

Об управлении федеральными государственными унитарными предприятиями в Минэнерго России

В ведении Минэнерго России находятся 340 ФГУП. Это число представляется явно избыточным, однако его существенного сокращения в ближайшем будущем не предполагается: в программу приватизации 2002 года включены 15 ФГУП, в программу приватизации 2003 года – еще 14.

Между тем, условия и результаты деятельности ФГУП выглядят весьма удручающими. Для ФГУП Минэнерго России характерны неподконтрольность (56 ФГУП вообще не отчитываются перед Министерством), неуправляемость (ни одно из решений о перечислении части чистой прибыли ФГУП в бюджет в полном объеме не выполнено), плохие финансовые показатели (до 70% ФГУП работают с убытком или рентабельностью менее 5%). Ряд ФГУП являются фактическими банкротами, имеют зачастую в штате 1-2 человек, которые под прикрытием ФГУП (учредительные документы, печать, вывеска) решают свои личные проблемы.

С 26 июля 2002 года (после того, как кураторство блока управления собственностью было поручено заместителю Министра В.С.Милову) в Минэнерго России создан и начал функционировать Департамент финансового мониторинга и управления государственными активами в ТЭК, перед которым были поставлены задачи:

- инвентаризации ФГУП, подведомственных Минэнерго России;
- комплексной реорганизации ФГУП с подготовкой предложений о резком сокращении числа ФГУП (посредством их приватизации, укрупнения, преобразования в государственные учреждения, ликвидации ФГУП-банкротов и фактически не функционирующих ФГУП);
- организации системы регулярного мониторинга финансовых показателей деятельности ФГУП, разработки программ их финансового оздоровления;
- упорядочения системы отчетности ФГУП, стандартизации и ужесточения условий трудовых контрактов с их руководителями, привязке условий контрактов к результатам работы ФГУП;
- увеличения размера чистой прибыли, перечисляемой ФГУП Минэнерго России в федеральный бюджет.

По результатам 2-х месячной работы можно констатировать, что все подготовленные предложения по сути заморожены по инициативе руководства Министерства. Между тем, ниже приведен ряд фактов, кратко характеризующих состояние дел в сфере управления ФГУП, подведомственных Минэнерго России, которые позволяют утверждать, что ситуация требует несомненного вмешательства.

Трудовые контракты с руководителями ФГУП

На 25 сентября 2002 г. Минэнерго России заключило всего 56 трудовых контрактов с руководителями ФГУП (при общем числе ФГУП – 340). Служба, занимающаяся заключением контрактов, в аппарате Министерства оторвана от блока управления госсобственностью и является подразделением в кадровом управлении.

Работа по заключению трудовых контрактов проводится кадровым управлением Минэнерго России крайне неорганизованно. В большинстве случаев руководителями ФГУП являются лица пенсионного возраста и без необходимой

квалификации (случайные люди), в отношении которых в Минэнерго России нет никакой информации, включая личного листка с их данными. В централизованных списках кадрового управления в качестве руководителей ФГУП фигурируют люди, в действительности умершие или находящиеся на пенсии, при этом фактическое управление ФГУП осуществляют лица, не имеющие никаких формальных юридических связей с Минэнерго России.

Контракты заключаются на условиях, заведомо выгодных руководителям ФГУП, как правило, сразу на 5 лет, не устанавливая критериев эффективности деятельности руководителей ФГУП и практически лишая руководство Минэнерго России возможности расторгнуть трудовые контракты с руководителями ФГУП, которые по итогам работы за 2001 и 2002 гг. имеют плохие финансовые показатели деятельности предприятия. Ни Министру, ни курирующему вопросы управления собственностью заместителю Министра контракты на подпись не представляются: в данном вопросе кадровое управление Министерства проводит "гибкую" политику, каждый раз представляя конкретные контракты на подпись разным заместителям Министра.

Предложения о принятии системных мер по наведению порядка в этой сфере, позволяющих добиться заключения всех необходимых контрактов в течение 1-2 месяцев, а также о централизации этого направления в рамках Департамента финансового мониторинга и управления государственными активами, переходе на стандартную процедуру заключения контрактов и типовые условия контрактов, были отвергнуты Министром без объяснения причин.

Отчетность и неучтенные ФГУП

56 ФГУП, подведомственных Минэнерго России, системно не отчитываются перед Министерством о проделанной работе и не направляют в Минэнерго России финансовую отчетность. Никаких санкций в отношении руководителей этих ФУП не применяется.

В июле-августе 2002 г. были выявлено 2 ФГУП, не фигурировавших в общих списках ФГУП Министерства (и, как стало ясно в результате проведенного исследования данного вопроса, сознательно исключенных из сферы внимания руководства Минэнерго России): "Каменск-Уральский гортопсбыт" и "Рыбинский гортопсбыт". Данные предприятия занимаются реализацией угля населению, имеют хорошие объемы реализации продукции.

При этом в общих списках ФГУП Министерства выявлены ГП "Карачаевский райтопсбыт", в действительности являющийся с 1992 года акционерным обществом, и ГУП "ШПАТ", находящееся в ведении МПР России и никогда не отчитывавшееся перед Минэнерго России. В общих списках ФГУП Министерства фигурировали ФГУП под разными названиями и разными номерами, в действительности представляющие собой одно и то же предприятие с одним руководителем. Пример: ГУП "Кудымкарское топливоснабжающее предприятие" и ГУП "Коми-Пермяцкое предприятие по обеспечению топливом населения, учреждений и организаций", данные два предприятия находятся по одному адресу с одним руководителем, при этом ГУП "Коми-Пермяцкое" де-факто не существует.

В итоге следует констатировать, что в Минэнерго России не только не была обеспечена адекватная система сбора отчетности ФГУП, но и отсутствовал порядок внутриминистерского учета ФГУП. Попытки наведения порядка в этой сфере (были подготовлены предложения по упорядочению процедур отчетности ФГУП и

применению санкций в отношении ФГУП, не отчитывающихся перед Министерством) не вызвали понимания у Министра и благодаря сопротивлению бюджетно-финансового управления и управления бухгалтерского учета были блокированы.

Финансовые показатели деятельности ФГУП

Основной задачей, поставленной перед Департаментом финансового мониторинга и управления государственными активами, стало принятие системных мер, направленных на улучшение финансовых результатов деятельности ФГУП (снижение убытков, рост прибыльности, ликвидности, погашение задолженности) и увеличение числа чистой прибыли, перечисляемой в федеральный бюджет, в качестве главного целевого показателя.

Сегодня ситуация в этой сфере выглядит весьма удручающей. Бюджетно-финансовое управление и управление бухгалтерского учета, всегда отвечавшие за работу с финансами ФГУП (за работа была оторвана от блока по управлению собственностью, что с управленческой точки зрения представляется нонсенсом), смогли проанализировать результаты деятельности только 187 из 340 ФГУП. У Департамента финансового мониторинга и управления государственными активами немедленно возникли проблемы с доступом к бухгалтерской отчетности ФГУП, которые не разрешились после обращения к Министру (следует упомянуть, что руководитель управления бухгалтерского учета давно лично знаком с Министром и остался неприкосновенным в результате всех реорганизаций центрального аппарата, случившихся в течение последнего года).

Тем не менее, даже результаты анализа итогов 2001 года по 187 из 340 ФГУП (данную выборку, безусловно, можно считать репрезентативной) свидетельствуют сами за себя. При годовом обороте 12,7 млрд. рублей сальдированная прибыль 187 проанализированных ФГУП составляет (!) 16 млн. рублей. 85 ФГУП из 187 (45,5%) закончили 2001 г. с убытками или без прибыли, еще 69 (37%) – с рентабельностью ниже 5%. Итого только 33 ФГУП из 187 имеют по итогам 2001 г. рентабельность более 5%.

Очевидно, что многие ФГУП намеренно минимизируют собственную прибыль. Это особенно характерно для местных предприятий топливообеспечения, имеющих годовой оборот в несколько миллионов рублей и прибыль, порой составляющую 1-2 тыс. рублей (например, Выселковское, Ленинградское, Новокубанское, Тихорецкое предприятия по обеспечению топливом населения, учреждений и организаций). Анализ информации по закупкам подобными предприятиями угля на угольных разрезах и в фирмах-посредниках, позволяет сделать вывод, что при закупках одной марки угля, в один и тот же период времени, с одних и тех же разрезов, разница в цене доходит до 200 рублей за 1 т угля (без учета стоимости железнодорожных перевозок). Выборочные проверки свидетельствуют, что:

руководители ФГУП оплачивают завышенную стоимость угля осознанно, после чего часть суммы от закупки остается у фирм-посредников;

значительная часть финансовых потоков соответствующих ФГУП представляет собой неучтенный наличный оборот, не отражаемый в бухгалтерском учете.

Такая ситуация могла бы быть исправлена созданием системы мотивации руководителей ФГУП к снижению расходов и повышению прибыльности

деятельности ФГУП (в соответствии с распространенными стандартами управления предприятиями), с принятием мер вплоть до отстранения от должности руководителей ФГУП, не добивающимся успехов в этом направлении. Подобная схема была предложена Министру энергетики И.Х.Юсуфову (с конкретными предложениями о повышении финансовой устойчивости и прибыльности ряда ФГУП), однако эти предложения вновь были отвергнуты.

На сегодняшний момент 38 ФГУП находятся в стадии ликвидации (через процедуру банкротства), при этом по ряду из них происходит искусственная ликвидация. Так, в Ленинградской области в ведении Минэнерго России находятся 18 ФГУП топливообеспечения, из них реально существующих осталось 8. По 10 ФГУП осуществлена системная процедура банкротства, ликвидации и исполнительного производства при участии Управления Службы судебных приставов по Ленинградской области. Схема выглядела следующим образом: первоначально предприятия затоваривались объемом угля заведомо большим, чем могли реализовать, тем самым накапливая долговые обязательства перед поставщиками. Затем долговые обязательства переуступались коммерческим структурам, которые инициировали процедуру банкротства и возвращали свои долги в виде имущества ФГУП. Тем самым на базе имущества ФГУП топливообеспечения Минэнерго России в Ленинградской области создана коммерческая организация по реализации угля.

Администрация Ленинградской области неоднократно информировала первых лиц Минэнерго России о происходящем, но так и не получила поддержки и была вынуждена бороться с данной ситуацией по банкротству ФГУП самостоятельно. Только благодаря усилиям администрации Ленинградской области в ведении Минэнерго России сохранилось 8 ФГУП, по 4 из которых опять-таки начата процедура банкротства. Во многом данные действия происходят с ведома и поручительства руководителей ФГУП, которые не имеют трудовых контрактов с Минэнерго России, не отчитывались и руководили предприятиями бесконтрольно в течение последних 5 лет.

Участие ФГУП в других организациях

Учитывая сложившуюся систему отчетности подведомственных ФГУП перед Минэнерго России, а также то, что ряд ФГУП вообще не отчитываются перед Министерством, само по себе выявление фактов участия ФГУП в других организациях – весьма проблематичная задача. В основном она решалась в Министерстве посредством направления запросов руководителям ФГУП с формулировками "просьба представить информацию", фактически означающими, что представление или непредставление информации – вопрос воли руководства ФГУП. В результате можно утверждать, что Министерство не владеет информацией о том, в каких организациях участвуют подведомственные ФГУП (известно только то, что известно). Пример: несмотря на проводившуюся в течение полугода работу по обеспечению выполнения распоряжения Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 454-р (о прекращении участия ФГУП в кредитных организациях) только 24 сентября 2002 года было выявлено, что ФГУП "Энергокомплект" имеет в управлении акции и доли в уставных капиталах кредитных организаций, что не было доложено ранее Минимуществом России и вообще не было известным. Не исключено, что доли в уставных капиталах

кредитных организаций имеют и другие ФГУП из числа не отчитывающихся перед Министерством.

При этом предложения по введению в Министерстве банка данных об участии подведомственных ФГУП в других организациях и системе санкций за непредставление руководителями ФГУП информации по данному вопросу не были поддержаны Министром. Более того, несмотря на неоднократные обращения к Министру с соответствующими документами (в т.ч. проектами соответствующих приказов) до сих пор не приняты меры к руководителям организаций ФГУП "ННЦ ГП Институт горного дела им.А.А.Скочинского" и ФГУП "Зарубежнефть", нарушившим распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 454-р и продавшим принадлежавшие им доли в кредитных организациях без согласия и уведомления Минимущества России и Минэнерго России.

Перечисление чистой прибыли ФГУП в бюджет

Согласно принимаемым руководством Минэнерго России решениям, перечислению в федеральный бюджет подлежит не более 10% чистой прибыли ФГУП. В Минэнерго России не существует никаких формализованных требований, увязывающих принятие решений о предоставлении предприятиям права не перечислять часть чистой прибыли в бюджет и направлять ее на финансирование программ развития предприятий с анализом программ развития и бизнес-планов. Фактически, решения, разрешающие предприятиям не перечислять средства в федеральный бюджет, принимаются волонтаристски.

Характерным примером является ФГУП "СГ-транс": ранее этому предприятию было разрешено сохранить в своем распоряжении 185 млн. рублей прибыли за 2001 год, перечислив в федеральный бюджет только 45 млн. Такая схема распределения прибыли была утверждена решением балансовой комиссии Минэнерго России по просьбе менеджмента предприятия, мотивированной необходимостью обновления изношенного парка специализированных цистерн по перевозке сжиженного газа. Однако программа обновления парка цистерн и ее финансово-экономические показатели не рассматривались. Более того, выяснилось, что предприятие располагает достаточными собственными средствами для финансирования этих программ: отвлечение средств на долгосрочные финансовые вложения составляет 75 млн. рублей, в 2001 г. компания израсходовала 67 млн. рублей на оплату вклада в уставный капитал ГУДП "МГПЗ", 22,3 млн. рублей – на благотворительные цели. Следует обратить внимание, что прибыль предприятия явно занижена в результате избыточных расходов (соответствующая информация может быть предоставлена дополнительно).

Тем не менее решение, разрешающее ФГУП "СГ-транс" не перечислять в бюджет 185 млн. рублей прибыли, было принято. После этого (в июне 2002 г.) в Министерство поступило обращение руководства предприятия с просьбой уменьшить размер чистой прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, до 5 (из 230!) млн. рублей, причем в качестве обоснования фигурировало письмо на 1 листе с утверждениями о высокой степени износа парка цистерн. Об этой ситуации было доложено Министру И.Х.Юсуфову, как ни странно, его реакция была позитивной и он фактически санкционировал положительное решение данного вопроса.

Никаких программ улучшения финансовых показателей деятельности ФГУП, в первую очередь убыточных ФГУП, не принимается. Некоторые

предприятия вообще не перечисляют чистую прибыль в бюджет: например, ФГУП "Воронежтопром" с объемом реализации продукции (в натуральном выражении) 400 000 тонн угля и 200 000 куб. м дров имеет общую выручку о реализации 347 657 000 рублей (11 млн. долларов США), при этом чистая прибыль предприятия составляет 16 610 000 рублей (526 тыс. долларов США), перечислений части чистой прибыли в бюджет не осуществляет.

Проводимый анализ показывает, что решения "балансовой комиссии" о перечислении части чистой прибыли в бюджет нередко вообще не выполняются без каких-либо последствий для руководителей ФГУП: система санкций за подобные действия в Министерстве отсутствует. Ни одно предприятие в полном объеме решений "балансовой комиссии" о перечислении части чистой прибыли в бюджет не выполнило до сих пор.

В июле 2002 г. Министру И.Х.Юсуфову на подпись был представлен проект приказа о новом составе балансовой комиссии Минэнерго России (предыдущую возглавлял освобожденный от должности первый заместитель Министра Г.Д.Авалишвили). В подписанном приказе предлагаемая кандидатура руководителя комиссии (заместителя Министра В.С.Милова, курирующего вопросы управления собственностью в соответствии с утвержденным распределением обязанностей) была заменена на первого заместителя Министра Л.А.Тропко, который уже на первом заседании комиссии публично отверг предложения В.С.Милова о формировании системы постоянного мониторинга финансовых результатов деятельности ФГУП, разработки финансовых планов для их руководителей и стандартизации процедур рассмотрения вопросов о сохранении части чистой прибыли в распоряжении ФГУП (обусловив такие решения рассмотрением программ производственного развития).

По указанию Л.А.Тропко подготовлен план работы балансовой комиссии, который вновь основан на логике разового и внесистемного "заслушивания" руководителей предприятий и принятия волюнтаристских решений о судьбе их чистой прибыли. При этом комиссия, судя по всему, вовсе не собирается рассматривать вопросы стандартизации процедур финансового мониторинга результатов деятельности ФГУП, выработки мер их финансового оздоровления и одобрения балансовой комиссией программ развития предприятий, могущих служить основанием для сохранения части чистой прибыли в распоряжении ФГУП.

Выводы

В сложившейся в Минэнерго России обстановке весьма проблематично говорить об эффективном управлении ФГУП. Можно утверждать, что система контроля за деятельностью ФГУП и управления ими в Министерстве отсутствует. Подготовленные программа комплексной реорганизации ФГУП и системные предложения по повышению эффективности управления ФГУП по непонятным причинам **блокируются Министром И.Х.Юсуфовым и его первым заместителем Л.А.Тропко.**

Представлялось бы целесообразным инициировать постановку вопроса о повышении эффективности управления ФГУП, подведомственными Минэнерго России, со стороны Минимущества России.

30 сентября 2002 г.