

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО МАТЕРИАЛЬНОГО РЕЗЕРВА РОССИИ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ
ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ПО ГОСУДАРСТВЕННЫМ РЕЗЕРВАМ
Владислав Иванович Гасумянов

В силу исторических и естественных географических факторов государственный материальный резерв со времен «собирателя земель русских» Ивана Калиты, преобразований Петра Великого и до сегодняшнего дня играл и играет в России роль государствообразующего института. Невозможно представить себе наше государство без единой власти, единой обороны и единого материального резерва на случай войны, природных и техногенных катастроф, экономических кризисов.

Действующая ныне единая федеральная система государственного материального резерва Российской Федерации родилась в 1931 году в условиях союзного государства с плановой экономикой и предназначалась для обслуживания всего комплекса соответствующих потребностей именно такого государства. Распад СССР привел к утрате значительной части объектов инфраструктуры системы государственного резерва и запасов материальных ценностей, размещавшихся на территории бывших союзных республик, осложнил хозяйственные связи. Однако уже в первые годы непосредственно после коренного изменения экономического строя система государственного материального резерва подтвердила свою жизнеспособность. Российское государство активно востребовало государственный материальный резерв для поддержания социальной и политической стабильности, обеспечения нужд безопасности и обороны Российской Федерации. Система государственного резерва многократно перестраивалась, менялись названия и статус органов управления, но всегда оставалась единой и сохраняла свое назначение. Во многом именно поэтому ей удалось в основном соответствовать возлагавшимся задачам.

Переход к рыночной экономике, новые внешние факторы, такие как глобализация, ужесточение конкуренции на мировом рынке, агрессия международного терроризма ит.д., оказали свое влияние на состояние национальной безопасности Российской Федерации. В частности, возникла проблема сохранения экономической независимости страны при одновременном углублении ее интеграции в мировое хозяйство. Государству удалось остановить наиболее опасные тенденции в экономике и политической сфере. Однако для этого часто принимались решения, носившие хара-

ктер реагирования на возникавшие угрозы. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 года Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил, что сегодня страна подошла к новому этапу развития, к возможности развития высокими темпами, к возможности решения масштабных, общенациональных задач, к постановке действительно долгосрочных целей.

Все это, а также активно реализуемая в настоящее время административная реформа потребовали нового осмысления взаимоотношений государственной и частной собственности в сфере государственного резерва, роли и места системы материального резерва в государстве, принципов ее формирования, функционирования, управления, финансирования, а также использования в интересах решения государственных оперативных и стратегических задач в экономике, для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и в оборонной сфере с конечной целью укрепления национальной безопасности России.

В экономике это прежде всего поставленная Президентом Российской Федерации первоочередная общенациональная задача – удвоение за десятилетие валового внутреннего продукта (ВВП).

Существенную опасность для экономики Российской Федерации представляют спекулятивные, случайные, сезонные, то есть краткосрочные, товарно-сырьевые кризисы, ведущие к спаду внутреннего валового продукта. Самостоятельного эффективного инструмента адаптации к быстрым колебаниям конъюнктуры рынка российские предприятия практически не имеют. В результате теряются доходы бюджета и снижаются темпы роста ВВП, создаются дополнительные предпосылки для социальной напряженности, усиливается социальная нагрузка на бюджет. Но российская экономика в целом и Правительство Российской Федерации обладают действенным инструментом адаптации к быстрым колебаниям рынка. Этот инструмент – государственный материальный резерв.

Расчеты показывают, что для стабилизации ценовых скачков достаточно уже 25% от объема продаж (закупок) как средства воздействия на рынок, а 50% – для снятия угрозы спекуляции. При этом, с учетом масштабов территории Российской Федерации, стабилизировать скачки цен необходимо не одновременно по всей территории Российской Федерации, а в каждый отдельный момент времени примерно в 5–10 субъектах Федерации. Поэтому объем запасов государственного материального резерва, выделяемых целевым образом для оказания регулирующего воздействия на рынок в интересах сохранения темпов роста ВВП, может считаться достаточным, если он обеспечивает стабилизацию ценовых скачков в 10 субъектах Российской Федерации, а пресечение попыток сговора перекупщиков с целью извлечения прибыли за счет разорения производителей – в пяти субъектах Федерации.

Демпфирование разрушающих скачков цен на основные товарно-сырьевые ресурсы за счет товарных и закупочных интервенций государства снимает случайную составляющую изменений цен и, будучи абсолютно рыночным инструментом воздействия на экономику позволяет существенно наращивать поступления в бюджет, служит развитию экономики, росту ВВП и содействует в том числе решению важной государственной задачи – сохранения и дальнейшего увеличения занятости населения России. Действительно на дежную основу для долговременного решения социальных проблем, в том числе и борьбы с бедностью, может дать только экономический рост.

Обеспечивать эффективное проведение товарных и закупочных интервенций, а также решать другие свойственные ему задачи государственный резерв России может только при высоком качестве используемых в этих целях товарно-материальных ценностей. Россия стоит на пороге вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО). В связи с этим законодательные и нормативные правовые требования к качеству товаров и материалов, закладываемых в государственный резерв, их хранению, порядку выпуска и реализации, технические возможности средств и методов контроля и проверок качества в процессе закладки, хранения и обслуживания товаров и материалов, организация функционирования и статус органов, их осуществляющих, должны приводиться по форме и содержанию в соответствие с международными стандартами.

Президент Российской Федерации отметил, что усиление конкуренции на мировых рынках побуждает развитые страны наращивать поддержку своим производителям и экспортерам. В России одной из мер такой поддержки стал ряд федеральных законов, включая законы «О техническом регулировании» и «О защите прав потребителей». Закон «О техническом регулировании» в соответствии с мировой практикой ввел новые требования к качеству продукции: обязательные к исполнению (технические регламенты, принимаемые в форме федеральных законов), касающиеся безопасности



продукции и добровольные (стандарты – нормативные правовые акты), определяющие правила осуществления процессов производства для выполнения требований, установленных техническими регламентами. Разработка и своевременное внедрение выверенных технических регламентов и национальных стандартов, устанавливающих новые требования к продукции, хранимой в госрезерве, являются непреложными условиями интеграции России в мировую экономику, конкурентоспособности ее экономики. Федеральный закон «О защите прав потребителей» установил обязательную сертификацию пищевой продукции, а также ряда других товаров народного потребления.

С начала 1990-х годов качество продукции, хлынувшей в нашу страну из-за рубежа, а также производимой отечественными предприятиями, резко упало. Положение и сегодня коренным образом не изменилось. В целях предотвращения поступления в государственный резерв товаров и материалов с низким уровнем потребительских свойств возникла необходимость существенного усиления контроля качества продукции, закладываемой на хранение. В 1997–2003 годах отраслевым Научно-исследовательским институтом проблем хранения (НИИПХ) был проведен ряд исследований, результатом которых явились разработка научно-методических основ системного подхода к обеспечению качества продукции, хранящейся в госрезерве, и определение основных элементов и порядка функционирования системы контроля качества.

На основании анализа и обобщения результатов исследований по изменению свойств различных видов продукции в процессе длительного хранения, изучения действующей нормативно-технической документации по методам испытаний и нормативным требованиям определены основные принципы и методология проведения контроля качества, разработаны требования к качеству продукции всей номенклатуры промышленных товаров и материалов, большинства продовольственных товаров и товаров, предназначенных для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, закладываемых на хранение в госрезерв.

Основным отличием разработанной в Росрезерве системы контроля качества от традиционной является введение предварительного контроля качества продукции на стадии заключения контрактов на поставку, так называемого предконтрактного контроля. Кроме того, в необходимых случаях предусматривается проведение обследования производственной базы потенциального поставщика с целью установления технологических возможностей выработки продукции необходимого качества и однородности. Предусматривается и проведение обязательного входного контроля качества продукции, поступающей на комбинаты госрезерва в соответствии с заключенными контрактами.

Новая система контроля качества внедрена в практику деятельности Росрезерва, которая убедительно доказывает ее эффективность. Статистический анализ базы данных по результатам проведения входного контроля свидетельствует, что число отказов в приемке поставленной продукции по причине несоответствия ее качества установленным требованиям только за счет проведения предконтрактного контроля качества снижается в 3–4 раза.

Вторым, но не менее важным условием обеспечения качества в процессе хранения являются создание оптимальных условий хранения и проведение текущего контроля качества. Периодичность контроля и контролируемые параметры устанавливаются при разработке технологии длительного хранения и вносятся в инструкции о порядке поставки, приемки, хранения и отпуска материальных ценностей госрезерва.

Наличие полной информации о фактическом состоянии качества продукции в процессе ее длительного хранения позволяет, с одной стороны, своевременно разрабатывать мероприятия по устранению причин отклонения качества товара в процессе хранения от заданного и, с другой стороны, оперативно определять сроки выпуска продукции с учетом ее фактического состояния и конъюнктуры рынка. В результате в значительной степени снижается риск экономических потерь при длительном хранении продукции по причине ее физического или морального старения, а также при реализации выпускаемых из госрезерва материальных ценностей.

Природа качества такова, что под влиянием накопления определенного количества порой самых незначительных качественных изменений в состоянии качества продукции происходят «скачки» перехода в новое состояние, значительно отличающееся от первоначального. При этом скачки морального старения качества имеют по масштабам последствий несравнимо большие отрицательные последствия,



чем физического. Поэтому третьим важным условием обеспечения качественной сохранности продукции при длительном хранении являются предотвращение таких «скачков» путем установления на научно обоснованных сроках хранения каждого вида продукции и четкое их соблюдение при хранении.

Федеральное агентство по государственным резервам в соответствии с Федеральным законом «О государственном материальном резерве» ежегодно выпускает по решениям Правительства Российской Федерации во временное заимствование субъектам Российской Федерации в порядке оказания государственной поддержки значительные объемы нефтепродуктов, продовольствия и другой продукции. Однако не все заемщики своевременно и полностью возвращают полученные материальные средства. Все это ведет к снижению возможностей государственного резерва по оказанию поддержки субъектам Российской Федерации.

Росрезерв постоянно ведет работу с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по возврату в государственный материальный резерв ранее заимствованных материальных ценностей и погашению сложившейся задолженности. В результате принятых мер субъектами Российской Федерации возвращено в государственный резерв почти 50% заимствованной продукции.

В целях безусловного обеспечения возврата субъектами Российской Федерации ранее заимствованных материальных ценностей в государственный резерв полагаем целесообразным:

- при подготовке проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» предусмотреть восстановление выданных из государственного резерва в заимствование материальных ценностей отдельным субъектам Российской Федерации за счет средств, предусматриваемых в федеральном бюджете в качестве дотаций соответствующему субъекту;
- в регламент проведения проверок Счетной палаты включить рассмотрение обоснованности статей расходов при формировании проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и выполнения решений Правительства Российской Федерации по погашению субъектами Российской Федерации сложившейся задолженности.

Федеральное агентство по государственным резервам в последние годы все более интенсивно принимает участие в обеспечении первоочередных работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Осуществляется это на основании Федерального закона от 29 декабря 1994 года №79-ФЗ «О государственном материальном резерве» по решениям Правительства Российской Федерации. Расходы по выпуску указанных материальных ценностей, включая оплату их стоимости, возмещаются за счет средств, предусмотренных для этих целей в федеральном бюджете, или в ином порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Конференция в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшаяся в мае 2004 года, отметила наличие положительной практики реализации Росрезервом государственной политики по обеспечению неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Вместе с тем конференция указала на необходимость совершенствования финансово-экономического механизма предоставления материальных ценностей для этих целей. Прежде всего это вопрос сокращения времени, требующегося для выхода решения Правительства об экстренном выпуске материальных ценностей из системы госрезерва, а также вопрос своевременного финансирования восполнения затраченных ресурсов. Задержки в восполнении выпущенных из госрезерва материалов и товаров, а иногда они составляют многие месяцы и даже годы, ведут к сокращению возможностей государства по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Эти задачи могут быть решены изменением порядка принятия решения Правительством. Конференция также обратила внимание Правительства на необходимость оптимизации объемов хранения, номенклатуры и размещения соответствующих запасов, а также на целесообразность приближения данных резервов к крупным населенным пунктам и потенциальным зонам опасности. Работа по всем указанным направлениям уже ведется.

К задачам общенационального масштаба Президентом Российской Федерации отнесена и модернизация армии, всей системы обороны страны. Одним из назначений государственного материального резерва является обеспечение мобилизационных потребностей Российской Федерации. Мобилизационный резерв накапливается в мирное время организациями – исполнителями мобилизационного плана независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности. В новых экономических условиях остро встал вопрос о сохранности запасов мобилизационного резерва. Ко-



лебания конъюнктуры, другие трудности подталкивают некоторых собственников предприятий к самовольному расходованию материальных ценностей мобилизационного резерва, являющихся государственной собственностью, а в случае банкротства ответственность с них фактически снимается. Подобные процессы происходят и в пунктах ответственного хранения с запасами государственного резерва. Исключительно административными мерами и уголовным преследованием решить эту проблему невозможно. Поэтому представляется абсолютно необходимым страхование запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов, расположенных на пунктах ответственного хранения и в организациях – исполнителях мобилизационных заданий.

В стране проводится бюджетная реформа, которая касается системы государственного материального резерва самым непосредственным образом. Основной принцип реформы – переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами. Правительство формирует систему оценки планов и показателей работы каждого органа исполнительной власти. Для того чтобы управлять результатом деятельности в сфере государственного материального резерва, необходимо учитывать его существенную особенность – неспособность по самой своей природе приносить прямую прибыль. Государственный резерв аккумулирует не деньги, а материальные средства, которые покупаются по рыночным ценам и реализуются тоже по рыночным ценам, но уже после длительного периода хранения. Цена на товар с сокращенным сроком реализации принципиально не может быть выше, чем цена на только что произведенный товар. Это справедливо по крайней мере для абсолютного большинства товаров номенклатуры государственного материального резерва. Прибыль возможна, но только косвенная, получаемая государством и обществом в результате эффективных товарных и закупочных интервенций. Цель деятельности Федерального агентства по государственным резервам и всей системы госрезерва заключается в безусловном обеспечении способности выполнить свое предназначение в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 1994 года №79-ФЗ «О государственном материальном резерве». Именно с этой точки зрения нужно подходить как к бюджетному планированию в отношении системы государственного материального резерва, так и в оценке результатов ее работы, только на этой основе подводить итоги, делать выводы и вносить корректировки по отдельным направлениям.

Для Росрезерва очень важно, чтобы бюджетное планирование приобрело действительно целевой характер, а уровень государственных расходов на содержание и развитие госрезерва четко соответствовал поставленным на стратегическую перспективу целям. Для инфраструктуры системы госрезерва это становится критическим параметром. Существование системы государственного материального резерва без обновления и развития ее инфраструктуры – баз хранения (комбинатов) и других объектов – невозможно, ведь многие из них построены в 40–60-х годах прошлого века. За прошедший год только в Сибирском федеральном округе введены в эксплуатацию новейший хладокомбинат и подземное хранилище нефтепродуктов. В Дальневосточном федеральном округе создан комбинат, который предназначен для хранения запасов хлебопродуктов госрезерва, а со второго квартала 2004 года – осуществляет и переработку пшеницы. Часть муки закладывается на хранение в государственный резерв. Развитие комбината позволит оптимизировать размещение хлебопродуктов на территории всего федерального округа, сократить расходы по оплате услуг пунктов ответственного хранения. В Москве продолжаются переоборудование и ремонт государственного учреждения «Научно-исследовательский институт проблем хранения», проводится качественное переоснащение научно-экспериментального оборудования, что позволит обеспечить современный уровень исследований с учетом требований рыночной экономики.

В условиях агрессии международного терроризма против нашей страны особое значение для системы государственного материального резерва приобрели вопросы повышения уровня технической защищенности объектов от противоправных посягательств, диверсионной и террористической деятельности, хищений, пожаров. Завершается переоборудование наших объектов охранной и автоматической пожарной сигнализацией, продолжается внедрение систем промышленного телевидения, инженерно-технической защиты нового поколения.

Обновление и развитие инфраструктуры системы государственного материального резерва способствует решению и такой важной задачи, поставленной Президентом Российской Федерации, как дальнейшее увеличение занятости населения, особенно в регионах с застойной безработицей. Именно в таких удаленных районах и расположено большинство наших комбинатов.



В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию выделена важная задача – развитие отечественного образования. Этот вопрос для Росрезерва стратегический. В 2004 году нам удалось сохранить в системе Росрезерва отраслевое учреждение профессионального образования – Торжокский политехнический колледж, который единственный в Содружестве Независимых Государств готовит специалистов среднего звена для работы на объектах государственного резерва. Сегодня колледж – это 1400 студентов очного и заочного отделений, обучающихся по девяти специальностям, более 800 слушателей различных курсов, 150 педагогов и сотрудников. В развитии учебно-материальной базы колледжа, решении социальных проблем студентов и преподавателей активное участие принимает Росрезерв. Условия глобальной конкуренции требуют усиления практической направленности образования, поэтому недавно введена новая форма обучения – экстернат, что за счет сокращения сроков обучения позволит еще более приблизить к практике курс обучения и увеличить количество сотрудников Росрезерва, получающих среднее профессиональное образование. Число студентов, направленных на обучение целевым образом из Росрезерва, довольно значительно, впервые очередь на заочном отделении. Поэтому в колледже имеется возможность культивирования корпоративной среды, что в кадровой политике Росрезерва имеет немаловажное значение. Большинство из таких выпускников Торжокского политехнического колледжа возвращаются на объекты системы госрезерва для работы по специальности. Таким образом, в Торжокском политехническом колледже обеспечивается необходимое качество образования, его доступность и соответствие потребностям рынка труда.

Стремление органов госрезервов государств Содружества к интеграции подтвердила II Международная конференция, которая состоялась в конце мая 2004 года в Киеве. На этот раз участников стало больше. В конференции приняли участие уже девять делегаций: добавились делегации Грузии, Республики Молдова, Республики Таджикистан. Очередную конференцию решено провести в 2005 году в Бишкеке. Сотрудничество органов госрезервов набирает силу. В августе 2004 года в Москве прошла научно-практическая конференция по вопросам обеспечения качества товарно-материальных ценностей государственных резервов. Общее число участников многосторонних встреч достигло 10: впервые в мероприятии органов госрезервов стран СНГ участвовала делегация Республики Узбекистан. В 2004 году Федеральное агентство по государственным резервам, действуя по поручению I Международной конференции, завершило международно-правовое оформление нового отраслевого органа СНГ – Консультативного совета руководителей органов государственной (исполнительной) власти, осуществляющих управление государственными резервами в государствах-участниках СНГ.

Основными направлениями деятельности этой международной организации являются развитие многостороннего торгово-экономического и научно-технического сотрудничества органов управления госрезервами стран Содружества по вопросам формирования, хранения и обслуживания запасов государственных материальных резервов, их использования для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и оказании гуманитарной помощи, обмен опытом, организация профессионального обучения и повышения квалификации кадров.

Многостороннее сотрудничество органов государственных резервов государств-участников СНГ наполняется практическим содержанием. Начата проработка создания в рамках Содружества международного научно-исследовательского центра по проблемам хранения и международного высшего учебного заведения по подготовке кадров для государственных резервов. В рабочем порядке проводятся консультации по актуальным проблемам развития и деятельности органов управления государственными материальными резервами, обмен опытом, в необходимых случаях на компенсационных условиях оказывается содействие в формировании запасов государственных резервов. Общими усилиями готовится проект модельного закона «О государственном материальном резерве», который будет рассмотрен Межпарламентской ассамблеей Содружества Независимых Государств.

В заключение, используя слова Президента Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 года, хотелось бы сказать, что сегодня мы лучше знаем собственные возможности, знаем, какие у нас есть ресурсы. Понимаем, что в достижении названных целей может нам помешать. И активно модернизируем систему государственного материального резерва России, добиваясь ее соответствия современному этапу развития России. Этапу, обеспечивающему существенно более высокий уровень жизни народа.