

Из постановлений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 2 июня 1997 года № 19(90) "О результатах проверки производственно-хозяйственной и финансовой деятельности Российского акционерного общества "Норильский никель" и использования этим предприятием бюджетных средств, а также отсрочки налоговых платежей в 1996 году" и от 18 июля 1997 года № 25(96) "О результатах проверки соответствия действующему законодательству процедуры передачи в залог акций Российского акционерного общества "Норильский никель":

Одобрить отчеты о результатах проверки производственно-хозяйственной деятельности Российского акционерного общества "Норильский никель" и использования этим предприятием бюджетных средств, а также отсрочки налоговых платежей в 1996 году и о результатах проверки соответствия действующему законодательству процедуры передачи в залог акций Российского акционерного общества "Норильский никель".

Направить указанные отчеты в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. Направить представление Счетной палаты руководству РАО "Норильский никель" для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков.

Направить письмо Счетной палаты о выявленных нарушениях Президенту Российской Федерации.

Направить акт проверки соответствия действующему законодательству процедуры передачи в залог акций Российского акционерного общества "Норильский никель":

— Генеральному прокурору Российской Федерации;

— Главе администрации Красноярского края.

О РЕЗУЛЬТАТАХ ПРОВЕРКИ ПРОИЗВОДСТВЕННО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОГО АКЦИОНЕРНОГО ОБЩЕСТВА "НОРИЛЬСКИЙ НИКЕЛЬ" И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭТИМ ПРЕДПРИЯТИЕМ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, А ТАКЖЕ ОТСРОЧКИ НАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В 1996 ГОДУ

В соответствии с постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 февраля 1997 года № 1134-II ГД Счетной палатой Российской Федерации в апреле 1997 года проведена проверка производственно-хозяйственной и финансовой деятельности Российского акционерного общества по производству цветных и драгоценных металлов "Норильский никель" (далее — РАО "Норильский никель"). Была поставлена задача проверить использование этим предприятием бюджетных средств, а также отсрочки налоговых платежей в 1996 году.

Кроме того, проверена эффективность и целесообразность использования залогодержателем — "ОНЭКСИМ-Банком" имущества РАО "Норильский никель", являющегося федеральной собственностью и переданного залогодержателю "ОНЭКСИМ-Банку" в залог и управление.

РАО "Норильский никель" — одна из крупнейших компаний в мире по производству никеля, кобальта и металлов платиновой группы, обеспечивающая пятую часть потребностей мирового рынка в никеле, кобальте и более 42% металлов платиновой группы и производящая свыше 90% никеля и 60% меди в России, попутно извлекая из сырья золото и серебро.

Распоряжением Госкомимущества России от 6 апреля 1994 года Российский государственный концерн по производству цветных и драгоценных металлов "Норильский никель" с входящими

ми в его состав предприятиями во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 30 июня 1993 года № 1017 "Об особенностях акционирования и приватизации Российского государственного концерна по производству цветных и драгоценных металлов "Норильский никель" преобразован в РАО "Норильский никель" и действует на основании этого Указа, Федерального закона "Об акционерных обществах", действующего законодательства Российской Федерации, устава РАО "Норильский никель" (в дальнейшем Устав), зарегистрированного 2 августа 1996 года Администрацией г. Норильска.

Предприятия, входящие в состав РАО "Норильский никель", с общей численностью работающих 152 тыс. человек, преобразованы в дочерние акционерные общества: "Норильский комбинат"; "ГМК Печенганикель"; "Комбинат Североникель"; "Красноярский завод цветных металлов"; "Оленегорский механический завод"; "Институт Гипроникель", производственно-техническая кооперация которых основана на единстве технологических схем переработки руд.

Взаимоотношения с дочерними предприятиями регламентируются гражданским законодательством Российской Федерации, Федеральным законом "Об акционерных обществах", Уставом и договорами.

АО "Норильский комбинат" — головное предприятие РАО "Норильский никель" — производит 80% товарной продукции и расположе-

но на территории Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа в г. Норильске, численность трудящихся 121,8 тыс. человек.

АО “Североникель”, АО “ГМК Печенганикель” и АО “Оленегорский механический завод” находятся в Мурманской области, имеют численность работающих 25,9 тыс. человек.

АО “Красноярский завод цветных металлов” численностью 2,9 тыс. человек перерабатывает платиносодержащие концентраты, поставляемые с АО “Норильский комбинат”.

АО “Институт Гипроникель” (г. Санкт-Петербург) является головным в никель-кобальтовой подотрасли, осуществляющим научно-исследовательские работы и проектирование объектов сырьевой базы, а также металлургических предприятий.

Предприятия (кроме АО “Институт Гипроникель”) расположены в районах Крайнего Севера и, будучи удаленными от освоенных районов Российской Федерации, сформировались как градообразующие с комплексом собственной промышленности и социальной инфраструктуры, обеспечивающей в экстремальных природно-климатических условиях жизнедеятельность региона с населением свыше 500 тыс. человек. Производственная деятельность этих предприятий может быть обеспечена только при предварительном создании (в период летней навигации) значительных запасов материально-технических ресурсов, оборудования, продовольствия, товаров народного потребления, а также высокой степени надежности систем энерго-, тепло- и водоснабжения, транспорта и коммуникационного хозяйства.

Акционирование и приватизация РАО “Норильский никель” осуществлены по индивидуальному проекту, программным документом которого явился Указ Президента Российской Федерации № 1017. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 мая 1994 г. № 633 в собственности Российской Федерации закреплено 64 процента голосующих акций РАО “Норильский никель” (или 51% их общего количества). План приватизации являлся проспектом эмиссии акций: привилегированных акций — 25%, для закрытой подписки — 15, Фонд акционирования работников предприятия — 10, для свободной продажи на чековом аукционе — 12, закреплено в собственности Российской Федерации — 38%.

Уставной капитал РАО “Норильский никель” составляет 31,5 млрд рублей и разделен на 94.499.936 штук обыкновенных акций и 31.499.980 штук привилегированных акций типа “А” номинальной стоимостью 250 рублей каждая.

Решением общего собрания акционеров РАО “Норильский никель” от 23 мая 1995 г. реестродержателем был утвержден Универсальный коммерческий банк “Уникомбанк”, осуществляющий свою деятельность на основании Договора от 31 августа 1994 года № 86/180-94.

В целях исполнения требований федеральных законов “Об акционерных обществах” и “О

рынке ценных бумаг” Совет директоров РАО “Норильский никель” своим решением от 2 сентября 1996 года утвердил в качестве регистратора ЗАО “Национальная регистрационная компания” — специализированного регистратора, осуществляющего с 1 января 1997 года ведение и хранение реестра акционеров РАО “Норильский никель”. Судебных исков по поводу нарушения прав акционеров не было.

Производство металлопродукции предприятиями РАО “Норильский никель” обеспечивается медно-никелевыми и сульфидными медно-никелевыми рудами месторождений Норильского и Печенгского районов, а также нерудных и горючих полезных ископаемых.

Основу сырьевой базы РАО “Норильский никель” составляют богатые руды, хотя большая часть запасов находится в бедных медистых и вкрапленных рудах, где сосредоточено свыше 60% никеля, меди, кобальта и 75% платиноидов. Обеспеченность запасами всех типов руд достаточно высокая и составляет около 95-100 лет, в том числе богатыми рудами 40-45 лет.

В настоящее время в РАО “Норильский никель” 60% добычи руды осуществляется подземным способом на 7 рудниках, оставшаяся часть — открытым способом на трех карьерах.

Анализ выполнения геологоразведочных работ за два последних года свидетельствует о снижении общих объемов финансирования в 1,3 раза (254,1 млрд рублей в 1996 году против 325,3 млрд рублей в 1995 году), в том числе за счет средств отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ) в 1,2 раза, собственных средств — в 1,3 и госбюджета — в 13 раз.

Программа геологоразведочных работ РАО “Норильский никель” с учетом приобретения оборудования для геологических экспедиций потребует финансирования в размере 438,5 млрд рублей. Планами производства на 1997 год отчисления на ВМСБ предусмотрены в сумме 384,5 млрд рублей, из них в распоряжении предприятий останется 265,2 млрд рублей (69%), финансирование из средств госбюджета составит только 6 млрд рублей, что менее 1,5% потребности. При недостатке финансирования геологоразведочных работ в сумме 173,3 млрд рублей ассигнования за счет собственных средств предприятием не предусматриваются.

Доля РАО “Норильский никель” в общем объеме товарной продукции цветной металлургии России составляет 30%. Выпускаемые никель, медь и кобальт обеспечивают доминирующую часть спроса на внутреннем рынке и оказывают существенное влияние на мировой рынок их потребления, а производимые золото, серебро и металлы платиновой группы вносят ощутимый вклад в формирование валютного резерва государства.

Сокращение с 1991 года внутреннего спроса на цветные металлы в России, вызванное глубоким промышленным спадом, прежде всего в машиностроительном и оборонном комплексах, кризисом неплатежей, ростом внутренних цен,

привело более чем к 4-кратному снижению потребления никеля и меди.

В 1995-1996 годах экспорт меди и никеля возрос до 80-85% от произведенных в России объемов, тогда как в 1990 году по никелю он составлял немногим более 40%, а по меди — 27%.

По оценкам Центрального института экономики и информации цветной металлургии, с учетом стабилизации потребления никеля за рубежом и в России оптимальный уровень объема его производства на предприятиях РАО “Норильский никель” будет не более 200 тыс. тонн в год (в 1996 году произведено 177 тыс. тонн), а меди — на уровне 1996 года.

Начиная с 1990 года на предприятиях РАО “Норильский никель” наблюдается падение объемов по всем основным показателям горного производства. Добыча товарной руды за этот период снизилась почти на четверть. Производительность труда на одного работника промышленно-производственного персонала по горным работам уменьшилась в 1,4 и по товарной руде — в 1,5 раза. При этом использование мощностей на рудниках АО “Норильский комбинат” в 1996 году составило только 79%.

Состояние основных фондов характеризуется большой степенью износа. За последние годы практически не проводится работа по обновлению парка горнодобывающего и транспортного оборудования. Более половины оборудования имеет износ, превышающий 75%.

Система трубопроводов, обеспечивающая транспортировку продуктов обогащения на металлургические заводы, практически выработала свой моторесурс и в настоящее время является лимитирующим звеном в работе фабрик и металлургических заводов.

В составе РАО “Норильский никель” действуют три обогатительные фабрики: Норильская (НОФ), Талнахская (ТОФ) и обогатительная фабрика АО “ГМК Печенганикель”, суммарной мощностью по переработке руд 32 млн тонн в год. Неэффективно используются имеющиеся мощности обогатительных фабрик, загрузка которых составляет всего 50-70% от проектной. Кроме того, из-за значительного износа основных фондов затраты на содержание и ремонт НОФ, эксплуатируемой с 1948 года, достигли 40% в себестоимости переработки руды, в то же время на ТОФ, имеющей износ лишь 25% и работающей с 1981 года, используется только 60% проектной мощности из-за не полностью установленного оборудования.

Извлечение никеля и меди на обогатительных фабриках в коллективный концентрат имеет тенденцию к снижению. Также уменьшилось содержание никеля в никелевом концентрате до 4,3% против 5% в 1990 году, меди с 22,4 до 18,7% соответственно.

Наблюдается резкое падение объемов производства горно-металлургических предприятий РАО “Норильский никель”. Так, выпуск никеля в 1996 году составил лишь 69,9% к уровню 1990 года, а меди — 76,7%. При этом падение производства сопровождалось необоснованным

ростом численности промышленно-производственного персонала на 15,6 тыс. человек. В результате производительность труда снизилась по горной массе на 39%, а по меди и никелю на 37,7 и 45% соответственно.

Следует отметить, что политика увеличения численности работающих при сокращении объемов производства имела явно выраженный популистский характер. При этом допущен существенный рост заработной платы. Анализ показал, что по всем дочерним предприятиям прослеживается опережающий производительность труда темп роста заработной платы и выплат социального характера.

Так, в АО “Норильский комбинат” при средней заработной плате 3273,4 тыс. рублей в 1996 году допущено ее увеличение в 1,7 раза, а в 1995 году — в 2,6 раза. На АО “Красноярский завод цветных металлов” эти показатели составили 1,8 и 2,8 раза соответственно. Аналогичное положение и на других предприятиях.

Структуру консолидированного баланса РАО “Норильский никель” за 9 месяцев 1996 года (баланс по итогам года не представлен) следует признать неудовлетворительной. Коэффициенты ликвидности и обеспеченности собственными оборотными средствами, рассчитанные по методике Федерального Управления по делам о несостоятельности (банкротстве), подтверждают признаки банкротства и неплатежеспособности. Например, коэффициент текущей ликвидности, определяющий степень покрытия всех обязательств, имеет значение ниже нормативного и на протяжении последних 2-х лет имеет тенденцию к снижению (на 1 января — 1,27, а на 1 октября 1996 года — 1,17 при норме 2). Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами при норме 0,1 по состоянию на 1 октября 1996 года достиг отрицательного значения (-0,088).

Следует отметить, что за это время удельный вес запасов производства увеличился с 7,8 до 10%, дебиторской задолженности с 2,7 до 4,4%, а также возрос удельный вес отвлечений средств в краткосрочные финансовые вложения и незавершенное строительство.

Не принимаются действенных мер по приведению в соответствие отвлечений финансовых средств по счетам: “Сырье и материалы”, “Готовая продукция”, “Товары отгруженные”, “Животные на откорме” и другим, что привело к увеличению запасов по состоянию на 1 октября 1996 года до 10403,8 млрд рублей против 7528,5 млрд рублей на начало года.

Принятая практика кредитования сторонних предприятий и организаций в виде отгруженной продукции и оказанных услуг привела к значительному отвлечению оборотных средств в дебиторскую задолженность, которая за 9 месяцев 1996 года по счетам “Покупатели и заказчики” и “Прочие дебиторы” удвоилась, достигнув в целом по РАО “Норильский никель” 4601,9 млрд рублей, в основном за счет АО “Норильский комбинат”.

При этом на момент проверки руководство не располагало данными по объемам дебиторской задолженности дочерних предприятий, причинам ее образования и, как следствие, не принимало в течение года мер по их реструктуризации.

Это подтверждает выверка дебиторской задолженности за отгруженную продукцию и оказанные услуги, произведенная Государственной налоговой инспекцией (ГНИ) по Красноярскому краю (акт от 14 февраля 1997 года), которая выявила, что по состоянию на 1 октября 1996 года задолженность РАО "Норильский никель" перед ЗАО "Интерросимпекс", являющимся комиссионером по осуществлению экспортно-импортных операций, составила 38,8 млн долларов США. При этом оно задолжало АО "Норильский комбинат" 9,2 млн долларов, а финансово-экономические службы не произвели взаимозачеты между своими дочерними предприятиями.

Безответственность финансовых служб по вопросам взыскания дебиторской задолженности привела к тому, что доля только пяти предприятий, сотрудничающих с РАО "Норильский никель", составила треть общей суммы.

Так, ЗАО "Интерросимпекс" своевременно не возвратило 57,5 млрд рублей за поставку меди и кобальта, что является нарушением Договора комиссии, предусматривающего перечисление полученной выручки в трехдневный срок на счета Комитента.

Имеет задолженность в 599 млрд рублей и Роскомдрагмет, по возврату которой мер не принимается.

Агент РАО "Норильский никель" за рубежом "Нормако ЛТД" (г. Нотердам) на момент проверки не рассчитался за полученную в 1994-1996 годах продукцию на сумму 223,4 млрд рублей. Мер по взысканию задолженности не принято.

Также не получена выручка за отгруженную в 1996 году продукцию в Государственное хранилище (Гохран) ценностей на сумму 185,4 млрд рублей, а в 1997 году дебиторская задолженность увеличилась до 370 млрд рублей.

Однако до настоящего времени в их адрес продолжается отгрузка готовой продукции, увеличивая тем самым имеющуюся задолженность.

На дальнейшее зарубежье приходится 12% дебиторской задолженности, включая две трети оплаченного, но не поставленного по импорту оборудования. Так, фирма "Робинс компани" (США) по контрактам 1995 года не обеспечила поставку буровых установок и запчастей на сумму более 800 млрд рублей. Несмотря на срыв поставки оборудования, управлением внешнеэкономических связей АО "Норильский комбинат" рассматривается вопрос по дополнительной оплате ей 3,2 млн долларов.

Почти пятая часть дебиторской задолженности приходится на города Норильск, Дудинка и другие населенные пункты Норильского промышленного района за электро-, теплоэнергию, коммунальное обслуживание организаций обра-

зования, здравоохранения, соцзащиты и правоохранительных органов.

Отсутствие оперативной информации не позволяет провести анализ, принять меры по возврату дебиторской задолженности, снижение которой только на 20% позволило бы погасить первоочередные долги и создать базу для решения перспективных задач.

Так, по результатам проверки внешнеэкономической деятельности РАО "Норильский никель" Восточно-Сибирским региональным центром по г. Норильску и Таймырскому (Долгано-Ненецкому) автономному округу Внешнеэкономическая комиссия России (акт от 10 декабря 1996 года № 21903-96/00015) за период 1994-1995 годов по ряду экспортных контрактов выявлена разница между фактурной стоимостью отгруженной металлопродукции и поступившей экспортной выручки, которая не имеет письменного подтверждения МВЭС России об обоснованности недополучения или задержки получения валютной выручки на общую сумму 143,4 млн долларов.

Кроме того, по информации РАО "Норильский никель" на момент проверки не растаможено оборудование, запчасти, стройматериалы, продукты питания и товары народного потребления стоимостью более 42 млн долларов. Причем товары народного потребления на сумму 18,7 млн долларов поступили еще в январе-августе 1994 года, а продукты питания на 4,1 млн долларов — в феврале-мае 1996 года.

При хроническом недостатке собственных оборотных средств руководство РАО "Норильский никель" нерационально распоряжается имеющимися средствами. Так, в долгосрочные финансовые вложения было направлено по состоянию на 1 октября 1996 года 226,4 млрд рублей. При этом 86% средств вложены в уставные капиталы коммерческих банков: "Лантабанк" — 150 млрд рублей, в "ОНЭКСИМ Банк" — 29,4 и "АвтоВазбанк" — 12 млрд рублей. Только вложения в сумме 160 млрд рублей АО "Красноярский завод цветных металлов" в коммерческие банки превысили размер фонда оплаты труда за 1996 год в 1,5 раза.

Краткосрочные финансовые вложения за 9 месяцев 1996 года увеличились в три раза. Их отвлечения администрации Красноярского края и г. Норильска составляют более 37%, а коммерческим банкам — почти треть.

В то же время для восполнения недостатка оборотных средств предприятия используют привлечение средств — кредиты и займы, удельный вес которых в 1994-1996 годах изменялся от 35,8% до 42% от объема реализованной товарной продукции. На 1 октября 1996 года кредиты и займы составили 4242,1 млрд рублей, из них 78% — валютные.

Анализ структуры кредитов показал, что роль Объединенного Экспортно-Импортного Банка ("ОНЭКСИМ Банк") — залогодержателя находящихся в федеральной собственности акций РАО "Норильский никель" — в предоставлении кредитов не является доминирующей. Его

доля в валютных кредитах по состоянию на 1 января 1997 года составила — 28%, причем условия предоставления кредита не льготные.

Кроме того, для пополнения оборотных средств предприятиями отвлечено по состоянию на 1 октября 1996 года в виде кредиторской задолженности 14739,1 млрд рублей, что почти в 3,5 раза превышает размер кредитов. Отвлечение средств поставщиков в 4297,8 млрд рублей сопоставимы с объемом дебиторской задолженности. К обострению социальной обстановки привело заимствование средств социального страхования и обеспечения (3373,1 млрд рублей), бюджетов всех уровней (3194,9), средств на оплату труда своим работникам (929,9 млрд рублей).

При дефиците финансовых ресурсов 64,4% средств отвлечены на увеличение запасов, в готовую продукцию и незавершенное производство, почти треть направлены дебиторам в виде товарных кредитов и отгруженных товаров, а 3,3% используются в денежной форме. Все это сказалось на результатах финансовой деятельности предприятий.

С 1992 года наблюдается тенденция снижения рентабельности. В 1996 году она составила 15,2%, что ниже уровня 1995 года в пять раз.

По оперативным данным, балансовая прибыль 1996 г. составит 1305,3 млрд рублей, или в 4,5 раза меньше, чем в 1995 году.

Причины снижения рентабельности и прибыли руководством РАО “Норильский никель” проанализированы не объективно, все убытки объясняются в основном несовершенством налогового законодательства и отвлечением средств на социальную сферу.

Сравнивая результаты работы за 9 месяцев 1996 года с аналогичным периодом прошлого года, следует отметить, что при незначительном росте объема реализованной продукции (0,1%) объем выручки сократился на 11%, увеличились себестоимость, коммерческие и управленческие расходы.

Расходы на содержание аппарата РАО “Норильский никель” в 1996 году составили 5,4 млн долларов, в том числе на консультационные расходы использовано 35,3%, на капитальные затраты - 20,4, за обслуживание и услуги банка - 17%.

В структуре себестоимости возросли затраты по оплате труда, амортизации основных фондов, электроэнергии, вспомогательным материалам и прочим затратам.

Так, при увеличении цен на никель в 1996 году к уровню 1990 года в 8827 раз цены на природный газ и электроэнергию возросли в 11988 и 11220 раз соответственно, а железнодорожные тарифы за этот же период — в 36884 раза, речной фрахт — в 10431 раз.

Средняя зарплата на протяжении ряда лет увеличивалась быстрее, чем производительность труда. Так, по АО “Норильский комбинат” при средней зарплате по промпersonалу в 1996 году 3628,8 тыс. рублей рост составил 187,6 (в 1995 году — 255%) при резком снижении производительности труда, составившей в 1996 году

по горной массе 46,4%, по товарной руде — 40,2, по никелю — 58,6, по меди - 51,1, по кобальту — 60% к уровню 1990 года.

Балансовая прибыль за 9 месяцев 1996 года по сравнению с соответствующим периодом 1995 года уменьшилась на 3174,5 млрд рублей и составила 1107,0 млрд рублей, а сумма использованных средств превысила полученную прибыль более чем в 2 раза, в том числе на содержание жилищного фонда и объектов соцкультбыта направлено 49,1%, на выплаты социального характера — 12,9, на капитальные вложения — 11,5, на штрафы и пени — 10, на выплату процентов за банковский кредит — 6,3%.

В результате предприятия расходовали средств больше, чем заработали, что привело к образованию убытка за 9 месяцев 1996 года в размере 1387,1 млрд рублей, а бюджет недополучил более триллиона рублей налога на прибыль.

Серьезной финансовой проблемой является содержание социальной сферы, на что в 1996 году по оперативным данным израсходовано 3207,1 млрд рублей, в том числе на содержание жилищного фонда — 642,2, на оказание коммунальных услуг — 321,9, на возмещение убытков по объектам социальной сферы — 848, на капитальные вложения в объекты социальной сферы — 873,2 и на покрытие убытков торговых организаций — 521,8 млрд рублей.

При акционировании дочерних обществ РАО “Норильский никель” объекты жилищного и социально-культурного назначения стоимостью около 20 трлн рублей не были переданы в муниципальную собственность и продолжают числиться на балансе предприятий.

АО “Норильский комбинат” содержит всю социальную сферу города с 300-тысячным населением, включая предприятия жилищно-коммунального хозяйства, объекты соцкультбыта, детские дошкольные учреждения, систему обеспечения всеми видами энергоресурсов, сеть торгового обслуживания населения и общественно-питания, пассажирские транспортные линии, морские порты в г. Дудинка и п. Диксон.

Его общие затраты на содержание социальной сферы и социальные выплаты в 1994-1996 годах составили 6887 млрд рублей, в том числе в 1996 году — 3545 млрд рублей, что составило треть полученной выручки, в то время как в 1995 году этот показатель достигал 25%. При этом “ОНЭКСИМ Банком” не выполнен заключенный 21 ноября 1995 года договор с Госкомимуществом России о залоге акций, находящихся в федеральной собственности в части обеспечения содержания и финансирования жилищного фонда и объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, ранее находившихся на балансе государственных предприятий концерна “Норильский никель”. Однако Правительство Российской Федерации не приняло мер по фактам нарушений условий данного договора.

Считаем одной из наиболее актуальных проблем, требующей скорейшего решения, передачу

в муниципальную собственность жилищного фонда, объектов социально-культурной и коммунальной сфер. Следует отметить, что руководством до сих пор не оформлены акты приема-передачи объектов социальной инфраструктуры в муниципальную собственность, что и явилось причиной невыделения средств на их содержание в бюджете 1997 года. Разработанный график, предусматривающий передачу жилого фонда и объектов соцкультбыта в III-IV кварталах текущего года, ставит под угрозу срыва выделение средств на эти цели и в бюджете 1998 года.

В целях улучшения работы расположенных в условиях Крайнего Севера предприятий Норильского промышленного района, стабильного обеспечения народного хозяйства никелем, медью и металлами платиновой группы, а также повышения эффективности экспорта указанной металлопродукции, были изданы Указы Президента Российской Федерации от 30 июня 1993 года № 1017 "Об особенностях акционирования и приватизации Российского государственного концерна по производству цветных и драгоценных металлов "Норильский никель", от 9 августа 1996 года № 1149 "О мерах государственной поддержки Российского акционерного общества "Норильский никель" и постановления Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1994 года № 1256 "О мерах по стабилизации социально-экономического положения Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, Норильского промышленного района и города Норильска Красноярского края", от 1 июля 1995 года № 667 "О мерах государственной поддержки реконструкции металлургического производства акционерного общества "Горно-металлургический комбинат "Печенганикель" Российского акционерного общества по производству цветных и драгоценных металлов "Норильский никель", от 30 августа 1996 года № 1040 "О государственной поддержке Российского акционерного общества "Норильский никель" и ряд других.

Проведенный анализ показал, что Указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации в подавляющем большинстве не выполнены.

Так, из 8 пунктов, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации № 1149, выполнен только один, а из 9 пунктов постановления Правительства Российской Федерации — два.

Этим же Указом было поручено Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о снижении таможенных пошлин на закупаемое по импорту оборудование, не имеющее аналогов в России. До сих пор данный вопрос Правительством Российской Федерации не рассмотрен.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 667 предусматривалось совместное с участием норвежской стороны финансирование проекта реконструкции АО "Печенганикель". Из необходимых для реконструкции 257 млн долларов США выделено лишь 42 млн, что вместе с финансовой помощью Пра-

вительства Норвегии составляет треть от общей стоимости проекта.

До настоящего времени положительного решения проблемы финансирования проекта реконструкции комбината не принято.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации № 1256 из-за расхождения позиций руководства не заключен договор между Красноярским краем и Таймырским (Долгано-Ненецким) автономным округом по урегулированию налоговых отчислений при передаче объектов социально-жилищной сферы.

Анализ структуры заработной платы и выплат социального характера, связанных с предоставлением государственных гарантий в соответствии с Законом Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" (№ 4520-1 от 19 февраля 1993 года), показал, что доля этих выплат в составе зарплаты составляет 72%.

Источником финансирования этих расходов на основании статьи 4 вышеназванного Закона является федеральный бюджет. Фактические затраты предприятий на выплату предусмотренных Законом государственных гарантий в 1996 году составили 3157,8 млрд рублей. При этом не выполняется Закон и по проведению взаимозачетов с соответствующими бюджетами за счет подлежащих уплате налогов и иных платежей.

Несмотря на отсутствие средств, руководство РАО "Норильский никель" и комитеты профсоюзов предусматривают коллективным договором 16 видов выплат пособий и материальной помощи. Так, АО "Норильский комбинат" направил на эти цели в 1995 году 32,8, а в 1996 году — 81,8 млрд рублей.

В нарушение этого Закона Министерство социальной защиты Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации, Министерство по делам национальностей и региональной политике Российской Федерации в июле 1994 года выпустили Указание о применении Закона Российской Федерации от 9 февраля 1993 года "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях", где при назначении и перерасчете пенсий предельный размер районного коэффициента к максимальным пенсиям установлен — 1,5, а отчисления в пенсионный фонд производятся с учетом районного коэффициента в размере 1,8. Таким образом излишне перечисленные в 1996 году только АО "Норильский комбинат" 14 млрд рублей необоснованно оставлены в распоряжении Пенсионного фонда Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации не исполнено постановление № 1256 в части разработки и утверждения программы переселения граждан из Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Норильского промышленного района Красноярского края в другие регионы Российской Федерации, не выполнен п.2

Указа Президента Российской Федерации № 1149, предусматривающий с 1997 года в федеральном бюджете средства для переселения нетрудоспособного и безработного населения с территорий Таймырского автономного округа, в то время как в Норильском промышленном районе проживают 36 тыс. пенсионеров, не имеющих возможности выехать на постоянное место жительства в другие регионы по причине отсутствия жилья и обесценивания их личных сбережений.

При этом содержание каждого неработающего обходится в 16 раз дороже, чем на материке.

Всего по региону подлежит переселению около 50 тыс. человек.

Попытки решить проблему переселения только за счет средств предприятий не дали существенных результатов, так как ежегодно выходят на пенсию более 3 тыс. человек, а за 10 лет для этих целей было приобретено всего 2865 квартир в 60 регионах страны.

Вместе с тем, не имея достаточных источников финансирования, руководство РАО "Норильский никель" по состоянию на 1 января 1997 года отвлекло один триллион рублей в незавершенное строительство жилья под переселение.

Также Правительством Российской Федерации не выполнен п. 1 Указа Президента Российской Федерации № 1149 и п.1 своего постановления № 1040, предусматривающие с 1997 года выделение в федеральном бюджете средств для обеспечения сезонного завоза продукции (товаров) в Норильский промышленный регион. Расчетная потребность средств для финансирования сезонного завоза на 1997 год составляет 3,56 трлн рублей, и предприятия вынуждены будут отвлечь эту сумму из оборота, что обострит положение с выплатой зарплаты и перечислением налоговых платежей.

Следует отметить, что Счетной палатой Российской Федерации при проверке использования средств федерального бюджета, выделенных РАО "Норильский никель" в 1994-1996 годах на государственную поддержку завоза продуктов (товаров) в районы Крайнего Севера, выявлено нецелевое использование их в размере 87,5 млрд рублей, или 22% от выделенной суммы.

Представление интересов государства в управлении РАО "Норильский никель" в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 мая 1994 г. № 633-р возложено на:

- первого заместителя министра финансов Российской Федерации А. П. Вавилова;
- заместителя председателя Госкомимущества России А. Р. Коха;
- заместителя председателя ГКАП России В.М. Данилова;
- заместителя председателя Российского фонда федерального имущества А. В. Яковлева;
- первого заместителя председателя Роскомметаллургии А. В. Генералова;

• председателя Роскомдрагмета Е. М. Бычкова;

• председателя Госкомпрома России И. О. Шурчкова.

В результате проверки установлено, что в работе Совета директоров РАО "Норильский никель" отсутствует необходимый контроль за управлением федеральной собственностью. Так первый заместитель министра финансов А. П. Вавилов из семи заседаний Совета директоров ни в одном не принимал участия, первый заместитель председателя Роскомметаллургии В. А. Генералов до назначения его Председателем правления РАО "Норильский никель" присутствовал лишь на двух заседаниях из семи.

Единственный оставшийся на сегодняшний день представитель государства в составе Совета директоров председатель Госкомимущества России А. Р. Кох в 1996 году присутствовал лишь на пяти из одиннадцати заседаний. Аналогичная ситуация и в деятельности других представителей государства. Таким образом, участие представителей федеральных органов исполнительной власти в работе Совета директоров было номинальным, они самоустранились от решения важнейших экономических и социальных проблем, нарушив этим самым Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 года № 1200 "О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой". Механизм защиты государственных интересов не отработан, ответственность представителей государства за подобные действия отсутствует, а руководители федеральных органов исполнительной власти, представители которых входят в состав Совета директоров, в свою очередь, не несут ответственности перед Правительством Российской Федерации за действия своих должностных лиц, так как в Положениях о федеральных органах исполнительной власти задачи и ответственность за вопросы управления собственностью не предусмотрены.

Проверка показала, что произошла концентрация полномочий по управлению обществом у одного должностного лица — Председателя Совета директоров, который одновременно был Генеральным директором (Президентом) РАО "Норильский никель", то есть управление при утраченном контроле за хозяйственной деятельностью осуществлялось практически его Президентом, что является нарушением Федерального закона "Об акционерных обществах".

Совет директоров за период с 21 июня 1994 года по 11 марта 1997 года практически не рассматривал вопросы улучшения финансового состояния предприятий, повышения эффективности их деятельности, а решал в основном вопросы организационного характера, что и подтверждают акты ревизионной комиссии РАО "Норильский никель" по итогам 1995 года, отметившей, что работа руководства недостаточно ориентирована на проведение анализа производственно-финансовой деятельности, несоответствие современным требованиям состояния и

ориентации бухгалтерского учета. По состоянию на 22 апреля 1997 года РАО "Норильский никель" не имело консолидированного бухгалтерского отчета за 1996 год, не получены от дочерних предприятий аудиторские заключения, по АО "Норильский комбинат" нет объяснительной записки, тогда как Федеральным законом "О бухгалтерском учете" от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ и приказом Министерства финансов Российской Федерации "О годовой бухгалтерской отчетности организаций" от 12 ноября 1996 года № 97 срок представления бухгалтерской отчетности установлен в течение 90 дней по окончании года. В состав отчета по законодательству Российской Федерации должны входить пояснительная записка и итоговая часть аудиторского заключения годовой бухгалтерской отчетности. Существующее положение учета не позволяет провести оперативный анализ и принять эффективные меры.

Так, принятая инвестиционная политика обеспечивала лишь простое воспроизводство сырьевой базы и поддержание обогатительного и металлургического производств, то есть сохранение достигнутого уровня добычи руды и выпуска металлов. При этом в непроизводственное строительство вкладывалось порядка 40%, а АО "Комбинат Североникель" только на строительство гостиницы в 1996 году израсходовано 63 млрд. рублей при объемах промышленного строительства 36 млрд. рублей. Распыление средств привело к тому, что объемы незавершенного строительства по состоянию на 1 января 1997 года превысили 6 трлн. рублей, что более чем в 2 раза превышает годовой объем инвестиций.

В 1996 году начато строительство 5 жилых домов, в то время как в незавершенном строительстве находилось 75 объектов жилого фонда, строительство турбазы "Строитель", общеобразовательной школы, реконструкция кинотеатра "Аркада" и прочих объектов, не относящихся к основной деятельности.

В условиях падения внутрироссийского потребления никеля и меди экспорт остается основным направлением реализации продукции предприятий. Не получил должного развития в деятельности РАО "Норильский никель" маркетинг как система комплексных мер по увеличению объемов производства, снижению издержек при добыче и переработке руд, повышению качества и конкурентоспособности, изучению и расширению рынков сбыта, поиску потенциальных покупателей, изучению их платежеспособности. Так, на Лондонской бирже металлов (ЛБМ) из металлопродукции, производимой на металлургических предприятиях РАО "Норильский никель", сертифицирован только резаный никель марок N1 и N1y, доля выпуска которого составляет в среднем 5-7 процентов.

На предприятиях не освоен выпуск пользующейся повышенным спросом продукции высокой технической готовности — порошки, металлы в соединениях (оксид, сульфат, карбонат, хлорид), а также различные виды проката. Руководство

практически не принимает мер по совершенствованию структуры продукции, не использует фактор соотношения цен на эту продукцию и на первичный металл.

Продажа российских нерезаных металлов западным покупателям осуществляется на 20-30 долларов за тонну ниже к цене ЛБМ, в то время как резаный катодный никель зарубежных производителей реализуется с надбавкой до 40 долларов за тонну, что обуславливает суммарную разницу в цене до 60-70 долларов.

При этом цена никелевого порошка (по экспертной оценке) на 20-60% выше цены компактного никеля, а цена никеля в соединениях оксида и сульфата на 30% выше цены катодного никеля, карбоната и хлорида — на 90-135, проката — на 100-140%.

Вместе с тем в 1995 году 4820 тонн российских никелевых порошков экспортированы по средней цене 7800 долларов за тонну, т. е. по цене металла, в то время как порошки западных фирм продавались существенно дороже.

Цена кобальтового порошка на 15-30% превышает цену компактного кобальта высокого качества, соединений оксида — на 8-30, а карбоната — на 20%.

Цены на медный прокат в 1,15-2,1 раза превышают цену исходной меди, на медные порошки в 1,4-1,6 раза. При этом до сих пор имеющиеся в России мощности по производству медного проката не задействованы.

Сохранение высокого потенциала РАО "Норильский никель" возможно только при эффективной работе по существенному повышению конкурентоспособности металлопродукции.

Выпала из поля зрения руководства и сбытовая политика готовой продукции. Снижение платежеспособного спроса на внутреннем рынке привело к уменьшению поставок предприятиям черной металлургии, заводам по переработке цветных металлов и прочим промышленным предприятиям. Вместе с тем возросла доля коммерческих организаций в закупке никеля, производящих бартерный расчет, что привело к потере выручки от реализации продукции до 20%. Кроме того, такая практика привела к бесконтрольному экспорту металлопродукции этими структурами, создав конкуренцию на европейском рынке ее производителю с одновременным снижением цен. Так, в 1995 году из общего объема производства никеля в России осталось лишь 2,6%, то есть почти половина экспортных поставок произведена этими организациями.

Следует отметить, что финансово-экономическое положение РАО "Норильский никель" в 1996 году не улучшилось. По оперативным данным, задолженность в бюджеты всех уровней на 1 января 1997 года только по основным предприятиям (АО "Норильский комбинат", АО "Североникель" и АО "Печенганикель") составила 2113,8 млрд. рублей, а во внебюджетные фонды — 2887,5 млрд. рублей, по выплате заработной платы она увеличилась вдвое, достигнув 956,4 млрд. рублей, что соответствует отставанию на 2,5 месяца. График погашения задолжен-

ности, утвержденный лишь 17 февраля 1996 года, представлен только по АО "Норильский комбинат", а информация о фактическом исполнении графика на момент проверки отсутствовала, что подтверждает бесконтрольность данного вопроса со стороны руководства. При этом сорвано выполнение открытого протокола встречи представителей объединенного профсоюзного комитета АО "Норильский комбинат" с представителями "ОНЭКСИМ Банка" от 11 апреля 1996 года, подписанного президентом В. О. Потаниным, в части обеспечения стабильности получения заработной платы и отпускных, а также разработки Программы стабилизации и оздоровления финансово-хозяйственной деятельности РАО "Норильский никель".

Вместе с тем, имея контрольный пакет акций, банк получил возможность воздействия на систему управления РАО "Норильский никель" с целью использования товарно-денежных потоков дочерних предприятий в своих интересах и влияния на кадровую политику. Так, за полтора года сменилось три генеральных директора, а из одиннадцати членов Совета директоров четыре - представители "ОНЭКСИМ Банка" при одном представителе государства.

Взаимоотношения между РАО "Норильский никель" и дочерними предприятиями, осуществляющими экспорт металлопродукции, регулируются уставами и заключенными между ними договорами комиссии, в которых дочерние предприятия (Комитенты) поручают РАО (Комиссионеру) за вознаграждение совершать экспортные операции по продаже своей продукции и импортные операции по приобретению машин, оборудования, сырья и расходных материалов, то есть само РАО является посредником. Продукция реализуется централизованно по договору комиссии с эксклюзивным комиссионером — ЗАО "Интерросимпекс" (собственником 50% акций которого является "ОНЭКСИМ Банк"), в свою очередь заключившим договора комиссии с металлопроизводителями, предусматривающие выплату вознаграждения за те же самые услуги, которые оказывает и РАО "Норильский никель".

В результате, при наличии двух посредников, создана и функционирует такая схема расчетов с дочерними предприятиями, при которой фактическим распорядителем средств является РАО "Норильский никель". При этом средства, минуя счета Комитентов, поступают на счета Комиссионера.

Так, по информации первого заместителя руководителя Государственной налоговой службы Российской Федерации В. А. Павлова выручка АО "Норильский комбинат" за реализованную продукцию в 1996 году составила 10,8 трлн рублей. Однако в нарушение п. 6 Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 года № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения", предусматривающего обязательное перечисление в трехдневный срок на счет Ко-

митента средств, полученных по Договору комиссии, на счет АО "Норильский комбинат" поступило всего 0,1 трлн рублей.

При этом ГНИ и ОНП УФСНП России по Красноярскому краю отмечает нарушение инструкции ЦБ РФ № 7 от 29 июня 1992 года "О порядке обязательной продажи предприятиями, объединениями, организациями части валютной выручки через уполномоченные банки и проведение операций на внутреннем валютном рынке в Российской Федерации" в части обязательного перечисления на текущий валютный счет Комитента экспортной валютной выручки от продажи металла за вычетом расходов, связанных с обязательной продажей ее части.

Так, РАО "Норильский никель" валютные средства от экспорта металла направило на погашение кредитов и процентов по ним, на оплату выполненных российскими предприятиями по договорам-подряда работ и услуг и приобретаемых по договорам купли-продажи товаров, а также для финансирования расходов уставной деятельности АО "Норильский комбинат".

Аналогичные нарушения инструкции отмечены при выполнении договора комиссии с ЗАО "Интерросимпекс", когда валютные средства направлялись на оплату таможенных пошлин, страхование груза, оплату процентов за пользование кредитами, на покупку валюты, векселей, казначейских обязательств вместо их перечисления на валютные счета РАО "Норильский никель".

И, как следствие, задолженность по налоговым платежам у дочерних предприятий искусственно растет, резко снизились платежи в федеральный и местный бюджеты. Так, отсутствие средств на расчетном счете АО "Норильский комбинат" повлекло в 1996 году снижение суммы его поступлений в бюджетную систему страны на 988,9 млрд рублей, или на 57,9%. Поступления в федеральный бюджет уменьшились на 64,3%, составив 392,9 млрд рублей. При этом доля зачетов в общей сумме налоговых поступлений достигла 51,6% против 6,4% в 1995 году, в том числе в федеральный бюджет соответственно — 35,8 и 5,5%.

За 1996 год недоимка АО "Норильский комбинат" в консолидированный бюджет возросла в 4,8 раза и достигла на 1 января 1997 года 1396 млрд рублей, а в федеральный бюджет — 609 млрд рублей. Кроме того, на начало текущего года задолженность по уплате штрафных санкций и пени исчислялась в размере 1651 млрд рублей, в том числе в федеральный бюджет — 699 млрд рублей.

В связи с тем, что денежные средства оседают на счетах РАО "Норильский никель", инкассовые поручения, предъявленные ГНИ, и платежные поручения самого комбината на перечисление налоговых платежей с сентября 1995 года находятся без движения в картотеке № 2.

Инкассовые поручения, направленные РАО "Норильский никель", возвращаются без испол-

нения. За прошедший год им погашены недоимки комбината лишь на 219 млрд рублей.

По инициативе ГНИ по г. Норильску на счета дебиторов АО "Норильский комбинат" выставлено 67 инкассовых поручений на сумму 225,1 млрд рублей, фактически взыскано 128,5 млрд рублей.

В соответствии с "Положением о порядке обращения взыскания недоимок по налогам и другим обязательным платежам, уплачиваемым юридическими лицами в бюджет и государственные внебюджетные фонды, на их имущество в случае отсутствия денежных средств на счетах в банках" (зарегистрировано в Минюсте России 24 июня 1994 года № 609) и руководствуясь Указом Президента Российской Федерации от 14 февраля 1996 года № 199 "О некоторых мерах по реализации решений по обращению взыскания на имущество организаций", ГНИ по г. Норильску в течение прошедшего года направлено АО "Норильский комбинат" шесть требований о погашении задолженности в бюджеты всех уровней на общую сумму долга — 3296,3 млрд рублей.

Ввиду того, что требования о погашении недоимки были оставлены без удовлетворения, Госналогинспекцией по г. Норильску принято четыре постановления об обращении взыскания недоимки на имущество АО "Норильский комбинат".

Налоговая полиция г. Норильска на основании этих постановлений произвела административный арест и опись имущества на общую сумму 1376 млрд рублей, в том числе имущества первой группы очередности на 750,2 млрд рублей и второй группы очередности (готовой продукции) на 625,8 млрд рублей, что в свою очередь ухудшило финансово-экономическое положение предприятия. Только арест отгруженной готовой продукции на сумму 530,5 млрд рублей в марте текущего года в порту Дудинка на 10 дней привел к замедлению оборачиваемости средств и к штрафным санкциям за простой судна.

Таким образом и после передачи "ОНЭКСИМ Банку" в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности, не последовало реального улучшения в управлении акционерным обществом.

Малоэффективная система управления финансово-хозяйственной деятельностью, кредитной политикой, непредусмотренные расходы на содержание социальной сферы, отсутствие бюджетного финансирования северного завоза продовольствия и товаров первой необходимости привели к резкому ухудшению экономических показателей. Кроме того, проводимая РАО "Норильский никель" политика централизации расчетов лишила дочерние предприятия финансовой самостоятельности, сделала невозможным осуществление ими текущих налоговых платежей и погашение задолженности бюджетам, способствовала образованию значительных штрафных санкций и пени. В результате одно из самых эффективных предприятий страны, вы-

пускающее продукцию с высокой степенью ликвидности, попало в финансово-экономический и социальный кризис.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В результате проведенной проверки инспекторы Счетной палаты Российской Федерации пришли к выводу, что РАО "Норильский никель", начиная с 1990 года, работает неэффективно:

1. Произошло резкое сокращение физических объемов производства, падение эффективности производства и рентабельности, снижение производительности труда, достигнут критический уровень износа основных фондов, наблюдается сокращение инвестиций при росте численности промышленно-производственного персонала.

2. Финансовое состояние предприятий критическое. Отмечается существенный недостаток оборотных средств, неэффективное распоряжение финансовыми вложениями. Свою деятельность предприятия в значительной мере осуществляют за счет чужих средств (преимущественно средств других предприятий и неплатежей бюджету и внебюджетным фондам). Коэффициенты ликвидности и обеспеченности собственными оборотными средствами подтверждают признаки банкротства и неплатежеспособности.

3. За последние два года в 1,3 раза снижены объемы геологоразведочных работ, финансирование которых в 1997 году не обеспечивается отчислениями на воспроизводство минерально-сырьевой базы на сумму 173,3 млрд рублей. При этом не предусмотрено выделение собственных средств на эти цели.

4. Указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, принятые в целях улучшения работы предприятий Норильского промышленного района, практически не выполнены. Выявлены нарушения Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях", что значительно повлияло на финансовое положение предприятий.

5. Государственное регулирование деятельности РАО "Норильский никель" осуществляется крайне недостаточно. Участие представителей федеральных органов исполнительной власти в работе Совета директоров было номинальным, они самоустранились от решения важнейших экономических и социальных задач. Необходимо принятие экстренных мер по повышению эффективности управления федеральной собственностью.

6. Серьезной финансовой проблемой являются значительные затраты по содержанию жилищно-коммунального хозяйства, объектов соцкультбыта, детских дошкольных учреждений, системы обеспечения энергоресурсами, сети общественного питания и торговли, пассажирских транспортных линий, морских портов в г. Дудинка и п. Диксон.

7. Существующее положение учета и ориентации бухгалтерского учета не обеспечивает возможность проведения оперативной аналитической работы и принятия эффективных мер. В результате допущен ряд упущений и нарушений, послуживших причиной резкого ухудшения финансово-экономического положения.

Счетная палата Российской Федерации рекомендует Правительству Российской Федерации:

1. Учитывая отсутствие контроля за управлением федеральной собственностью и фактическую недееспособность представителей государства в РАО "Норильский никель", рассмотреть вопрос передачи управления пакетом акций, находящимся в федеральной собственности, непосредственно Госкомимуществу России как ответственному за реализацию государственных интересов, а также продлить срок закрепления в федеральной собственности пакета акций еще на три года.

2. Осуществить передачу в 1997 году из федеральной собственности в государственную и муниципальную собственность Красноярского края, Мурманской области и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа объектов жилищного фонда, социальной и культурной сферы, находящихся в хозяйственном ведении дочерних акционерных обществ РАО "Норильский никель".

3. Предусмотреть в 1998 году в расходной части федерального бюджета средства на содержание переданных в муниципальную собственность объектов социальной сферы.

4. Рассмотреть вопрос о прекращении начисления и взыскания пени и штрафов на недоимку по платежам АО "Норильский комбинат", обра-

зовавшейся в период содержания объектов социальной сферы федеральной собственности за счет средств комбината.

5. Учитывая стратегическое значение в экспортном потенциале страны и с учетом специфики производства в условиях Крайнего Севера, необходимости снижения расходов федерального бюджета из-за неконтролируемой миграции населения в районы Крайнего Севера, рассмотреть предложения РАО "Норильский никель" о создании закрытого административно-территориального образования на базе Норильского промышленного района.

6. С целью исключения возможности сокрытия налогов и платежей налогоплательщиками разработать соответствующие нормативные документы, обязывающие учреждения банков в случаях реализации никеля, меди, кобальта и металлов платиновой группы не самим производителем, а Комиссионером или другими посредническими структурами, принимать к исполнению расчетные документы с реквизитами получателя выручки за реализованную продукцию непосредственного производителя металлопродукции, являющегося налогоплательщиком.

7. Совместно с законодательными (представительными) органами соответствующих субъектов Российской Федерации, депутатами Государственной Думы — членами Комитета Государственной Думы по проблемам Севера и других заинтересованных комитетов Государственной Думы разработать и внести в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу проект федерального закона о развитии Норильского промышленного района.

О РЕЗУЛЬТАТАХ ПРОВЕРКИ СООТВЕТСТВИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ПРОЦЕДУРЫ ПЕРЕДАЧИ В ЗАЛОГ АКЦИЙ РОССИЙСКОГО АКЦИОНЕРНОГО ОБЩЕСТВА "НОРИЛЬСКИЙ НИКЕЛЬ"

Счетной палатой Российской Федерации была также осуществлена проверка соответствия действующему законодательству передачи в залог акций Российского акционерного общества "Норильский никель". В результате проверки установлено, что объявленный ОНЭКСИМ Банком коммерческий конкурс по продаже 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности и переданных в залог ОНЭКСИМ Банку, противоречит Указу Президента Российской Федерации от 11 мая 1995 г. № 478 "О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации" и принятому в его развитие постановлению Правительства Российской Федерации от 18 сентября 1995 г. № 949 "Об утверждении перечня акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в

федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже".

В нарушение Указа Президента Российской Федерации от 30 июня 1993 г. № 1017 в настоящее время в составе Совета директоров РАО "Норильский никель" отсутствуют представители органов государственного управления, на которых возложено голосование пакетом акций РАО "Норильский никель", закрепленным в федеральной собственности. Передача акций в залог, внесение имени номинального держателя ценных бумаг в систему ведения реестра и перерегистрация акций на его имя не влечет за собой переход права собственности или иного вещного права на ценные бумаги к последнему. Владелец акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности и переданных в залог ОНЭКСИМ Банку, является Российской Федерацией, а ее полномочным представителем — Правительство Российской Федерации. Отсутствие в настоящее время в Совете директоров РАО "Норильский никель" представителей

государства свидетельствует о неправомерном самоустранении Правительства Российской Федерации от выполнения обязанностей собственника и функций по управлению закрепленным в федеральной собственности пакетом акций РАО "Норильский никель".

Согласно Уставу РАО "Норильский никель", утвержденному Госкомимуществом России, интересы Российской Федерации как акционера представляют председатель и члены Совета директоров, которые правомочны управлять пакетом акций Общества, принадлежащим Российской Федерации, и голосовать в качестве единого представителя от имени Российской Федерации на собрании акционеров Общества. В настоящее время председателем Совета директоров РАО является А. Г. Хлопонин — член Совета директоров ОНЭКСИМ Банка и, как упоминалось выше, в составе Совета директоров отсутствуют представители органов государственного управления. Таким образом, фактически управление государственным пакетом акций передано коммерческой структуре во главе с залогодержателем. Однако содержание Указа Президента от 31 августа 1995 г. № 889 и нормы федеральных законов в части ограничения прав залогодержателя голосованием только по второстепенным вопросам позволяют утверждать о неправомерности постановки вопроса о формальной передаче ОНЭКСИМ Банку прав по управлению федеральным имуществом, переданным ему в залог в объеме, обеспечивающим эффективное управление этим имуществом. Таким образом, действия Правительства Российской Федерации по передаче реального права управления государственным пакетом акций залогодержателю противоречат действующему законодательству.

Не выполнены требования Указа Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889 (приложение 4) о направлении 15% средств, полученных Правительством Российской Федерации в виде кредитов под залог акций РАО "Норильский никель" (115,8 млрд руб.), в бюджет Красноярского края.

В нарушение действующего законодательства акции РАО "Норильский никель" использовались в качестве предмета залога для заимствования средств в федеральный бюджет у коммерческих структур, что противоречит статьям 336 и 338 ГК РФ, а ОНЭКСИМбанк в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" не может считаться номинальным держателем акций РАО "Норильский никель". Таким образом, Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889 "О порядке передачи в залог акций, находящихся в федеральной собственности" и принятые в его развитие правовые акты не согласуются с нормами гражданского права Российской Федерации.

При установлении стартовых цен и организации аукциона по передаче в залог 38% акций РАО "Норильский никель" Госкомимуществом России не выполнены требования Указа Прези-

дента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889 в части эффективного использования пакетов акций, находящихся в федеральной собственности. Крайне низкая стартовая цена лота, передача 38% акций РАО "Норильский никель" в залог по цене, незначительно отличающейся от стартовой, и ограниченный тремя лицами круг участников аукциона, попеременно выступавших то в роли участников, то в роли гарантов, что позволяло им предварительно согласовывать свои действия в целях приобретения конкурсного пакета акций по возможно низкой цене, свидетельствуют о практическом отсутствии аукциона. Подобное пренебрежение интересами государства и федерального бюджета в угоду интересам коммерческого банка должно было бы явиться предметом рассмотрения правоохранительных органов. Однако на свое обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации (письмо от 26 августа 1996 г. № 02-402/04) Счетная палата ответа не получила.

По итогам проверки Счетной палатой Российской Федерации внесены следующие предложения по устранению выявленных нарушений действующего законодательства и изменениям в законодательном регулировании в сфере предмета проверки.

1. Предложить Президенту Российской Федерации:

- Отменить объявленный Комиссионером "МФК-Московские партнеры" коммерческий конкурс по продаже 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности и переданных ОНЭКСИМ Банку в залог, срок подачи заявок на который истекает 1 августа 1997 г.

- Обеспечить выполнение требования Указа Президента Российской Федерации от 30 июня 1993 г. № 1017 и восстановить в Совете директоров РАО "Норильский никель" институт представителей органов государственного управления с возложением на них обязанностей по представлению и защите интересов государства.

- Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889 (приложение 4) обязать Правительство Российской Федерации направить 15% средств, полученных им в виде кредитов под залог акций РАО "Норильский никель" (115,8 млрд руб.), проиндексированных с учетом инфляции, в бюджет Красноярского края.

- Поручить Правительству Российской Федерации в кратчайшие сроки разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект о государственном регулировании и надзоре за деятельностью приватизированных предприятий, продукция (услуги, товары) которых обеспечивают экономическую и национальную безопасность страны. В законе следует предусмотреть обязательства этих предприятий перед Российской Федерацией, государственные механизмы регулирования их деятельности, порядок установления квот при продаже произведенной ими

продукции за рубеж, ограничения на владение этими предприятиями и на участие в их деятельности иностранного капитала, пути деприватизации в особых условиях.

• Распорядительным актом Президента Российской Федерации поддержать предложение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (п. 5 постановления от 11 июня 1997 г. № 198-СФ) о повышении требований к подготовке решений Правительства Российской Федерации по вопросам приватизации государственной собственности в части установления достоверной рыночной стоимости приватизируемых государственных активов, привлечении Счетной палаты Российской Федерации для экспертизы проектов приватизации государственных активов с оценочной стоимостью более 0,5 трлн руб. и поручить Правительству Российской Федерации разработать необходимую для этого нормативную базу.

2. Информировать Президента Российской Федерации:

• О невыполнении Госкомимуществом России при установлении стартовых цен и организации аукциона по передаче в залог 38% акций РАО "Норильский никель" требований Указа Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889 в части "эффективного использования пакетов акций, находящихся в федеральной собственности".

• О несоответствии Указа Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889 и принятых в его развитие правовых актов статьям 336 и 338 ГК РФ и статье 8 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" (в случае необходимости получить соответствующее заключение Конституционного суда России).

3. Обратиться в Федеральное Собрание Российской Федерации с предложениями:

• Принять закон о государственном регулировании и надзоре за деятельностью приватизированных предприятий, продукция (услуги, товары) которых обеспечивает экономическую и национальную безопасность страны. В законе следовало бы предусмотреть обязательства этих предприятий перед Российской Федерацией, государственные механизмы регулирования их деятельности, порядок установления квот при продаже произведенной ими продукции за рубеж, ограничения на владение этими предприятиями и участие в их деятельности иностранного капитала, пути деприватизации в особых условиях.

По результатам проверки направлены письма:

- Президенту Российской Федерации — с предлагаемым перечнем мер по пресечению выявленных нарушений законодательства и приложением акта проверки;

- Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации — с предлагаемыми изменениями в законодательном регулировании деятельности приватизированных предприятий, приложением отчета по проверке и копии письма в адрес Президента Российской Федерации;

- Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — с предлагаемыми изменениями в законодательном регулировании деятельности приватизированных предприятий, приложением отчета по проверке и копии письма в адрес Президента Российской Федерации;

- Генеральному прокурору Российской Федерации — для принятия необходимых мер с приложением акта проверки;

- Главе администрации Красноярского края — в порядке информации с приложением акта проверки.

Аудиторы Счетной палаты
Российской Федерации

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН,
В. С. СОКОЛОВ