

Состояние угольной отрасли (аналитическая записка по результатам проверок)

Российская угольная промышленность во все времена бесперебойно обеспечивала экономику и население страны высококалорийным универсальным топливом, оставаясь одной из важнейших базовых отраслей народного хозяйства. Уголь является источником производства электрической и тепловой энергии, в том числе для коммунально-бытовых нужд, незаменимым технологическим сырьем для металлургической, химической и других отраслей промышленности. В отдельных крупных регионах страны, таких как Дальний Восток, роль угля в жизнеобеспечении является решающей. Его доля в региональном топливном балансе достигает 80-90 процентов.

Независимость России в определенной степени строится на развитии и повышении эффективности работы топливно-энергетического комплекса, составной частью которого является угольная отрасль, представляющая собой сложный многоотраслевой производственно-технологический комплекс, осуществляющий добычу, переработку, реализацию угля, шахтное строительство, геологоразведочные работы, производство горно-шахтного оборудования.

По разведанным запасам Россия занимает третье место в мире после США и Китая. На долю Российской Федерации приходится около 6% мирового экспорта угля. В этом она уступает Австралии, США, Канаде, ЮАР, Польше. География экспорта российских углей охватывает 21 страну. В структуре минерально-сырьевой базы более 71% занимают топливно-энергетические ресурсы, представленные углем, газом и нефтью. При этом энергетический потенциал сырьевой базы российской угольной промышленности существенно превышает нефтегазовый. При современных уровнях добычи природного газа хватит на 50 лет, нефти - на 90 лет, угля - на 800 лет.

На угольном топливе производится 56% электроэнергии в США, 58% - в Германии, от 70 до 90% - в Китае, Австралии, Дании и Польше. В России доля угля составляет чуть более одной четверти. В 2000 году в структуре топливного баланса России на данный вид сырья приходилось менее 18 процентов.

Динамика производства важнейших видов продукции топливно-энергетического комплекса России представлена в таблице № 1.

Таблица № 1
(в процентах к предыдущему году)

Вид продукции	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Электроэнергия	99	102,3	103,5
Нефть, включая газовый конденсат	99,2	100,6	105,9
Первичная переработка нефти	92,7	103,4	102,7
Бензин автомобильный	95,4	101,3	103,6
Топливо дизельное	95,5	103,8	105,1
Мазут топочный	92	95	98,3
Газ естественный	103,6	100	98,7
Уголь	94,6	107,6	103,4

Энергетическая стратегия России, основанная на “газовой паузе”, в силу объективного истощения запасов газа может продлиться не более 6-8 лет, так как 80% его извлечения обеспечивается на месторождениях с падающей добычей. Традиционное его использование в качестве топлива для электростанций, потребляющих около 130 млрд. кубических метров в год, становится проблематичным. Использование угольного топлива имеет объективные преимущества, в первую очередь, связанные с более надежной минерально-сырьевой базой.

В период 1950-1975 годов производственные мощности угольной промышленности наращивались достаточно высокими темпами и использовались с максимальной возможной нагрузкой. В 1980-1988 годах добыча угля стабилизировалась на уровне 400 млн. тонн в год.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 года № 1702 на основе государственных предприятий угольной отрасли путем преобразования было создано, с учетом дочерних, около 500 акционерных обществ. Большинство из них, за счет консолидации государственных пакетов акций, вошли в качестве дочерних в состав 60 крупных акционерных обществ.

К началу реструктуризации угольной отрасли на территории России в 1993 году действовало:

- 205 шахт (административных единиц), из которых 42 - в Восточном Донбассе; 68 - Кузнецком бассейне; 18 - Печорском; 11 - Кизеловском; 20 - Подмосковном; 13 - на Дальнем Востоке; 11 - Сахалине; 10 - Урале. Подземным способом было добыто 127 млн. тонн угля;

- 65 разрезов в Кузнецком, Канско-Ачинском и Южно-Якутском бассейнах, на месторождениях Восточной Сибири и Дальнего Востока. Открытым способом добыто 170 млн. тонн угля.

После сокращения объемов добычи и либерализации цен с 1992 года на продукцию производственно-технического назначения, а также отмены перераспределения прибыли между угольными предприятиями, которые стали самостоятельными субъектами рыночных отношений, убыточность отрасли выросла в 10 раз.

В 1993 году в процесс реструктуризации угольной промышленности России включился Международный банк реконструкции и развития (далее - МБРР). Правительство Российской Федерации предусматривало переориентацию ассигнований с финансирования угледобычи на финансирование реструктуризации угольной отрасли, в том числе на ликвидацию убыточных и неперспективных шахт и разрезов, социальную защиту высвобождаемых работников и обеспечение рентабельности угледобывающих предприятий.

В 1995 году уровень фактической добычи угля в России стал угрожать устойчивости национальной энергетической безопасности, а в последующие 1996-1999 годы он опустился ниже критического порогового значения.

Нарастание негативных количественных и качественных тенденций в угольной промышленности сопровождалось ухудшением горно-геологических условий, повышением газообильности шахт, уменьшением мощности разрабатываемых пластов, ухудшением качественных характеристик добываемых углей.

Председатель Правительства Российской Федерации письмом от 22.05.96 г. № 1748п-П2 президенту МБРР сообщил, что размеры государственной поддержки отрасли сокращены с 1,04% валового внутреннего продукта в 1993 году до 0,45% в 1995 году. Доля средств федерального бюджета в общем объеме ее финансирования уменьшилась в данном периоде с 77% до 31 процента. Добыча угля была прекращена на 37 шахтах, численность занятых на производстве сократилась с 626 тыс. человек до 529 тыс. человек. Около 73% объектов социальной сферы в шахтерских городах и поселках были переданы с баланса предприятий в ведение местных органов власти.

Всего за 1996-1999 годы МБРР предоставил Российской Федерации на структурную перестройку угольной промышленности бюджетозамещающих займов в размере 1050 млн. долларов США (8934 млн. рублей), что составило 4% от всех финансовых ресурсов угольной отрасли, увеличив расходы на обслуживание внешнего долга. Одновременно МБРР предложил обязательные для исполнения рекомендации, направленные, в

основном, на закрытие шахт, разрезов и других производств, приватизацию конкретных предприятий, продажу государственных пакетов акций, а также регулирование и распределение федеральных бюджетных средств государственной поддержки угольной промышленности по направлениям, включая их пропорции.

Продажа федеральных пакетов акций рентабельных и перспективных угледобывающих компаний подразумевала переход на коммерческие принципы финансирования инвестиций в угольную промышленность. Государственная поддержка на техническое перевооружение и реконструкцию предусматривалась на возвратной и платной основе, что явилось серьезным препятствием в вопросах финансирования технического перевооружения, строительства новых и реконструкции действующих предприятий.

Приоритеты расходования средств федерального бюджета были направлены не на ввод производственных мощностей, как это предусматривалось “Основными направлениями реструктуризации угольной промышленности России” (строительство 14 шахт и 11 разрезов общей проектной мощностью по добыче угля 73,4 млн. тонн), а на финансирование статей расходов по ликвидации предприятий и социальной защите высвобождаемых работников.

Если до начала реформирования угольной промышленности в 1992 году добыча угля в Российской Федерации достигла 335,8 млн. тонн, в том числе 203,4 млн. тонн каменного угля, то к 2000 году сократилась соответственно до 257,9 и 170,7 млн. тонн, что соответствует уровню 1960 года. Сокращение добычи произошло практически во всех основных угледобывающих бассейнах - Канско-Ачинском, Донецком, Кузнецком и Печорском.

За период с 1993 по 2000 год было введено новых мощностей по добыче угля 15,5 млн. тонн, а выведено - 160,8 млн. тонн, в том числе в 2000 году - 83,45 млн. тонн.

Структура открытых акционерных обществ неоднократно преобразовывалась путем слияния, выделения или присоединения. Количество структурных единиц (шахт, разрезов, вспомогательных организаций) находилось в постоянном движении. Так, на начало 1994 года действовали 251 шахта и 80 разрезов. В 1996 году - 243 шахты и 85 разрезов, 68 обогатительных и 1 брикетная фабрика, 260 строительного-монтажных трестов и управлений, 19 заводов угольного машиностроения, сеть предприятий торговли и общественного питания, более 300 подсобных сельских хозяйств, в том числе 53 - на самостоятельном балансе. В организациях отрасли было занято 664,9 тыс. человек, в том числе промышленно-производственный персонал на шахтах и разрезах - 342 тыс. человек.

Все шахты и разрезы отрасли в порядке снижения их технико-экономического уровня и падения спроса на угольную продукцию были разделены на три принципиально разные группы: к перспективным отнесены 47 шахт и 19 разрезов, стабильным - 103 шахты и 45 разрезов и неперспективным - 85 шахт и 2 разреза.

За период реструктуризации Правительство Российской Федерации намеревалось с использованием средств федерального бюджета ликвидировать не менее 140 убыточных шахт и разрезов суммарной мощностью 49 млн. тонн в год и числом занятых около 140 тыс. человек. Активный процесс сокращения угледобывающих мощностей происходил не только за счет закрытия убыточных шахт, отнесенных к группе неперспективных, но и на стабильно работающих и перспективных предприятиях за счет износа основных фондов и невозможности его обновления ввиду отсутствия достаточных инвестиционных ресурсов.

В 1999 году в соответствии с протоколом переговоров между делегациями Российской Федерации и МБРР об изменении Соглашения о втором займе на структурную перестройку угольной промышленности (февраль 1999 г.) и “Памятной

запиской миссии Всемирного банка” от 19.07.99 г. - 31.07.99 г.” разработана “Программа ликвидации неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов угольной промышленности России на 2000-2002 годы”. Целью определялись эффективное использование средств государственной поддержки, выделяемых на ликвидацию особо убыточных шахт и разрезов, социальную защиту высвобождаемых работников, а также прогнозная оценка производственного потенциала отрасли для удовлетворения потребностей народного хозяйства в угольной продукции.

В том же году Комитет по угольной промышленности и Государственное учреждение по вопросам реорганизации и ликвидации нерентабельных шахт и разрезов (далее - ГУРШ) приняли совместное решение о приоритетном выделении средств государственной поддержки на решение экологических проблем, строительство и реконструкцию объектов социальной инфраструктуры, приобретение жилья работникам ликвидируемых предприятий. Одновременно продолжалась работа по выявлению предприятий, подлежащих ликвидации. По состоянию на 1.01.2000 г. были утверждены технические проекты ликвидации 154 шахт, 2 разрезов и 20 других организаций отрасли.

На 1 января 2001 года в перечень по ликвидации вспомогательных организаций, особо убыточных и неперспективных шахт и разрезов было включено 249 организаций, в том числе 173 шахты и 12 разрезов. Из указанного количества предприятий прекращена добыча угля на 170: 163 шахтах и 7 разрезах. Техническая ликвидация завершена на 153 предприятиях.

Одной из самых серьезных проблем угольной отрасли, обострившейся в ходе реструктуризации, до настоящего времени является трудоустройство высвобождаемых рабочих и инженерно-технического состава. В большинстве шахтерских городов и поселков, в которых угольные предприятия являются градообразующими, уровень безработицы превысил критическую величину в 10%, установленную методикой Международной организации труда. В половине угольных регионов безработица превысила 30 процентов.

В период 1993-1996 годов постоянно нарастали негативные тенденции в угольной отрасли, что привело к значительному снижению объемов добычи угля, ухудшению финансового состояния предприятий, к задержкам выплаты заработной платы, задолженность по которой к концу 1996 года превысила 2,5 млрд. рублей (от 3 до 6 месяцев). Задолженность федерального бюджета составляла 1,9 млрд. рублей, неплатежи потребителей - 7,4 млрд. рублей. В 1998-1999 годах задержки в выплате заработной платы составляли 5,5 месяца и только к 2000 году сократились до 1,7 месяца.

Особенно обострился кризис в Приморском крае, в котором не обеспечивалось создание запасов топлива на электростанциях АО “Дальэнерго” и АО “Приморская ГРЭС” для прохождения осенне-зимнего максимума нагрузок в 1996-1997 годах. Для снятия социальной напряженности в Приморский край начали поставляться угли Кузнецкого бассейна.

В процессе реализации в 1994-1998 годах мероприятий по реструктуризации угольной отрасли возникла ситуация, угрожающая сырьевой независимости металлургического комплекса в части его снабжения коксующимися углями отечественного производства.

Технологическая структура металлургического комплекса тесно связана с угольными поставками, требует высоких энергетических затрат на единицу продукции, характеризуется высокой себестоимостью, заставляющей использовать демпинг или предлагать на экспорт стальные заготовки. Ухудшение структуры шихтуемых в процессе коксования углей привело к снижению качества продукции и увеличению производственных затрат в черной металлургии. Это может отразиться в дальнейшем на увеличении закупок отдельных марок углей по импорту.

Проблемы отрасли тесно связаны с не решенными до конца социально-экономическими вопросами угледобывающих регионов, запущенным состоянием социальной сферы многих шахтерских городов и поселков, необходимостью обеспечения занятости и поддержки высвобождаемых работников.

В программе Правительства Российской Федерации “Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах” (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 1997 года № 360) отмечалось, что иностранные инвестиции будут направляться, в основном, в отрасли материального производства, в том числе на реализацию инвестиционных проектов. При этом предполагалось, что предоставляемые под гарантии Правительства Российской Федерации долгосрочные кредиты МБРР, являясь наиболее дешевыми кредитными ресурсами, позволят успешно завершить преобразования в различных сферах экономики, включая угольную отрасль. Данный документ указывал также, что указанные заимствования будут задействованы:

- в структурной реформе, проекты которой позволили бы создать базу для системы социальной защиты наиболее уязвимых членов общества за счет повышения адресной помощи и эффективного финансирования социальных услуг;
- на развитие инфраструктуры, которая должна была создать условия для внедрения рыночных механизмов, повышение их эффективности и самокупаемости;
- для реструктуризации и поддержки промышленности, подразумевающей, в частности, финансирование ряда проектов развития предприятий, открытие кредитных линий, реформирование социальной сферы.

Указанной программой предусматривалась также передача объектов социальной сферы органам местного самоуправления, создание условий и механизмов, позволяющих освободить субъекты рынка от несвойственных им социальных обязательств.

Сокращение размера бюджетных средств должно осуществляться путем последовательного снижения финансирования расходов по селективной поддержке угледобывающих предприятий, не возмещающих свои производственные расходы за счет реализации произведенной продукции; по индексации заработной платы в соответствии с отраслевыми тарифными соглашениями. В результате мероприятий, направленных на формирование рентабельных угольных компаний, ликвидацию убыточных и неперспективных угледобывающих предприятий, трансформацию системы управления, коммерциализацию и демонополизацию производства, государственная поддержка должна быть прекращена после 2002 года.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8.07.97 г. № 965-р концерн “Кузбассразрезуголь” и угольная компания “Южный Кузбасс” включены в перечень акционерных обществ в качестве головных получателей средств государственной поддержки после продажи более 50% находящихся в федеральной собственности обыкновенных акций этих обществ.

Суммарная доля объемов добычи указанных предприятий в общероссийской добыче угля составляла в 1997 году около 18% или в пределах 30% от объема добычи угля в Кемеровской области.

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1997 года № 1389 государственные пакеты акций были проданы. Однако выручка от реализации акций концерна составила только 100 млн. долларов США, что соответствовало 20% стоимости чистых активов, а компании - 8 процентов. При этом предприятия были исключены из перечня акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое

значение для обеспечения национальной безопасности страны, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 1995 г. № 949.

В 1998 году спад производства в угольной промышленности продолжался. Добыча угля снизилась по сравнению с 1997 годом на 5,4% и составила 232 млн. тонн. Добыча коксующихся углей уменьшилась на 1,5%, составив 51,8 млн. тонн при загрузке действующих производственных мощностей на 70 процентов.

По итогам 1998 года просроченная задолженность за поставленный уголь составила 36% от среднемесячного объема его производства в стоимостном выражении. Одновременно угольные предприятия сами являлись крупнейшими должниками. Просроченная кредиторская задолженность превысила просроченную дебиторскую задолженность в 3,2 раза.

В 1998 году при расчете суммы селективной поддержки Минтопэнерго России заложило цену 163,09 рубля за 1 тонну угля. В то же время по решениям администраций отдельных угольных регионов (например, в ОАО “Челябинскуголь”) цена на уголь устанавливалась ниже расчетной, за счет чего на предприятиях искусственно завышались убытки. Практически во всех угольных бассейнах региональная цена на уголь была на 20-30% ниже расчетной, установленной Минтопэнерго России. Это затруднило перспективу перехода предприятий на бездотационный режим работы. Отрицательный сальдированный финансовый результат работы отрасли составил 1197 млн. рублей. Доля убыточных предприятий достигла 63,7 процента.

Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования в 1998 году снизился к уровню 1997 года на 29%, ввод в эксплуатацию основных фондов - на 17%, высвобождено более 92 тыс. работников.

В это время сложились серьезные финансовые проблемы между поставщиками и производителями угольной продукции, которые создавали многочисленные фирмы-посредники. Так, проверка финансово-хозяйственной деятельности ОАО “Красноярскуголь” за 1996-1997 годы и I полугодие 1998 года, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в 1998 году, показала, что расчеты за уголь осуществлялись практически в безденежной форме с привлечением от 40 до 60 посредников. В структуре выручки денежная составляющая в 1996 году составляла 6%, в 1997 году - 2,2%, в I полугодии 1998 года - 0,03 процента. При самой низкой себестоимости добычи 1 тонны угля в отрасли - 40,2 рубля (среднеотраслевая цена была в 3-4 раза выше) общий убыток этого предприятия только за 1997 год превысил 1 млрд. рублей.

В 1999 году принято около 30 нормативных правовых документов, регламентирующих работу угольной промышленности, 7 из которых посвящены вопросам продажи находящихся в федеральной собственности акций угольных компаний. Среди них следующие постановления Правительства Российской Федерации:

- от 7.05.99 г. № 500 “О продаже принадлежащих Российской Федерации акций открытого акционерного общества “Востсибуголь” (41,49%);

- от 7.05.99 г. № 501 “О продаже принадлежащих Российской Федерации акций открытого акционерного общества “Угольная компания “Кузнецкуголь” (80,67%);

- от 20.05.99 г. № 558 “О продаже принадлежащих Российской Федерации акций открытого акционерного общества “Компания “Хакасуголь” (81,7%);

- от 20.05.99 г. № 559 “О продаже принадлежащих Российской Федерации акций открытого акционерного общества “Красноярская угольная компания” (75,6%);

- от 14.11.99 г. № 1251 “О совершенствовании структуры открытого акционерного общества “Интинская угольная компания”, согласно которому в федеральной собственности закрепляется 51% акций, а остальные подлежат продаже на аукционе;

- от 15.12.99 г. № 1395 “О продаже принадлежащих Российской Федерации акций открытого акционерного общества “Междуреченская угольная компания” (100%). Вместе с тем Указом Президента Российской Федерации от 14.12.99 г. № 1637 “О прекращении закрепления в федеральной собственности акций открытого акционерного общества “Междуреченская угольная компания” прекращалось закрепление и реализация в установленном порядке только 25,5% акций этой компании.

Перечисленные компании были обеспечены промышленными запасами угля для работы в течение 50-100 лет.

Денежная составляющая в выручке от реализации угля за 1999 год не превысила 40%, что способствовало наращиванию дебиторской и кредиторской задолженности, в том числе по платежам в бюджет. Задолженность энергетиков перед угольщиками в структуре задолженности составляет более 51 процента.

В структуре задолженности за отгруженный уголь доля электростанций составила 51,5%, коксохимических заводов - 5,8% и остальных потребителей, в основном бюджетополучателей, - 42,7 процента.

В результате оказались радикально нарушенными как структура производственного потенциала в стране, так и марочная структура добываемых углей. Практически выведены из разряда действующих все производственные мощности в европейской части России и больше половины - в Кузбассе и Печорском угольном бассейнах по целой группе марок коксующихся углей, на долю которых приходится 60% потребления коксохимической и металлургической промышленности России.

Рост тарифов на электроэнергию и материалы, оборудование и железнодорожные перевозки снизил покупательскую способность потребителей угля. Повышение цен на уголь происходило не пропорционально росту тарифов, а в значительно меньшей степени. Это послужило дополнительной причиной роста убытков от основной деятельности. По итогам 1999 года убытки по отрасли составили более 2,2 млрд. рублей.

На начало 2000 года в системе Минэнерго России действовало 225 угледобывающих предприятий, в том числе 106 шахт и 119 разрезов. Среднесписочная численность работников составляла 340 тыс. человек, в том числе 282 тыс. человек (82,9%) - непосредственно занятых на добыче угля.

В конце 2000 года в отрасли действовало 24 угледобывающих акционерных общества, в которых имелся пакет акций, принадлежащий государству, или специальное право на участие в управлении (“золотая акция”), и 5 государственных унитарных предприятий по добыче угля. В этот период, как и в предыдущие годы, в экономике угольной отрасли продолжались кризисные явления, проявившие себя в неудовлетворительном состоянии финансовых расчетов, росте себестоимости добычи, превышающем уровень инфляции, ценообразовании, задолженности по оплате труда работников, отсутствии необходимых объемов инвестиций в новое строительство и модернизацию действующих шахт и разрезов. Анализ финансовых показателей угольных компаний показал, что более половины из них имеют отрицательный показатель рентабельности продукции и не способны погасить краткосрочные обязательства за счет производственных запасов, готовой продукции, денежных средств, дебиторской задолженности и прочих оборотных активов.

Себестоимость добычи одной тонны угля в 2000 году возросла по сравнению с 1999 годом на 36,5% и составила 190,67 рубля, в том числе на открытых работах - на 31,2%, составив 134,77 рубля. При этом в ее структуре услуги производственного характера, затраты на топливо и оплату труда увеличились в 1,4 раза, а отчисления на социальные нужды - в 1,65 раза. Рост себестоимости добычи угля опережал рост цен на угольную продукцию, что является одной из причин ухудшения финансового состояния предприятий отрасли.

В целом по угольным предприятиям Минэнерго России рентабельность продаж, то есть прибыль, полученная от реализации продукции (работ, услуг), к выручке от реализации в 2000 году составила 3,13 процента. По отдельным предприятиям этот показатель имел отрицательное значение. Например, в объединении “Приморскуголь” он равнялся - минус 6,69%, ОАО “Северовостокуголь” - минус 25,76%, ПИК “Киселевская” - минус 49,51%, на шахте “Шумихинская” - минус 64,36 процента.

Конечным итогом мероприятий, проводимых Правительством Российской Федерации в рамках реструктуризации, объем добычи угля в 2000 году должен был составить 275-280 млн. тонн. Фактическое наличие производственных мощностей к этому времени оценивалось в том же размере, в том числе по Минэнерго России - 267,5 млн. тонн.

Всего в России добыто 257,9 млн. тонн угля, в том числе предприятиями, входящими в систему Минэнерго России - 254,2 млн. тонн, или 98,6% общероссийской добычи, из них 164,8 млн. тонн открытым способом. При этом коксуемых углей было добыто 59,9 млн. тонн с ростом против уровня 1999 года на 3,4 млн. тонн, что обусловлено возросшим спросом со стороны предприятий черной металлургии.

Основные показатели работы топливно-энергетического комплекса страны в 2000 году свидетельствовали о снижении уровня добычи газа и смещении приоритета в сторону увеличения добычи угля. Однако анализ выполнения программных документов показывает, что народное хозяйство Российской Федерации только в 2000 году недополучило необходимой угольной продукции не менее 17-22 млн. тонн.

Потребление угля в 2000 году в целом по России составило 237,5 млн. тонн, в том числе по РАО “ЕЭС России” - 131,5 млн. тонн, что на 12,1 млн. тонн выше уровня 1999 года.

В структуре поставок российских углей на внутреннем рынке возросли поставки металлургам - на 2,9 млн. тонн (7,3%), электроэнергетике - на 0,52 млн. тонн (0,8%), коммунально-бытовым потребителям - на 1,4 млн. тонн (11,6%), по остальным сегментам рынка - АПК, население и прочие - наблюдалось снижение поставок.

В 2000 году на внутренний рынок отечественным потребителям было поставлено 205,8 млн. тонн угля, или на 4,4 млн. тонн меньше чем в 1999 году. По данным Государственного таможенного комитета Российской Федерации, экспортировано угля около 44 млн. тонн, что на 57,7% больше уровня 1999 года, импортировано 26 млн. тонн, в том числе 9,56 млн. тонн - из Казахстана. В экспорте угольной продукции около 87% общего объема занимают поставки в страны дальнего зарубежья и 13% - в страны СНГ и Балтии. Существенных изменений в объемах экспорта угля в 2002 году не ожидается и прогнозируется в пределах 36,3 и 5,8 млн. тонн в год соответственно. Все это свидетельствует о наличии неудовлетворенной потребности внутреннего рынка.

В этой связи в краткосрочной перспективе Россия, возможно, будет вынуждена импортировать уголь, а ориентация энергетики на выработку электроэнергии путем сжигания углеводородного сырья и газа приведет в дальнейшем к острому энергетическому кризису и может губительно сказаться на энергетической и национальной безопасности страны.

Шахтный и карьерный фонды изношены на 53,6%, используемое оборудование не соответствует мировому уровню. Значительная часть мощностей по добыче угля и непрофильные производства работают неэффективно.

К началу реструктуризации угольной отрасли более половины действующих предприятий имели фактический срок службы не менее 40 лет и только 18 работали не более 20 лет. Из имеющегося в наличии шахтного фонда без проведения реконструкции на протяжении длительного периода эксплуатировалось 46 процентов. Из числа

действующих в 2000 году шахт 18 относятся к категории опасных по внезапным выбросам, 79 - по пыли, 38 - по горным ударам, а 27 - к сверхкатегорийным.

Крайней неравномерностью характеризуется освоение производственных мощностей в разрезе угольных бассейнов. Если в целом по Минэнерго России оно достигло в 2000 году 95,7%, из них на шахтах - 90,1% и разрезах - 99,1%, то на предприятиях Донецкого угольного бассейна этот показатель составил 69,1%, Печорского - 87,1 %, Канско-Ачинского - 94,5 процента. В отдельных угледобывающих организациях его значение колеблется от 26,5% (ОАО "Тулауголь") до 208% (разрез "Солтонский").

Существенная часть имеющегося оборудования, машин и механизмов эксплуатировалась значительно дольше нормативных сроков. Финансовое положение предприятий не может обеспечить их своевременное обновление.

Минэнерго России в 1995 году располагало парком комбайнов для ведения очистных работ в количестве 700 единиц, в 2000 году их использовалось только 355 или в 2 раза меньше.

Аналогичное положение складывалось и в 1999-2000 годах. Так, парк погрузочных машин в 2000 году сократился на 53 единицы в сравнении с 1999 годом и составил 322, из которых только 180 находились в работе. Количество действующих очистных забоев уменьшилось на 265 и составило 232, а комплексно-механизированных забоев с передвижными гидрофицированными крепями, позволяющими обеспечить более безопасную и производительную работу - с 307 до 173 единиц. Средний срок эксплуатации очистных механизированных комплексов составил 8 лет. Число забоев, работавших по бесцеликовой технологии, за 2000 год снизилось с 136 до 115 и составило 59,5% наличного состава.

Период 1995-2000 годов характеризуется также снижением количества основных машин для проведения очистных и подготовительных работ с 527 до 313, в том числе на предприятиях Донецкого угольного бассейна - с 146 до 59 или почти в 2,5 раза, Кузнецкого - с 161 до 131, Печорского - с 82 до 54.

Во многих угледобывающих предприятиях сократилась протяженность горных выработок, закрепленных металлической, железобетонной и бетонной крепью, которая обеспечивает безопасность ведения работ. Использование механизированной крепи на угледобывающих предприятиях системы Минэнерго России в 2000 году снизилось на 1,7% против уровня 1999 года и составило 58,3 процента.

Механизация основных процессов подземной добычи угля в целом по шахтам Минэнерго России в 2000 году составила 93,2 процента. Вместе с тем имеются многочисленные примеры, когда данный показатель был менее 50 процентов.

В 1999 году угольные предприятия Минэнерго России располагали 951 электровозами, из которых 775 находились в работе, в 2000 году их стало соответственно 866 и 741. За этот период количество скребковых конвейеров сократилось с 3421 до 3198, ленточных конвейеров - с 2187 до 2120, вагонеток - с 24340 до 23050, или на 1290 штук. Число самопрокидывающихся вагонов-думпкаров уменьшилось с 3073 до 2934, кранов на железнодорожном ходу - с 186 до 172.

Среднегодовая добыча угля, приходящаяся на один разрез (производственную единицу) в системе Минэнерго России, уменьшилась в 1,6 раза и составила 1383 тыс. тонн.

Подземная добыча угля на шахтах Минэнерго России гидравлическим способом в 2000 году составила только 18,5 процента.

Если в 1995 году на 68 углеобогащительных фабриках было обогащено 98 млн. тонн угля, то в 2000 году на оставшихся 41 - 83,2 млн. тонн, выпуск энергетических углей за указанный период сократился с 23,9 млн. тонн до 16,6 млн. тонн, или в 1,4 раза.

Из-за несовершенства технологических систем обогащительных фабрик, перерабатывающих угли для коксования, в 2000 году выпускалось без обогащения около 2 млн. тонн отсевов производства, а перерабатывающих энергетические угли - около 12 млн. тонн, из которых 5,7 млн. тонн (54%) имели повышенное содержание серы, превышающее 30 процентов. Производственные мощности этих фабрик использовались только на 73,4 процента.

В настоящее время 80% добычи углей для коксования производится подземным способом, на сокращение которого направлено основное внимание при реструктуризации отрасли.

На проведение реструктуризации государство израсходовало 55,0 млрд. рублей, в том числе: в 1994 году - 7,3 млрд. рублей; 1995 году - 7,6 млрд. рублей; 1996 году - 10,4 млрд. рублей; 1997 году - 6,4 млрд. рублей; 1998 году - 5,3 млрд. рублей; 1999 году - 10 млрд. рублей; 2000 году - 8 млрд. рублей. Кроме того, за 10 месяцев 2001 года выделено еще 5,6 млрд. рублей.

В указанном периоде прекратили работу или перешли в частную собственность 36 обогащительных и одна брикетная фабрика общей мощностью 37,2 млн. тонн и 18 предприятий по рассортировке и выпуску крупно-средних сортов углей.

В результате реструктуризации угольной отрасли в 1994-2000 годах были прекращены работы по добыче угля на 170 угледобывающих предприятиях с суммарной производственной мощностью 56,9 млн. тонн в год. Потеря добычи в связи с их ликвидацией составила 20,1 млн. тонн, или 37,5% от общего объема. В данных потерях доля шахт Кузбасса составляет 42,2%, Печорского бассейна - 11,4% и Восточного Донбасса - 19,2 процента. Особо тяжелое положение имело место в Ростовской области и ОАО "Дальвостуголь", где в 1999 году объемы добычи угля снизились в сравнении с 1998 годом соответственно на 10,2% и 31,7%, что поставило под угрозу устойчивое обеспечение тепловых электростанций и населения этих регионов, а также Северного Кавказа. Общий спад добычи донецкого антрацита на 0,66 млн. тонн, в том числе за счет ликвидации предприятий на 0,17 млн. тонн, также оказал отрицательное влияние на обеспечение отдельных районов топливом, особенно населения и коммунально-бытового сектора.

В последние годы угольная промышленность работала за счет потенциала, накопленного в период значительной помощи государства. Согласно отчету Минэнерго России "Угольная промышленность Российской Федерации в 2000 году" шахтный фонд в 2000 году состоял из 115 угледобывающих предприятий. В их числе: 3 - сданы в эксплуатацию в дореволюционное время; 3 - построены в 20-е годы; 18 единиц начали работать в 30-е годы; 26 - введены в действие в 40-е годы; 24 - выдали первый уголь в 50-е годы; 20 - пущены в 60-е годы; 8 - в 70-е годы; 5 - в 80-е; 8 - в 90-е годы. Из них 51 шахта вообще никогда не подвергалась реконструкции. Причем из всех шахт, построенных за последние 30 лет, только шахта "Воргашерская" в Печорском угольном бассейне была реконструирована в 1988 году.

За 1994-2000 годы на технические работы по ликвидации особо убыточных предприятий из бюджета направлено всего 6,4 млрд. рублей, или 11,6% от общей суммы государственной поддержки и 20,4% от сметной стоимости проектов по ликвидации. Из них в 1999 году на эти цели из средств федерального бюджета направлено 1,5 млрд. рублей. С перевыполнением намеченных планов было ликвидировано 556 километров горных выработок (104,3%), 114 наклонных стволов протяженностью 13,4 километра

(101,6%) с объемом засыпки 120,3 тыс. кубических метров (100,5%), а также произведена закладка 3,1 километра горизонтальных горных выработок, разобрано 323 здания и сооружения поверхностных комплексов, 85 шахтных копров и галерей. Демонтаж оборудования производился на 24 шахтах, были полностью завершены работы по реализации и списанию основных фондов на 45 ликвидируемых предприятиях на сумму 34,2 млн. рублей.

В 2000 году использовано 2,1 млрд. рублей бюджетных средств на финансирование технических работ по ликвидации угольных предприятий, направленных на погашение более 3357,7 тыс. метров горных выработок, засыпку 582 вертикальных стволов протяженностью 125 тыс. метров, демонтаж 1469 тонн оборудования и разборку 495 зданий и сооружений.

За 9 месяцев 2001 года на эти цели направлено 1,9 млрд. рублей. Остаточные объемы технических работ по проектам ликвидации в ценах III квартала 2000 года на 1.01.01 г. составили, без учета мер по социальной защите, 28,1 млрд. рублей. Это в 4 раза больше средств, выделенных с начала реструктуризации на эти цели.

В 2000 году финансировалось закрытие 157 шахт, 8 разрезов и 17 прочих предприятий. Работы по ликвидации горных выработок велись на 27 объектах, в том числе на 16 шахтах из 19, предполагаемых ранее к закрытию в 2001 году, ускорив тем самым сроки ликвидации, намеченные на 2002-2003 годы.

Протоколом заседания коллегии Минтопэнерго России от 20 октября 1999 года были отмечены недостаточная роль и место угля в топливно-энергетическом балансе страны. При увеличении экспорта в 1999 году против уровня 1998 года на 12% остатки угля на складах шахт, разрезов и обогатительных фабрик сократились на 17%, или на 1,5 млн. тонн. Острый дефицит запасов угля на складах электростанций РАО "ЕЭС России", муниципальных котельных в районах Дальнего Востока, Забайкалье, Алтайском крае и Архангельской области возник из-за отсутствия резервов мощностей угледобывающих предприятий.

Вследствие недостатка эффективных мощностей и снижения государственного влияния на состояние поставок, на внутреннем рынке имеется неудовлетворенный спрос на отдельные марки углей, что в периоды максимального потребления топлива приводит к срывам в обеспечении населения и промышленности тепловой и электрической энергией.

В процессе структурной перестройки угольной отрасли инвестиции в развитие отрасли, наращивание ее производственного потенциала практически не вкладывались, в результате этого не реализованы меры по техническому перевооружению действующего производства и строительству новых шахт и разрезов. Инвестиции из федерального бюджета на условиях возвратности и платности в 2000 году составили 132 млн. рублей, при этом средства государственной поддержки в сумме 465,9 млн. рублей, предусматриваемые на инвестиционную деятельность в виде бюджетных кредитов на условиях возвратности и платности, не востребованы.

Проведенные Счетной палатой Российской Федерации проверки исполнения федерального бюджета за 1997-1998 годы показали, что средства государственной поддержки, предусмотренные на инвестиции на возвратной и платной основе, предоставлялись организациям угольной отрасли по отдельным поручениям Первых заместителей Председателя Правительства Российской Федерации. Данные средства выделялись без проведения конкурса, на безвозвратной и бесплатной основе для частичного погашения задолженности, за изготовленное оборудование, выполненные строительно-монтажные работы в период 1996-1998 годов, в том числе по обязательствам ликвидированной компании "Росуголь".

Аналогичная картина складывалась в 1999 году. Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1999 год” инвестиции на техническое перевооружение, реконструкцию и строительство выделены в сумме 561,4 млн. рублей, или 9,6% от суммы, утвержденной в бюджете, и 5,6% от общей суммы выделенных средств.

В нарушение указанного Закона, постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 г. № 1523 условия предоставления инвестиций из средств федерального бюджета не соблюдены. На заседании МВК под председательством Председателя Правительства Российской Федерации (протокол от 27.11.98 г. № 26) принято решение о погашении задолженности, образовавшейся до 1998 года, за счет средств государственной поддержки, выделяемых на 1998 и 1999 годы:

- с согласия Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации (поручение от 2.04.99 г. ВГ-П7-13312) и решения Президиума МВК (протокол от 19.04.99 г. № 5) выделено 200 млн. рублей;

- с согласия Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации (поручение от 24.06.99 г. № НА-П7-20530) и решения Президиума МВК (протокол от 5.07.99 г. № 7) - 235 млн. рублей.

Из общей суммы выделенных на эти цели средств 435 млн. рублей перечислены предприятиям и организациям без проведения конкурсов, на бесплатной и безвозвратной основе, без соответствующего оформления договоров о предоставлении и целевом использовании средств федерального бюджета с конечными получателями. Финансирование инвестиционных проектов производилось по остаточному принципу. На условиях возвратности и платности на финансирование высокоэффективных проектов, размещаемых на конкурсной основе, заключено 13 соглашений на сумму 126,4 млн. рублей.

В 2000 году инвестиции в основной капитал угольной отрасли за счет средств федерального бюджета сократились в сопоставимых ценах по сравнению с 1993 годом в 431 раз, за счет всех источников финансирования - в 7 раз.

Удельный вес расходов на погашение убытков предприятий, не возмещающих свои расходы за счет свободных цен на уголь, и выполнение условий по тарифному соглашению с профсоюзами снизился с 1993 по 2000 год с 61% до 17%, или в 3,6 раза.

В федеральном бюджете на 2000 год расходы на государственную поддержку угольной отрасли увеличены с 6000 млн. рублей в 1999 году до 9997,3 млн. рублей, в том числе за счет неиспользованных остатков на 1 января 2000 года - 1528,8 млн. рублей и дополнительных доходов федерального бюджета - 2468,5 млн. рублей. Остаток неиспользованных на 1 января 2001 года бюджетных средств составил 551,4 млн. рублей.

В ходе проверок ОАО “Компания “Интауголь” (Республика Коми) в 1999 году и ОАО “Тулауголь” в 2000 году были выявлены нарушения и подтверждены примерами неудовлетворительное состояние дел в этих обществах и недостатки, характерные для угольной отрасли в целом.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 16 мая 1998 г. № 451 “О мерах по стабилизации социально-экономической обстановки в угледобывающих регионах” ОАО “Интауголь” и ОАО “Тулауголь” не были исполнены обязательства по:

- выполнению программы реформирования и финансового оздоровления предприятия;
- обеспечению своевременной выплаты заработной платы работникам за счет всех источников финансирования;

- увеличению доли денежных средств в выручке от реализации продукции.

Доля расчетов денежными средствами в ОАО “Интауголь” вместо предусмотренных договорными обязательствами 40% составила 29 процентов. Из них взаимозачетами -

33,8%, по бартеру - 37,2 процента. Бюджетные средства продолжают оставаться одним из главных источников получения “живых” денег на предприятиях. В общей выручке от реализации товаров доля бюджетного финансирования ОАО “Интауголь” в 1999 году составила 44,6 процента.

По результатам работы за 1999 год ОАО “Интауголь” имело неудовлетворительные технико-экономические и финансовые показатели. Намеченный план по добыче угля не выполнен. Кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2000 года превысила дебиторскую задолженность в 3,8 раза.

Федеральной программой реструктуризации предприятий Печорского угольного бассейна, утвержденной в 1995 году, все шахты Интинского промышленного района были отнесены к категории перспективных.

В то же время Минтопэнерго России принято решение по шахте “Глубокая”, входящей в организационную структуру компании, о прекращении с 1 июня 1998 года добычи угля, и с 1 июля 1998 года начались работы по ее ликвидации. В декабре 1998 года шахта включена в Перечень особо убыточных шахт и разрезов. Комитет по угольной промышленности при Минтопэнерго России (протокол от 3 июня 1999 г.) обосновал решение о закрытии шахты “Глубокая” отсутствием источников финансирования проекта реконструкции шахты по расчетам 1998 года в размере 162 млн. рублей. Утвержденными в 1998 году технико-экономическими обоснованиями общая сметная стоимость работ и затрат по ликвидации шахты без учета налога на добавленную стоимость и переселению высвобождаемых работников за пределы Крайнего Севера предусматривалась в размере 149,8 млн. рублей (переселение высвобождаемых с шахты людей оценивалось в ценах 1997 г. в размере 122 млн. рублей). После корректировки проекта ликвидации ОАО “Шахта “Глубокая” сметная стоимость работ возросла в 1,4 раза и составила 211,1 млн. рублей, а сроки ликвидации шахты продлены до мая 2003 года. Только в 1998-1999 годах на ликвидацию шахты “Глубокая” направлено средств государственной поддержки в размере 108,3 млн. рублей.

Это свидетельствует о недостаточной проработке Минтопэнерго России данного вопроса, включая решения о закрытии шахты, сроках начала ликвидационных работ, прекращении добычи угля, принятые без учета имеющихся запасов угля для добычи на перспективу.

Шахта “Восточная”, также входящая в организационную структуру ОАО “Интауголь”, включена в Перечень неперспективных шахт и разрезов, разработанный ГУРШ при Минтопэнерго России и утвержденный первым заместителем Министра топлива и энергетики Российской Федерации 25 декабря 1998 года. Согласно списку предприятий, которые прекратят добычу, шахта “Восточная” должна начать работы по своей ликвидации в 2001 году.

Анализ работы Общества за последние годы указывает на нерациональность принятого решения. Сложившийся уровень добычи и современное состояние промышленных запасов могут обеспечить работу шахты “Восточная” на протяжении более 30 лет.

В случае закрытия этой шахты к 2002 году можно прогнозировать уменьшение уровня добычи угля ОАО “Интауголь” до 3,5 млн. тонн, соответствующее сокращение выручки от реализации продукции, снижение налогооблагаемой базы бюджетов всех уровней, высвобождение трудящихся с основного и связанных с ним вспомогательных производств, а также рост социальной напряженности в регионе. Это может привести, в конечном счете, к дополнительной нагрузке на федеральный бюджет, связанной с государственной поддержкой угольной отрасли, не в части поддержания и развития

имеющихся производственных мощностей, совершенствования технологических процессов, приобретения современной высокоэффективной техники, а в плане финансирования ликвидационных мероприятий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 1999 г. № 1251 одобрено решение общего собрания акционеров ОАО “Интинская угольная компания” и его одиннадцати дочерних акционерных обществ о реорганизации путем присоединения последних к компании.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации реорганизация путем присоединения влечет за собой переход прав и обязанностей присоединенного юридического лица.

Установленные Правительством Российской Федерации условия повлекли за собой негативные последствия, в том числе высвобождение работников в связи с сокращением численности и штата в дочерних обществах. За счет бюджетных средств, предусмотренных на социальную защиту работников, высвобождаемых в связи с реструктуризацией угольной промышленности, уволенным работникам погашена годовая задолженность по заработной плате, выплачены выходные пособия, компенсация за неиспользованный отпуск, произведены другие выплаты социального характера, а также перечислены причитающиеся платежи по подоходному налогу и внебюджетным фондам.

Указанные выплаты должны были своевременно производиться за счет собственных средств предприятия, вырученных от основной деятельности. Руководители дочерних обществ накапливали задолженность по заработной плате. Затем под предлогом реорганизации и реструктуризации угольной отрасли производили выплату заработной платы за счет бюджетных средств, предусмотренных на реализацию мероприятий по социальной защите высвобождаемых работников.

В результате проведения мероприятий по совершенствованию структуры ОАО “Интауголь” путем исключения из штатного расписания рабочих единиц и должностей уволено всего 905 человек, из них в связи с сокращением численности и штата - 608 человек, выходом на пенсию - 297 человек. Ряд увольнений носил чисто фиктивный характер. Из общего количества работников, высвобожденных в связи с сокращением численности и штата, 147 человек, осуществлявших ранее функции работников аппарата управления шахт и вспомогательных организаций, на следующий день были приняты в аппарат компании.

Численность работников в целом по всем дочерним акционерным обществам снизилась с 7506 человек в 1999 году до 6866 человек в 2000 году. При этом списочный состав аппарата управления компании увеличился с 450 человек по состоянию на 1 января 1999 года до 648 человек на 1 января 2000 года.

В 1994 г. разработана Федеральная целевая программа “Социально-экономического развития угледобывающих районов Тульской области”. По многим позициям она осталась нереализованной, за исключением резкого сокращения шахтного фонда и продолжающегося до настоящего времени снижения объемов добычи угля. Из 25 шахт и 4 угольных разрезов Подмосковского угольного бассейна на начало 2000 года только остались 4 шахты и один разрез. Высвобождено более 20 тысяч рабочих мест. Годовой уровень добычи угля за этот период сократился более чем в 26 раз.

Анализ технико-экономических показателей за 1999-2000 годы показал, что ОАО “Тулауголь” находилось на стадии банкротства, мощности по добыче угля - на грани уничтожения. В 1999 году при плане 1602 тыс. тонн фактически добыто 893 тыс. тонн угля (55,7%). Среднемесячная производительность труда рабочего по добыче угля

составила 24,3 тыс. тонн при плане 42,3 тыс. тонн (57,4%). Себестоимость одной тонны товарного угля превысила его оптовую цену в 1999 году в 2,1 раза, в 2000 году - в 2 раза.

Кредиторская задолженность в 1999-2000 годах более чем в 4 раза превысила дебиторскую задолженность и в 13 раз - годовой объем стоимости добытого угля. По состоянию на 1 октября 2000 года непокрытый убыток прошлых лет составил 1623,2 млн. рублей, отчетного года - 300 млн. рублей.

Вместо 50%, предусмотренных договорными обязательствами, доля расчетов в ОАО "Тулауголь" денежными средствами составила в 1999 году 28,4%, в 2000 году - 33,6 процента.

Структурные преобразования общества проводились с целью погашения за счет средств федерального бюджета накопившихся долгов по заработной плате работникам действующих и ликвидируемых угледобывающих предприятий, а также вспомогательных филиалов. Однако, несмотря на то, что численность всех работающих за 1999-2000 годы сократилась на 4957 человек, задолженность по заработной плате за счет увеличения фонда оплаты труда практически не уменьшалась и составляла:

- на 1 января 1999 г. - 77,6 млн. рублей;
- на 1 января 2000 г. выросла до 80,6 млн. рублей;
- на 1 января 2001 г. сократилась только до 54,4 млн. рублей.

Процесс преобразования угольной промышленности ОАО "Тулауголь" был сведен к переделу собственности путем выделения филиалов в отдельные акционерные общества, создания и учреждения новых юридических лиц. При этом их наделяли имуществом из активов общества. Коммерческие организации, вышедшие из состава ОАО "Тулауголь", с целью получения прибыли эксплуатировали движимое и недвижимое имущество общества на условиях аренды. Договоры аренды объектов имущества, находящегося в федеральной собственности, заключались между руководителем общества и арендатором без согласования с Министерством государственного имущества Российской Федерации. Платежи за пользование арендуемым имуществом в доход федерального бюджета не поступали.

Имели место случаи реализации на сторону высвобожденного от филиалов имущества по рыночной стоимости, оценка которого определялась в 2-3 раза ниже остаточной балансовой стоимости. Проводимые ОАО "Тулауголь" мероприятия по ликвидации неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов, выделению непрофильных вспомогательных филиалов, обслуживающих основное производство, не привели к созданию прибыльных угледобывающих производств на базе перспективных и стабильно работающих предприятий.

Отрицательное влияние на состояние шахтного фонда ОАО "Тулауголь" оказало затопление шахты "Бельцевская". Шахта строилась свыше 20 лет, Государственной комиссией была принята в эксплуатацию 21 декабря 1999 года и аварийно затоплена 28 января 2000 года. Затраты на ее строительство по акту приемки в эксплуатацию составили 359,7 млн. рублей. Кроме этого, на сооружение обогатительной фабрики затрачено еще 260 млн. рублей. Общая сумма "бросовых" затрат, с учетом инфляционных процессов, за счет средств федерального бюджета на строительство шахты "Бельцевская" составила 619,7 млн. рублей.

Проводимая реструктуризация Подмосковского угольного бассейна пошла, по существу, по пути полной ликвидации угледобывающих предприятий. Так, за 1999-2000 гг. фактическое финансирование всех предприятий ОАО "Тулауголь" составило 638,5 млн. рублей, из них на закрываемые дочерние открытые акционерные общества и другие шахты ОАО "Тулауголь" - 414,4 млн. рублей, или 64,9 процента.

Комитет по угольной промышленности при Минэнерго России ежегодно по представлению ликвидационных комиссий без достаточных оснований осуществлял корректировку затрат, увеличивая их стоимость. Так, по расчетам, остаточная сметная стоимость ликвидации шахт на 1 января 2001 года на 13,5% превысила проектную сметную стоимость работ на 1 января 1999 года. Проектная стоимость работ и затрат по ликвидации ДОО «Тульское», включившее в себя закрываемые угледобывающие предприятия Тульской области, на 15 декабря 2000 г. превысила расчетную стоимость на 14,4%, а сметную на начало проверяемого периода - на 24,5 процента.

Ликвидация шахт, расположенных в Смоленской, Калужской, Тверской областях и Подмосковном угольном бассейне, происходила по аналогичной схеме. Учитывая ежегодное осуществление корректировки затрат, связанных с включением дополнительных объемов работ и инфляционными процессами, выполнение работ по закрытию предприятий может затянуться на неопределенное время. При этом реальная стоимость работ во много раз превысит стоимость, определенную в первоначальном проекте ликвидации.

Резкое снижение добычи подмосковного угля потребовало завоза углей из других регионов России. В частности, ОАО «Рязанская ГРЭС» начала завозить более высококалорийные угли Канско-Ачинского бассейна (Красноярский край). Однако стоимость этого угля за счет дальности перевозок и роста железнодорожных тарифов оказалась больше стоимости одной тонны условного топлива, добытого в Подмосковье. При этом следует отметить, что оборудование ряда электростанций в центре России было спроектировано и изготовлено для выработки электроэнергии на базе бурых углей Подмосковного бассейна с учетом их минералогического состава.

Это подтверждает, что практика, направленная на сокращение мощностей по добыче угля в Подмосковном угольном бассейне и других регионах только по факторам технико-экономических показателей работы шахт, без учета экономического эффекта при получении конечного продукта - электроэнергии, не может служить достаточным основанием для ликвидации убыточных предприятий.

К началу 2001 года практически полностью были завершены работы по ликвидации шахт в Подмосковном и Кизеловском угольных бассейнах. В заключительной стадии находились аналогичные работы на предприятиях, расположенных в Кузнецком, Печорском, Донецком бассейнах, Приморском крае, Сахалинской, Иркутской, Читинской областях и Республике Саха (Якутия). За 2001-2002 годы предполагается закрыть еще 14 угольных предприятий, обладающих суммарной производственной мощностью 7,7 млн. тонн. Таким образом, закономерным итогом деятельности в этом направлении может явиться потеря добычи в объеме не менее 2,6 млн. тонн углей. К 2005 году должны закрыться шахты в Челябинской и Читинской областях, где отрасль перейдет в разряд добычи углей для местного использования. Кроме того, 2 шахты «Чертинская» (ОАО «Беловоуголь») и «Томская» (ОАО «Кузнецкуголь») с суммарной мощностью 2,1 млн. тонн включены по предложению угольных компаний в список закрываемых.

К 2001 году были проданы федеральные пакеты акций угольных компаний, ведущих добычу угля преимущественно открытым способом. В первом полугодии 2001 года намечено завершить приватизацию еще ряда наиболее перспективных угольных компаний. Внесены предложения по приватизации во втором полугодии 2001 года шести угледобывающих компаний и на 2002 год - еще двенадцати, имеющих федеральный пакет акций.

За январь-июль 2001 года объем инвестиций в основной капитал промышленных предприятий за счет всех источников финансирования составил 719,4 млрд. рублей, в

том числе предприятий угольной отрасли - 1,0%, что явно недостаточно для крупномасштабного обновления основных производственных фондов. Износ основного оборудования к 2001 году достиг 80 процентов.

Потребность в добыче российского угля на 2001 год составляет 270-275 млн. тонн при условии импорта 25-27 млн. тонн казахстанских углей и экспорта в объеме 45 млн. тонн, в том числе по Минэнерго России - 265 млн. тонн угля. Добыча угля за январь-октябрь 2001 года составила 209,4 млн. тонн с ростом против соответствующего периода 2000 года на 8,8 млн. тонн, или 99,6% к плану. Основной прирост добычи обеспечили угледобывающие предприятия Сибири за счет расширения применения открытого способа.

Общий дефицит мощностей по добыче отдельных марочных углей с учетом необходимого резерва составил к концу 2001 года минимум 15 млн. тонн. В наиболее дефицитном Дальневосточном районе недостает около 6 млн. тонн местных углей, что вызывает необходимость использования дальнепривозных углей.

Резкое снижение спроса на уголь на российском рынке, вызванное кризисными явлениями в экономике, продиктовало необходимость его реализации на внешнем рынке. За 10 месяцев 2001 года на экспорт было поставлено 31 млн. тонн, или на 24,3% больше чем в соответствующем периоде 2000 года.

Удельный вес налоговых платежей по угольной отрасли в общей структуре всех платежей, поступивших в бюджеты всех уровней, в 1999 и 2000 годах составил 0,6 %, за I полугодие 2001 года - 1,2%, или в 2 раза больше; в структуре платежей топливно-энергетического комплекса - с 4,4% в 1999 году снизился до 3% в 2000 году, за I полугодие 2001 года - увеличился до 6,1%, что объясняется незначительным ростом доли денежной составляющей в выручке от реализации угля в 2000 году.

Задолженность по налоговым платежам в бюджеты всех уровней увеличилась с 10,5 млрд. рублей на 1 января 2000 года до 25,5 млрд. рублей на 1 января 2001 года, из них в федеральный бюджет - с 7,7 млрд. рублей, или 73% от общей суммы задолженности, до 17,6 млрд. рублей (69%). Несмотря на общий рост задолженности по налоговым платежам в целом в 2,4 раза, удельный вес платежей угольной отрасли в общей структуре платежей за указанный период составил 2,8%, а в структуре платежей топливно-энергетического комплекса - с 5,2 % на 1 января 2000 года вырос до 5,6% на 1 января 2001 года.

На 1 апреля 2001 года кредиторская задолженность достигла 86,8 млрд. рублей и превысила дебиторскую задолженность в 3 раза. В общей сумме кредиторской задолженности платежи в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды составили 57,5 млрд. рублей (66,2 процента).

Несмотря на незначительное повышение добычи угля в 1999-2000 годах, прогноз по отставанию в развитии угольной промышленности в 2001 году оправдывается.

С 2001 года Правительство Российской Федерации, используя новые формы государственной поддержки угольной отрасли, направленные на поддержку акционеров частного сектора, ввело компенсацию за счет средств федерального бюджета разницы процентных ставок по кредитам, полученным организациями в российских кредитных организациях на срок до 3 лет для реализации инвестиционных проектов.

Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2001 год" в ведомственную структуру расходов по Минэнерго России внесены изменения в части перераспределения средств государственной поддержки угольной отрасли в сумме 1,3 млрд. рублей. За счет уменьшения суммы годовых расходов (с 3,0 млрд. рублей до 1,7 млрд. рублей) на предоставление организациям угольной промышленности на условиях возвратной и платной основы бюджетных кредитов, увеличены расходы бюджетных средств,

предоставляемые организациям угольной промышленности на безвозмездной основе, в том числе:

- по вновь введенному виду расходов “субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам организациями угольной промышленности на осуществление инвестиционных проектов”, который ранее Правительством Российской Федерации не предусматривался - 0,5 млрд. рублей;

- на технические работы по ликвидации особо убыточных и неперспективных шахт и разрезов - в сумме 0,8 млрд. рублей.

На 1 ноября 2001 года средства федерального бюджета на техническое перевооружение и реконструкцию угольных шахт и разрезов в указанных размерах не освоены. Вероятность их использования в полном объеме невелика. Инвестиции из средств государственной поддержки до конца 2001 года могут остаться не востребованными и не принесут реальных результатов по созданию строительного задела на последующие годы.

За период реструктуризации только одна из общего количества шахт, подлежащих ликвидации, исключена из Единого государственного реестра юридических лиц. Программами реструктуризации предусматривались разные источники финансирования ликвидации предприятий. Однако все мероприятия проводились за счет средств федерального бюджета.

Тенденция ликвидации угольной отрасли, входящей в единый топливно-энергетический комплекс, посредством закрытия предприятий, прекращения инвестирования, перевода перспективных из государственного сектора экономики в частный, в соответствии с рекомендациями МБРР, не позволяет сделать оптимистичный прогноз сохранения и развития угольной промышленности в 2001 году и последующие годы.

Приоритет финансирования мероприятий по ликвидации предприятий сохраняется. Негативные последствия реструктуризации угольной промышленности в 2001 году преодолеть не удалось, главная цель не достигнута. Недостатком проводимой реструктуризации угольной промышленности является несоответствие между высвобождаемой численностью промышленно-производственного персонала и количеством новых рабочих мест. Так, при общем сокращении с 1994 года численности работающих на 157,8 тыс. человек было создано только 28 тыс. новых рабочих мест.

Реструктуризация отрасли сопровождалась постоянным изменением организационной структуры управления угольной промышленностью, что не могло не сказаться отрицательным образом на качестве подготовки и реализации управленческих решений.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 20.11.97 г. № 1243 “О совершенствовании управления угольной промышленностью” и постановлением Правительства Российской Федерации от 20.11.97 г. № 1462 “О совершенствовании управления угольной промышленностью” (с изменениями от 3 сентября 1999 г.) в связи с ликвидацией открытого акционерного общества “Российская угольная компания” функции государственного управления угольной промышленностью возложены на Министерство топлива и энергетики Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.12.98 г. № 1482 полномочия Минтопэнерго России в области государственного управления угольной промышленностью поручалось осуществлять вновь созданному Комитету по угольной промышленности при Минтопэнерго России. Этим же постановлением Правительства Российской Федерации на Комитет возложена координация деятельности Государственного учреждения по вопросам реорганизации и ликвидации нерентабельных шахт и разрезов, Государственного учреждения по координации программ местного

развития и решения социальных проблем, вызванных реструктуризацией предприятий угольной промышленности.

Указом Президента Российской Федерации от 17.05.2000 г. № 867 Министерство топлива и энергетики Российской Федерации преобразовано в Министерство энергетики Российской Федерации. Правительство Российской Федерации постановлением от 27.10.2000 г. № 828 “Об управлении угольной промышленностью” упразднило Комитет по угольной промышленности при Министерстве энергетики Российской Федерации и установило, что Министерство энергетики Российской Федерации осуществляет функции, ранее возложенные на Комитет по угольной промышленности при этом Министерстве.

На 2002 год первоочередной задачей является увеличение инвестиционного потенциала предприятий топливно-энергетического комплекса и восстановление объемов инвестиций до уровня, достаточного для активного обновления физически и морально изношенного и обесцененного кризисом основного капитала.

В прогнозе на 2002 год инвестиции из бюджетных средств увеличены до 5,7 млрд. рублей, или более чем в 2 раза, а ввод мощностей - до 13,7 млн. тонн, или более чем в 3,5 раза. Однако, учитывая практику прошедших трех лет, выполнение в полном объеме инвестиционной программы, прогнозируемой на 2002 год, вызывает сомнение.

Проектом федерального бюджета на 2002 год в расходах по подразделу “Топливо-энергетический комплекс” предусмотрены бюджетные средства в размере 7,6 млрд. рублей, что составляет 93,8% от утвержденных ассигнований на 2001 год, из них на государственную поддержку угольной отрасли - 7,2 млрд. рублей (90,0%). Однако для выполнения мероприятий, изложенных выше, этого недостаточно.

Расчет объемов необходимых средств государственной поддержки, согласно предварительному прогнозу по угольной отрасли на 2002 год и параметрам прогноза до 2004 года, оценивается: в 2002 году - 12,5 млрд. рублей, 2003 году - 11,0 млрд. рублей, в 2004 году - 10,0 млрд. рублей.

В 2001 году расходы по данному подразделу составляли 0,1% от объема ВВП, в 2002 году этот показатель уменьшился до 0,07 процента. Доля в общих расходах с 0,68% в 2001 году снизилась до 0,40% в 2002 году.

Минерально-сырьевой комплекс России формировался в условиях единой централизованной системы управления экономикой страны. При этом отдельные звенья единой технологической цепочки - подготовка запасов, добыча, первичная переработка минерального сырья и получение конечного продукта - были пространственно разорваны. В результате проведенной в 1995-1996 годах экспертной переоценки активные разведанные запасы угля, учтенные государственным балансом запасов, сократились почти на одну треть.

Общие геологические ресурсы угля в России составляют 5335,3 млрд. тонн, или 36% от мировых. Балансовые запасы углей на 1 января 2001 года по категориям А+В+С1 составили 200,2 млрд. тонн, по категории С2 - 796 млрд. тонн. Около 90% всех запасов сосредоточено на азиатской, 10% - на европейской части Российской Федерации.

Одним из ключевых элементов устойчивости национальной экономической безопасности является стабильность минерально-сырьевого обеспечения отрасли. В последние годы усилилось отставание воспроизводства запасов топливно-энергетических ресурсов по отношению к их добыче, прирост разведанных запасов не компенсирует текущую добычу. Работы по геолого-промышленной оценке сырьевой базы действующих угледобывающих предприятий и переоценке сырьевой базы практически свернуты. Эта проблема переросла ведомственные рамки, перешла в разряд стратегической и общенациональной. В прогнозе 2002 года прирост запасов

предусматривается на уровне 143 млн. тонн, или почти в 2 раза ниже прогнозируемой добычи.

В европейской части страны для строительства новых угледобывающих предприятий практически отсутствует возможность применения открытого способа разработки.

Ряд крупных разведанных угольных месторождений значительно удален от сети железных дорог (например, Кангаласское - 800 км и Эльгинское - 360 км в Якутии). В этой связи их промышленное освоение остается сложным. По этой причине приоритет в проведении геологоразведочных работ должен принадлежать обеспечению эффективной угледобычи на действующих и строящихся шахтах и разрезах. Дальнейшее увеличение добычи угля к 2005 году до 300 млн. тонн, как это предусмотрено энергетической стратегией России, без ввода в эксплуатацию новых мощностей и обновления активной части основных фондов на действующих предприятиях представляется нереальным.

Современное состояние ресурсного, организационного и технико-технологического обеспечения угольной промышленности требует комплексного подхода и решения на уровне Правительства Российской Федерации.

Федеральным законом от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ "О государственном регулировании в области добычи и использовании угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности" установлено, в частности, что уголь и продукция его переработки являются наиболее надежными и социально значимыми энергоносителями. Организация его добычи характеризуется высокой капиталоемкостью, инерционностью производственного цикла, требует периодической реконструкции. Данным Законом определено, что реструктуризация угольной отрасли - это коренная перестройка производственной базы организаций по добыче (переработке) угля в целях создания эффективно работающих организаций и решения социально-экономических проблем.

Указанным Законом установлено также, что Российская Федерация и соответствующие субъекты Российской Федерации в целях обеспечения конкурентоспособности угля на внутреннем и внешнем рынках должны оказывать государственную финансовую поддержку предприятиям угольной отрасли, направленную, в том числе, на:

- воспроизводство производственных мощностей, расширение, техническое перевооружение и реконструкцию действующих предприятий;
- обеспечение деятельности нерентабельных организаций, продукция которых незаменима по технологическим параметрам или обеспечивает потребность регионов, в которые по экономическим условиям доставка другого топлива нецелесообразна;
- обеспечение функционирования угледобывающих организаций в период временного снижения потребности в угле;
- приведение производственных мощностей по добыче угля в соответствие с потребностями топливно-энергетического баланса государства, его общеэкономическими и социальными целями.

Однако изложенное свидетельствует, что этот Закон выполняется не в полной мере.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р утверждена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы). Ожидаемые результаты ее реализации в 2004 году предполагают увеличение производства первичных энергоресурсов до 1465-1500 млн. тонн в условном эквиваленте, или на 3,9-6,5% к уровню 2000 года. Общие объемы производства в электроэнергетике и топливной промышленности

увеличатся на 9-10% и 6-9% соответственно. Этим же документом утвержден показатель инфляции до 2004 года, приведенный в таблице № 2:

Таблица № 2
(в процентах к предыдущему году)

Показатель	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Инфляция	20,2	14-16	10-13	10-13	8-10

В зависимости от указанного уровня инфляции может произойти автоматическое удорожание фактических затрат по остаточной стоимости проектов ликвидации угольных предприятий. В этой связи роль угольной составляющей в выполнении этой программы может оказаться недостаточной, а она сама - нереализованной.

Выводы

1. При современном уровне добычи угля хватит на 800 лет. Ряд крупных разведанных угольных месторождений значительно удален от сети железных дорог. В этой связи их промышленное освоение остается сложным. По этой причине приоритет в проведении геологоразведочных работ должен принадлежать обеспечению эффективной угледобычи на действующих и строящихся шахтах и разрезах. В европейской части страны на новых угледобывающих предприятиях практически отсутствует возможность применения открытого способа разработки.

2. Реструктуризация угольной промышленности в России началась в 1993 году. Практически одновременно в этот процесс включился Международный банк реконструкции и развития.

За 1996-1999 годы он предоставил Российской Федерации на структурную перестройку угольной промышленности бюджетозамещающие займы в размере 1050 млн. долларов США, что составило 4% от всех финансовых ресурсов угольной отрасли, увеличив расходы на обслуживание внешнего долга. При этом МБРР предложил обязательные для исполнения рекомендации, направленные на закрытие шахт, разрезов и других производств, приватизацию конкретных предприятий, продажу государственных пакетов акций, а также регулирование и распределение федеральных бюджетных средств государственной поддержки угольной промышленности по направлениям, включая их пропорции. Условия выделения угольных займов ограничили возможности государственного регулирования процессами наращивания угледобычи и потребления этого вида топлива.

3. До начала реформирования угольной промышленности, в 1992 году добыча угля в Российской Федерации достигала 335,8 млн. тонн. В 1995 году уровень его фактической добычи стал угрожать устойчивости национальной энергетической безопасности России, а в последующие 1996-1999 годы он опустился ниже критического порогового значения. В 2000 году добыча составила 257,9 млн. тонн, что соответствует 1960 году.

4. С начала проведения реструктуризации общее выбытие мощностей по добыче угля составило 160,8 млн. тонн. В этих потерях доля шахт Кузбасса составляет 42,2%, Печорского бассейна - 11,4% и Восточного Донбасса - 19,2 процента. Особо тяжелое положение имело место в Ростовской области и на Дальнем Востоке.

5. Активный процесс сокращения угледобывающих мощностей происходит не только за счет закрытия особо убыточных шахт, но и на стабильно работающих и перспективных предприятиях за счет износа основных фондов, невозможности их обновления ввиду отсутствия достаточных инвестиционных ресурсов.

Динамика ввода и выбытия производственных мощностей показывает, что в связи с отставанием горно-капитальных работ, высоким износом горно-шахтного оборудования, отсутствием достаточных средств на обновление основных фондов, в ближайшей

перспективе рассчитывать на существенное увеличение добычи угля практически невозможно.

6. В процессе реализации мероприятий по реструктуризации угольной отрасли возникла угроза потери сырьевой независимости металлургического комплекса в части его снабжения коксующимися углями отечественного производства. Предложения на рынке сбыта не полностью удовлетворяют потребности предприятий электроэнергетики. Отдельные марки углей, поставляемые на экспорт, являются дефицитными на внутреннем рынке. Более того, низкие цены на внутреннем рынке стимулируют экспорт. Вместе с тем увеличение экспорта российской стали приводит к косвенному экспорту коксующихся углей, дотируемых государством.

В перспективе Россия будет вынуждена импортировать уголь, а ориентация энергетики на выработку электроэнергии путем сжигания углеводородного сырья и газа приведет к острому энергетическому кризису. В структуре топливного баланса России на уголь приходится менее 18 процентов. Потребность в увеличении его доли в производстве и потреблении первичных энергетических ресурсов может проявиться в ближайшем будущем.

7. Себестоимость добычи одной тонны угля в 2000 году возросла по сравнению с 1999 годом на 36,5% и составила 190,67 рубля, в том числе на открытых работах - на 31,2%, составив 134,77 рубля. При этом в ее структуре услуги производственного характера, затраты на топливо и оплату труда увеличились в 1,4 раза, а отчисления на социальные нужды - в 1,65 раза. Рост себестоимости добычи угля опережал рост цен на угольную продукцию, что является одной из причин ухудшения финансового состояния предприятий отрасли. Прибыль, полученная от реализации продукции (работ, услуг), по отношению к выручке от ее реализации в 2000 году составила 3,13 процента. По отдельным предприятиям этот показатель имел отрицательное значение, 63% угольных компаний работали с убытками.

8. Программой Правительства Российской Федерации "Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах" предусматривалось, что объем добычи угля в 2000 году должен был достичь 275-280 млн. тонн. Добыча угля в 2000 году составила 257,9 млн. тонн. Таким образом, народное хозяйство Российской Федерации только в 2000 году недополучило необходимой угольной продукции не менее 17-22 млн. тонн.

9. Шахтный и карьерный фонды изношены на 53,6%, используемое оборудование не соответствует мировому уровню. В 2000 году была прекращена добыча и начаты работы по ликвидации 8 шахт и 3 разрезов общей производственной мощностью 7,9 млн. тонн в год угля и объемом добычи 2,6 млн. тонн.

В экономике угольной отрасли продолжались кризисные явления, проявившиеся в неудовлетворительном состоянии финансовых расчетов, ценообразовании, задолженности по оплате труда работников, отсутствии необходимых объемов инвестиций в новое строительство и модернизацию действующих шахт и разрезов.

10. За счет уменьшения бюджетных кредитов, предоставляемых на возвратной и платной основе, в угольной отрасли увеличивались расходы на безвозвратной основе. В результате такого перераспределения остались нереализованными меры по техническому перевооружению действующего производства, строительству новых шахт и разрезов. Кроме того, это позволило направлять средства на ликвидацию предприятий, закрытие которых предусматривалось в более поздние сроки.

11. К началу 2001 года практически полностью были завершены работы по ликвидации шахт в Подмосковном и Кизеловском угольных бассейнах. В заключительной стадии находились аналогичные работы на предприятиях, расположенных в Кузнецком, Печорском, Донецком бассейнах, Приморском крае, Сахалинской, Иркутской, Читинской

областях и Республике Саха (Якутия). По программе, одобренной Межведомственной комиссией по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов, в течение 2001 года должны прекратить добычу и приступить к ликвидационным работам 6 угольных шахт и 2 разреза с суммарной потерей мощности 2,7 млн. тонн и объемом добычи угля в размере 1,2 млн. тонн. Завершатся технические работы по ликвидации 4 шахт.

В 2002 году к подобным процедурам присоединятся 3 шахты и 1 разрез с потерями, которые оцениваются соответственно в 3,5 и 1,8 млн. тонн. Технические работы по ликвидации завершатся на 8 шахтах. Всего же предполагается закрыть за 2 года 14 угольных предприятий, обладающих суммарной производственной мощностью 7,7 млн. тонн. Таким образом, закономерным итогом деятельности в этом направлении в 2001-2002 годах может явиться потеря добычи не менее 2,6 млн. тонн угля.

К 2005 году должны закрыться шахты в Челябинской и Читинской областях, в которых отрасль перейдет в разряд добычи угля для местного использования.

До 2010 года предполагается закрыть 5 шахт в Печорском и Кузнецком угольных бассейнах общей мощностью 4,4 млн. тонн. Кроме того, еще 2 шахты "Чертинская" (ОАО "Беловоуголь") и "Томская" (ОАО "Кузнецкуголь") с суммарной мощностью 2,1 млн. тонн включены по предложению угольных компаний в список закрываемых.

12. С 2001 года Правительство Российской Федерации использует государственные средства для поддержки частного сектора угольной промышленности. К ним, в частности, относится компенсация за счет средств федерального бюджета разницы процентных ставок по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на срок до 3 лет для реализации инвестиционных проектов.

13. Проведение реструктуризации сопровождалось постоянным изменением организационной структуры управления угольной промышленностью, что не могло не сказаться отрицательным образом на качестве подготовки и реализации управленческих решений.

14. Недостатком проводимой реструктуризации угольной промышленности является несоответствие между высвобождаемой численностью промышленно-производственного персонала и количеством новых рабочих мест, создаваемых угольными компаниями и местными органами управления по региональным программам социально-экономического развития. При общем сокращении численности работающих на 157,8 тыс. человек было создано только 28 тыс. новых рабочих мест.

15. Программа Правительства Российской Федерации по структурной перестройке и экономическому росту в 1997-2000 годах выполнена не полностью. Угольная промышленность, как и накануне реформ, характеризуется дотационностью с высокими издержками производства. Без государственной помощи преодолеть кризисное положение в отрасли проблематично.

16. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р утверждена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на 2002-2004 годы. Данный документ предусматривает увеличение в условном эквиваленте в 2004 году производства первичных энергоресурсов до 1465-1500 млн. тонн или на 3,9-6,5% к уровню 2000 года. Общие объемы производства в электроэнергетике и топливной промышленности увеличатся на 9-10% и 6-9% соответственно. За январь-июль 2001 года объем инвестиций в основной капитал промышленных предприятий за счет всех источников финансирования составил 719,4 млрд. рублей, в том числе предприятий угольной отрасли - 1,0%, что явно недостаточно для крупномасштабного обновления основных производственных фондов в условиях их использования на поддержание действующих производственных мощностей. Дальнейшее увеличение добычи угля к 2005 году до 300 млн. тонн, как это

предусмотрено энергетической стратегией России, представляется нереальным. В силу указанных причин Программа может оказаться нереализованной.

17. На поддержку угольной отрасли государство израсходовало в 1994-2001 годах всего около 60 млрд. рублей, из них затраты, связанные с ликвидацией предприятий, составили более 40 процентов. Реструктуризация предусматривала использование различных источников финансирования. Однако она проводилась за счет средств федерального бюджета. Вместо осуществления реконструкции и технического обновления основных фондов приоритетным направлением финансирования являлись мероприятия по ликвидации предприятий. На 1 января 2001 года в стадии ликвидации находятся 249 предприятий угольной промышленности, из них 185 шахт и разрезов. Для завершения этих работ потребуется не менее 31 млрд. рублей. С учетом инфляционных процессов их стоимость будет ежегодно возрастать, увеличивая нагрузку на федеральный бюджет. Процесс ликвидации, таким образом, может растянуться на неопределенный срок.

18. Одним из ключевых элементов устойчивости национальной экономической безопасности является стабильность минерально-сырьевого обеспечения отрасли. Эта проблема переросла ведомственные рамки, перешла в разряд стратегической и общенациональной. Современное состояние ресурсного, организационного и технико-технологического обеспечения угольной промышленности требует комплексного подхода и решения на уровне Правительства Российской Федерации.

19. Федеральный закон от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ “О государственном регулировании в области добычи и использовании угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности”, направленный на техническое перевооружение, реконструкцию действующих предприятий, воспроизводство производственных мощностей, обеспечение деятельности нерентабельных шахт и разрезов в период временного снижения потребности в угле, приведение производственных мощностей по его добыче в соответствие с потребностями топливно-энергетического баланса государства и регионов, решение социально-экономических проблем отрасли, повышение конкурентоспособности угля на внутреннем и внешнем рынках, выполняется не в полной мере.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН