

О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО МАТЕРИАЛЬНОГО РЕЗЕРВА



ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР РОССИЙСКОГО АГЕНТСТВА
ПО ГОСУДАРСТВЕННЫМ РЕЗЕРВАМ
Александр Андреевич Григорьев

Система государственного материального резерва Российской Федерации занимает важное место в обеспечении национальной безопасности страны. Ее основы были заложены Петром Великим в 1700 году при реформировании и строгой централизации государственного аппарата, создании регулярной армии и флота, развитии промышленности, внешней и внутренней торговли.

Существующая система государственного материального резерва создавалась в условиях социалистических общественных отношений в сфере производства, обмена и распределения продукции.

За это время неоднократно менялось название системы, изменялся статус ее органов управления, однако функциональное предназначение системы государственного материального резерва оставалось неизменным в течение более 70 лет.

В самые трудные для страны периоды система государственного материального резерва обеспечивала выполнение решений Правительства Российской Федерации, выполняя свое предназначение по обеспечению неотложных нужд государства, неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также оказание государственной поддержки федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, хозяйствующим организациям в целях стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами продовольствия, сырьевых и топливно-энергетических ресурсов.

При переходе на новые хозяйственные отношения материальные ценности государственного резерва были востребованы Правительством Российской Федерации и сыграли значительную роль в стабилизации экономического положения страны.

В своей работе система руководствуется Федеральным законом «О государственном материальном резерве» (№79-ФЗ от 29.12.1994 и №27-ФЗ от 12.02.1998).

В соответствии с действующим законодательством формирование, хранение и обслуживание запасов государственного материального резерва, за исключением мобилизационного ре-

зерва, обеспечивается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление государственным резервом, его территориальными органами и организациями, которые образуют единую федеральную систему государственного резерва Российской Федерации.

Российское агентство по государственным резервам является органом исполнительной власти Российской Федерации с централизованной структурой управления, в которую входят центральный орган управления (Росрезерв), территориальные органы управления, базы хранения продукции, научно-исследовательские и учебные учреждения, другие организации.

Средняя численность работников системы в настоящее время составляет около 16 тыс. человек.

Государственный материальный резерв является особым федеральным (общероссийским) запасом материальных ценностей, находящимся в исключительном ведении Правительства РФ.

Запасы материальных ценностей, накопленные в государственном материальном резерве, являются федеральной собственностью.

Управление системой государственного резерва относится исключительно к компетенции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление государственным резервом.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также общественные и иные организации не вправе вмешиваться в деятельность организаций системы государственного материального резерва, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Номенклатура и нормы накопления материальных ценностей в государственном резерве, порядок их разработки устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Ежегодный объем накопления материальных ценностей в государственном материальном резерве планируется в пределах средств, предусматриваемых на эти цели в федеральном бюджете на текущий финансовый год.

В составе государственного резерва образуется неснижаемый запас материальных ценностей (постоянно поддерживаемый объем их хранения).

Номенклатура и объем материальных ценностей, подлежащих хранению в неснижаемом запасе государственного резерва, а также порядок использования неснижаемого запаса устанавливаются Правительством Российской Федерации. В настоящее время Росрезерв руководствуется номенклатурой и нормами накопления запасов государственного резерва, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации в мае 2001 года.

Материальные ценности государственного резерва размещаются на базах хранения системы, которые ориентированы на длительное хранение продукции. Они в основном расположены вдали от крупных городов, имеют автономную систему жизнеобеспечения, подъездные пути, охрану.

Часть запасов государственного резерва размещена в организациях различной ведомственной принадлежности и форм собственности на договорной основе (пункты ответственного хранения).

При размещении запасов государственного резерва в организациях различных форм собственности имеют место случаи незаконного использования и несоблюдения условий хранения этих запасов. Ущерб, наносимый государству подобными противоправными действиями, значителен. Правоохранительными органами исполнительной власти при взаимодействии с Росрезервом принимаются эффективные меры по пресечению и профилактике преступлений в сфере государственного материального резерва, возмещению нанесенного государству ущерба.

Одним из возможных путей решения проблемы возмещения стоимости похищенных и самовольно израсходованных государственных запасов является их страхование. В Федеральном законе «О государственном материальном резерве» предусмотрено обязательное страхование материальных ценностей государственного резерва, однако отсутствие четких правовых норм в области обязательного страхования государственного имущества не позволяет реализовать данную норму федерального закона. Таким образом, эту проблему необходимо решать законодательно.

Росрезерв на протяжении ряда лет проводит работу по сокращению пунктов ответственного хранения. По сравнению с 1999 годом их количество уменьшено в три раза. В 2002 году постановлением Правительства Российской Федерации этот подход был одобрен, и работа приобрела жесткий плановый характер.

Система государственного резерва активно участвует в обеспечении неотложных работ при ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий.

По решениям Правительства Российской Федерации Росрезерв оказывает пострадавшему населению помощь продовольствием, детским питанием, медикаментами, помещениями для временного проживания, отопительными приборами и другими крайне необходимыми материальными ценностями. Такая работа проводилась в Республике Саха (Якутия), на Камчатке, в Сахалинской области, в Южном федеральном округе.

Работа Росрезерва по организации обеспечения пострадавшего населения в Южном федеральном округе в 2002 году была положительно оценена Правительственной комиссией по ликвидации последствий наводнения при докладе Президенту России.

Для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций из государственного резерва за последние несколько лет было выпущено материальных ценностей на общую сумму более 1 млрд. руб.

Опыт обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, происшедших в 2001 году в г. Ленске и в 2002 году в Южном федеральном округе, выявил необходимость оказания незамедлительной помощи пострадавшему населению.

В настоящее время требуется разработка порядка выпуска товаров и материалов из государственного резерва, предусматривающего оперативное решение проблем жизнеобеспечения пострадавшего населения и гарантированного восполнения выпущенных из государственного резерва запасов.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос расширения полномочий Председателя постоянно действующей Правительственной комиссии по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и генерального директора Росрезерва в части организации этой работы.

В соответствии с решениями Правительства Российской Федерации Росрезерв выпускает в целях оказания государственной поддержки субъектам Российской Федерации и организациям материальные ценности во временное заимствование.

Федеральным законом «О государственном материальном резерве» определено использование запасов государственного резерва для оказания государственной поддержки федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организациям в целях стабилизации экономических процессов в регионах страны при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия при возникновении несоответствия между спросом и предложением на внутреннем рынке.

Использование Правительством Российской Федерации потенциала государственного резерва в указанных целях и в дальнейшем может быть перспективным и востребованным для экономики страны.

На каждом этапе социально-экономического развития нашей страны самое серьезное внимание уделялось вопросам разработки номенклатуры и норм накопления материальных ценностей в государственном резерве с учетом концепции национальной безопасности, военной доктрины государства, параметров прогноза социально-экономического развития страны, уровня научно-технического прогресса, структуры российского промышленного производства и потребления.

При разработке проекта номенклатуры и норм накопления учитываются экономические и финансовые возможности государства, а также возможности системы государственного резерва по размещению материальных ценностей на собственных базах хранения и в других организациях.

Цель такого подхода – определить и создать оптимальные запасы материальных ценностей в соответствии с предназначением государственного материального резерва, необременительные для экономики страны.

Начиная с 2003 года система государственного резерва перешла на финансирование в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, что диктует необходимость определения путей снижения нагрузки на расходную часть федерального бюджета и пополнение его доходной части при операциях с запасами государственного материального резерва. Росрезерв начал осуществлять подготовку необходимых предложений в этой области. Например, в целях оптимизации расходования бюджетных средств при проведении операций пополнения, освежения и реструктуризации запасов государственных резервов целесообразно расширить их номенклатуру отдельными наименованиями сырьевых ресурсов, используемыми при производстве продукции,

подлежащей накоплению в государственном резерве в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации номенклатурой и нормами накопления.

Экономические расчеты показывают, что по сравнению с альтернативной закупкой готовой продукции отдельных наименований вполне возможно получить реальную экономию до 20% бюджетных средств, выделенных на проведение указанных операций.

Кроме того, в этом случае Росрезервом будет активно использоваться производственный потенциал регионов страны, что положительно скажется на состоянии социально-экономической стабильности этих регионов. Федеральным законом «О государственном материальном резерве» определены полномочия органов государственной власти субъектов РФ в отношении государственного материального резерва. Они касаются вопросов размещения на подведомственных им территориях организаций для хранения материальных ценностей государственного резерва, соблюдения требований действующего законодательства в области формирования, хранения и использования этих запасов в регионах страны, установления ответственности за создание мобилизационного резерва в подведомственных им организациях.

Для определения основных направлений развития системы государственного резерва Росрезервом был проанализирован зарубежный опыт создания и функционирования аналогичных систем государственных материальных резервов.

Практически все промышленно развитые страны мира имеют системы государственных материальных резервов, деятельность которых регулируется федеральными законами.

Во всех странах ответственность за накопление и использование материальных ценностей государственного резерва возложена на первые лица государства (президента или премьер-министра), которые делегируют свои права по оперативному управлению запасами государственного резерва, как правило, федеральному органу исполнительной власти.

Основные предназначения государственного резерва в промышленно развитых странах одинаковы: решение мобилизационных задач; использование запасов в кризисных ситуациях военно-политического и экономического характера; ликвидация чрезвычайных ситуаций и их последствий при природных и техногенных катаклизмах; снабжение внутреннего рынка в целях стабилизации цен и поддержки отечественных товаропроизводителей (в основном топливом и сельскохозяйственной продукцией).

Исходя из общего предназначения государственные материальные резервы большинства стран имеют сравнительно одинаковую номенклатуру товаров и материалов: стратегическое сырье и материалы, основные виды продовольствия, медикаменты, топливо.

Номенклатура и объем запасов определяются в соответствии с необходимостью гарантированного обеспечения армии, населения, приоритетных секторов экономики стран на расчетный период.

Несмотря на сходство систем государственных резервов промышленно развитых стран, «зеркальное» использование их опыта в российских условиях невозможно из-за имеющегося ряда существенных особенностей в структуре управления, номенклатуре запасов, финансировании и налогообложении.

При совершенствовании российской системы государственного материального резерва положительный опыт функционирования аналогичных зарубежных систем может быть использован.

Значительное внимание при разработке основных направлений развития системы государственного резерва уделяется организации работы с мобилизационным резервом.

Формирование, хранение и обслуживание мобилизационного резерва осуществляется в порядке, определенном Правительством РФ. В настоящее время Росрезервом совместно с Минэкономразвития России, другими федеральными органами исполнительной власти разрабатываются предложения по совершенствованию управления и правового регулирования взаимоотношений в сфере накопления, размещения, хранения и использования материальных ценностей мобилизационного резерва.

В 2002 году Росрезерв приступил к созданию единой автоматизированной системы управления государственным резервом на основе принципов, заложенных в Федеральной целевой программе «Электронная Россия».

Внедрение этой системы позволит повысить оперативность управления процессами формирования, хранения и обслуживания государственных резервов, осуществлять мониторинг за движением и сохранностью запасов государственного и мобилизационного резервов, перейти

к электронной системе ведения учета и отчетности по всем направлениям деятельности, повысить оперативность взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти.

Первую очередь этой системы планируется ввести в эксплуатацию уже в этом году.

Росрезерв в последнее время расширил сферу сотрудничества с органами государственных резервов стран СНГ и Европы.

В настоящее время Росрезервом подписаны двусторонние соглашения о сотрудничестве в научно-технической сфере и обмене опытом с руководителями систем государственных резервов Армении, Украины, Киргизии, Монголии, Венгрии.

В 2002 году в Будапеште по инициативе Росрезерва была проведена Первая Международная конференция руководителей органов государственных резервов 10 европейских стран.

На этой конференции обсуждались вопросы функционирования систем государственных резервов в условиях рыночных отношений с целью кооперации и расширения дальнейшего сотрудничества.

В текущем году в г. Санкт-Петербурге была проведена международная конференция с участием руководителей государственных резервов стран СНГ (Украина, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Армения и др.), а также представителей федеральных органов исполнительной власти России и г. Санкт-Петербурга.

На конференции были рассмотрены вопросы организации многостороннего сотрудничества в сфере государственных резервов стран СНГ, организован Совет руководителей систем государственных резервов стран СНГ, принят проект регламента работы Совета.

В апреле текущего года на заседании Правительства Российской Федерации был рассмотрен вопрос дальнейшего концептуального развития системы государственного материального резерва страны, при этом особое внимание было обращено на необходимость совершенствования действующей законодательной базы в сфере государственных материальных резервов, создания адекватного правового регулирования отношений, возникающих при формировании, хранении и использовании запасов материальных ценностей государственных резервов.

В настоящее время Росрезерв приступил к разработке проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном материальном резерве».

Основной идеей этого законопроекта являются определение требований к системе государственного материального резерва; закрепление статуса органов управления системы государственного материального резерва; установление принципов и порядка его формирования, размещения заказов на поставку материальных ценностей в новых экономических условиях.

Предметом Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном материальном резерве» являются отношения, связанные с деятельностью уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление государственным материальным резервом, и организаций, входящих в единую федеральную систему государственного материального резерва.

Кроме того, предполагается уточнить понятия, термины и определения, используемые в действующем федеральном законе, в том числе определение «государственного материального резерва», его назначение, перечень элементов, образующих единую федеральную систему государственного материального резерва Российской Федерации; принцип финансирования ежегодного объема накоплений материальных ценностей в государственном материальном резерве, полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении государственного материального резерва.

Распространение действия законопроекта не изменится по сравнению с действующим Федеральным законом «О государственном материальном резерве» в системе законодательства Российской Федерации, но будут уточнены права и обязанности юридических лиц в отношении государственного материального резерва на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций различных форм собственности.

Мы полагаем, что совершенствование правовых и финансовых взаимоотношений участников системы государственного материального резерва должно, безусловно, основываться на положениях Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента Российской Федерации. При этом должны быть учтены сформировавшиеся в последние годы в экономике

страны рыночные отношения, регулируемые действующими федеральными законами, с учетом усиления контроля за выполнением обязательств, правовой и финансовой ответственности контрагентов.

Действующие федеральные законы (Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», «О чрезвычайном положении», «О безопасности гидротехнических сооружений», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «Об уничтожении химического оружия», «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», «О Бюджетной классификации Российской Федерации», «Об обороне», «О государственном оборонном заказе», «Об аварийно-спасательных службах», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О поставках продукции для федеральных и государственных нужд») содержат отдельные нормы о государственном и (или) мобилизационном резервах, которые подлежат консолидации.

Однако указанные акты не учитывают особенности функциональной деятельности системы государственного материального резерва, новых требований к системе государственного материального резерва в связи с изменившимися экономическими условиями.

Начиная с 1998 года предпринимались попытки решить данные вопросы. Был принят ряд законов, изменяющих отдельные положения действующего Федерального закона «О государственном материальном резерве», однако задача осталась до конца не решенной.

Разрабатываемый проект направлен на устранение и снятие противоречий в действующих законодательных актах, регулирующих правоотношения в этой сфере.

Развитие системы государственного материального резерва связано с поэтапным решением следующих задач:

- совершенствование законодательной и нормативной правовой базы системы государственного материального резерва;
- обновление материально-технической базы системы государственного резерва, внедрение новых технологий хранения запасов государственного материального резерва;
- совершенствование управления и правового регулирования взаимоотношений в сфере накопления, размещения, хранения и использования материальных ценностей мобилизационного резерва;
- совершенствование механизма стабилизации социально-экономических процессов в регионах страны, в том числе с учетом необходимости ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций вследствие экологических и техногенных катастроф;
- обеспечение координации и взаимодействия органов власти Российской Федерации в организации контроля в сфере государственного материального резерва;
- оказание противодействия возможным угрозам совершения террористических актов в отношении организаций, осуществляющих хранение запасов государственного и мобилизационного резервов.

Реализация указанных задач в современных социально-экономических условиях развития Российской Федерации позволит:

- повысить экономическую независимость, безопасность и обороноспособность государства;
- оказать существенное влияние на повышение мобилизационной готовности страны;
- повысить обеспеченность и оперативность проведения неотложных работ при ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий;
- оказывать стабилизирующее влияние на экономику регионов страны при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке;
- сократить расходы федерального бюджета на содержание запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;
- оптимизировать структуру управления системой государственного материального резерва, включая совершенствование финансово-экономического механизма.