("Проверка приватизации федерального пакета акций РАО "Норильский никель" и вклада РАО "Норильский никель" в результаты социально-экономического развития Норильского промышленного района в 1996–1999 годах"): вместо проверки приватизации в качестве цели указывается проверка реализации исполнительными и правоохранительными органами выводов и предложений Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверок, проведенных в 1997 году.

2. Объекты проверки, указанные в отчете и акте от 19 мая 2000 года, не соответствуют наименованию проверки ("проверка приватизации...") и цели проверки ("проверка реализации исполнительными и правоохранительными органами Российской Федерации выводов и предложений Счетной палаты Российской Федерации..."). Вместо указания в качестве объектов тех государственных органов, которые осуществляли приватизацию (Правительство Российской Федерации и его органы), а также тех, что должны были реализовывать выводы и предложения Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверок, проведенных в 1997 году (Правительство Российской Федерации и правоохранительные органы, Генеральная прокуратура Российской Федерации), в качестве объекта проверки указывается лишь само приватизированное предприятие – РАО

"Норильский никель".

3. В наименовании проверки объединены два совершенно самостоятельных вопроса:

– проверка приватизации федерального пакета акций РАО "Норильский никель";

– вклад РАО "Норильский никель" в результаты социально-экономического развития Норильского промышленного района в 1996–1999 годах.

Причем, если в наименовании отчета "проверка приватизации" стоит на первом месте, то и в программе проверки, и в акте, и в отчете на первое место (и основное по объему текста) выводится уже вопрос о "вкладе в социально-экономическое развитие...", а проверка приватизации как таковая вообще не проводится.

С учетом того, что проверка именно приватизации уже проводилась ранее, а также с учетом того, что в новом отчете о "проверке приватизации" не приводятся (хотя и не опровергаются) факты и однозначные выводы о незаконности и даже притворности сделок по приватизации РАО "Норильский Никель", которые имелись ранее в отчетах, посвященных "кредитно-залоговому аукциону" и окончательной продаже госпакета акций залогодержателем, налицо попытка неявного пересмотра результатов предыдущих проверок путем подмены понятий (раз правительство и прокуратура нас не поддерживает, а новые собственники хорошо работают, так, может, и не так все было незаконно?) и появления нового отчета по прежней тематике, но без ранее фиксировавшихся фактов и утвержденных выводов и предложений.

Если ставшие основанием для данной проверки обращения в Счетную палату Российской Федерации и Государственную Думу Российской Федерации с предложениями "положить конец разговорам о хищнической приватизации" рассматривать как основание для сомнений в фактах и выводах, зафиксированных Счетной палатой Российской Федерации в отчетах по результатам предыдущих проверок (кстати, до сих пор не оспоренных в судебном порядке), то следует проводить перепроверку именно по существу этих фактов в их совокупности, а не следовать политической конъюнктуре, подменяя вопрос законности приватизации совершенно иным – эффективно ли работают новые собственники.

4. В основу отчета положен "Акт проверки приватизации федерального пакета акций РАО "Норильский никель" и вклада РАО "Норильский никель" в результаты социально-экономического раз-

вития Норильского промышленного района в 1996–1999 годах". Указанный акт в своей основной по объему части (со с. 9 по с. 63 акта), посвященной РАО "Норильский никель" и его финансово-хозяйственной деятельности (по объемам продукции, потребляемым энергоресурсам, показателям горного производства, выбросам в атмосферу, проводимым "комплексам мероприятий" и т.п.), изобилует данными, явно не являющимися результатами проверки, проведенными сотрудниками Счетной палаты Российской Федерации по первичным документам (в перечне изученных документов в отчете первичные платежные документы вообще не фигурируют), но, очевидно, почерпнутыми из отчетности самого предприятия, либо из данных налоговых и иных контролирующих органов (и то, и другое есть в перечне изученных документов), но без ссылок в каждом случае на точный источник данных, что не позволяет оценить достоверности этих сведений.

4.1. Акт в этой части изобилует и общими фразами об "оптимизации материальных потоков между заводами" (например, на с. 14), а также формулировками типа: "достигнута экономия кирпича..." (с. 14), "реализован комплекс организационно-технических мероприятий", "реализован комплекс мероприятий..." (с.15) и "удалось повысить извлечение никеля" (с. 16). При этом проверка реального уровня извлечения никеля явно не проводилась; ссылки на источник сведений не имеется; повысилось ли действительно извлечение никеля, или же его отражение в отчетности – не известно. Кроме того, неоднократное использование в акте таких терминов, как "удалось", подразумевает неуместное в акте и недостоверное проникновение инспекторов в мотивацию деятельности нынешних собственников и управляющих предприятием.

4.2. В части финансово-хозяйственной деятельности в акте (со с. 21) указано, что комиссией были рассмотрены данные консолидированных бухгалтерских балансов, которые и приложены к акту. Из этого также следует, что выводы комиссией делались не в результате проверки и сопоставления первичных платежных документов (хотя бы выборочной проверки), а исключительно на основе анализа отчетных данных самого РАО «Норильский никель» и его дочерних предприятий (причем, как указано в отчете в перечне изученных документов, также выборочно), без определения достоверности этой отчетности. Таким образом, строго говоря, и в этой части речь идет вообще не о проверке по первичным документам, а лишь об анализе бухгалтерских балансов предприятия и о выборочном анализе отчетности.

4.3. В разделах акта 2 ("Численность и заработная плата работников РАО «Норильский никель», выплаты социального и производственного характера...") и 3 (северный завод) можно предположить, что данные почерпнуты из отчетов предприятия и отчетности исполнительной власти. Периодически даются общие ссылки на "представленные РАО "Норильский никель" документы" (например, на с. 46 акта), но точный источник приводимых сведений в Акте не указывается.

В тексте содержатся неуместные в акте по ре-

зультатм проверки общие формулировки, не имеющие отношения к фиксации выявленных проверкой фактов, например: "Государственно-правовое регулирование проблем Севера еще больше нуждается в четком и разностороннем упорядочении".

4.4. В разделах 4–7 акта также не указывается на источники приводимой информации. В то же время, приводятся подробные данные о еще только планируемом, предполагаемом в будущем (например, сс. 55–56 акта).

4.5. В разделе 8 акта также не указывается на источники информации и приводятся сведения, явно не полученные в результате именно контрольного мероприятия: о конкурентах РАО «Норильский никель» на мировых рынках и основных тенденциях в их деятельности и т. п. Более того, после описания основных положений концепции развития РАО «Норильский никель» в акте делаются необоснованные утверждения о том, что еще только будет в будущем: "Оптимизация численности РАО «Норильский никель» будет осуществляться прежними темпами". Аналогичные некорректные формулировки перенесены в раздел 8 отчета, например: "Социальная инфраструктура будет развиваться в соответствии с требованиями оптимального количества занятых..."

4.6. По ряду рассматриваемых направлений деятельности РАО «Норильский никель» в акте и отчете приводятся экономические и социальные показатели за разные годы с 1995 по 1999 год, ряд из которых имеет положительную тенденцию. Приводятся также данные о дополнительных социальных расходах предприятия. Одновременно указывается на реструктуризацию долгов РАО «Норильский никель» государству со списанием части долга, включая штрафные пени, что не было предусмотрено конкурсными процедурами ни при проведении кредитно-залоговых аукционов, ни при окончательной продаже госпакета акций предприятия. При этом не осуществлено сравнительной оценки: объемов дополнительных социальных расходов РАО "Норильский никель" (сверх положенного по закону и вытекающего из постприватизационных обязательств) с одной стороны, и потерь государственных и местных бюджетов от реструктуризации долга и списания его части – с другой.

Не осуществлено также и сравнительной оценки объемов эффективных инвестиций в развитие производства, осуществленных новыми собственниками РАО "Норильский никель", с вышеупомянутыми потерями бюджетов от реструктуризации долга и списания его части.

Без соответствующих сравнений, причем, в сопоставимых единицах, делать вывод о вкладе РАО "Норильский никель" в социально-экономическое развитие неправомерно.

4.7. Таким образом, подобные документы, призванные продемонстрировать высокую эффективность управления РАО "Норильский никель" новыми собственниками, в части разделов 1–8 акта (и, соответственно, разделов 1–8 отчета), даже если бы и недостатки, указанные в п. 4.6

настоящего особого мнения были бы устранены, тем не менее, могли бы рассматриваться лишь как материал по результатам экспертно-аналитического мероприятия и называться "Анализ деятельности предприятия по данным его отчетности и отчетности исполнительной власти". Но проверка никак не соответствует положениям ст. 15 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации", требующим при проведении проверки и ревизии Счетной палаты Российской Федерации документального подтверждения законности производственно-хозяйственной деятельности и достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности. И акт, положенный в основу отчета, не соответствует требованиям к акту по результатам контрольного мероприятия Счетной палаты Российской Федерации, установленным статьей 5.2.1 Регламента Счетной палаты Российской Федерации.

Соответственно, возникает вопрос о достоверности представленных сведений во всей их полноте и обоснованности каких-либо выводов на их основе.

5. В отчете и "Акте проверки приватизации федерального пакета акций РАО "Норильский никель" и вклада РАО "Норильский никель" в результаты социально-экономического развития Норильского промышленного района в 1996–1999 годах" в части, посвященной реализации исполнительными и правоохранительными органами Российской Федерации выводов и предложений Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверок РАО "Норильский никель", (раздел 9) подробно указывается на ход рассмотрения Правительством Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации материалов Счетной палаты Российской Федерации, а также на содержание ответов; в том числе, указывается и на прекращение уголовного дела в отношении А. Р. Коха в связи с актом амнистии и на отказ в возбуждении уголовного дела в отношении В.О.Потанина также в связи с актом амнистии; указывается, что, несмотря на первоначальное признание выводов Счетной палаты Российской Федерации в отношении незаконности приватизационной сделки, Генеральная прокуратура Российской Федерации, тем не менее, иска о расторжении сделки не предъявляла. Подробно приводятся аргументы из судебных решений, но по искам, не связанным с аргументами Счетной палаты Российской Федерации, а также из экспертных заключений, отстаивающих позицию, противоположную выводам Счетной палаты Российской Федерации.

В результате на основании представленных экспертных заключений в итоговом заключении, сформулированном на с. 89 акта в п. 7 делается однозначный вывод о том, что "оснований считать незаконными аукцион от 17 ноября 1995 года по передаче в залог федерального пакета акций РАО "Норильский никель" и последующую его продажу на конкурсе с инвестиционными условиями не имеется", хотя затем в п. 8 заключения отмечается

отсутствие убедительных аргументов, опровергающих прежние выводы Счетной палаты Российской Федерации, но лишь в части "целесообразности" проведения залоговых аукционов. И здесь указывается и на размещение Правительством "временно свободных" валютных средств федерального бюджета на депозитах в комбанках, и на отсутствие источников средств на возврат кредитов (и выкуп залога) в федеральном бюджете на 1996 год. Но затем следует утверждение, что "указанное выше нельзя поставить в вину участникам названных договоров..." (налицо явное несоответствие данного вывода из акта, задачам и компетенции Счетной палаты Российской Федерации, не уполномоченной как определять чью-либо вину, так и выступать в подобных случаях в роли адвоката).

Аналогичные формулировки, только уже без столь ярко выраженного принятия на себя адвокатских функций, обнаруживаются и в разделе "выводы" в отчете: констатируется мнение экспертов, лишь "отмечается" отсутствие в ответах убедительных аргументов, опровергающих прежние выводы Счетной палаты Российской Федерации (правда, лишь в части "целесообразности" проведения залоговых аукционов), констатируется соответствие действий Правительства Российской Федерации Указу Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 года № 889 и тот факт, что этот Указ до сих пор не отменен и не признан недействительным.

Но однозначных выводов, о притворности сделок и их несоответствии действовавшим на тот момент федеральным законам, содержащимся в предыдущих отчетах по этой тематике, в данном отчете уже нет.

В акте и отчете не случайно о главном говорится вскользь и не указывается на факты в их совокупности, послужившей для Счетной палаты Российской Федерации основанием для выводов не просто о "нецелесообразности", а именно о притворности "кредитно-залоговых аукционов" и внесения соответствующих предложений в адрес Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Ведь не только в законе о федеральном бюджете на 1996 год не были выделены средства на возврат кредита, но и более того: Правительство Российской Федерации и не предлагало в соответствующем законопроекте о бюджете выделения этих средств. Таким образом, налицо признаки, дающие основание считать, что Правительство Российской Федерации изначально рассматривало целью сделки не получение кредита под залог с последующим выкупом залога, а отчуждение собственности, ее передачу залогодержателю.

Более того, если перед самым проведением "кредитно-залоговых аукционов" (якобы, с целью получения кредитов для финансирования бюджетных расходов) Правительство Российской Федерации разместило на депозитах в коммерческих банках около 600 млн. долларов так называемых "временно свободных средств", и по результатам "кредитно-залоговых аукционов" в кредит, но уже

под залог госпакетов акций стратегических предприятий ("Норильский никель", ЮКОС и др.), были получены у банков те же 600 млн. долларов, это означает, что Правительство Российской Федерации организовало получение государством кредита из своих же государственных ресурсов, но под прикрытием этого передав банкам права на стратегическое госимущество.

Эти факты, равно как и несоответствие

явившегося основанием для сделок Указа Президента Российской Федерации действовавшим федеральным законам, отражены в предшествующих отчетах Счетной палаты Российской Федерации, до сих пор не оспорены и дают исчерпывающие основания как для уголовного расследования, так и для признания сделок притворными и ничтожными.

**Заместитель Председателя
Счетной палаты Российской Федерации**

Ю. Ю. БОЛДЫРЕВ