

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАСХОДОВАНИЕМ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Михаил Иванович Бесхмельницын

Осуществление контрольных полномочий в Счетной палате Российской Федерации организовано по направлениям деятельности.

Одно из них – это направление деятельности по контролю расходов федерального бюджета на промышленность, энергетику и строительство, дорожное хозяйство, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, связь и информатику, являющееся структурным подразделением Счетной палаты Российской Федерации.

Работа направления ведется по плану, представляющему собой часть единого плана Счетной палаты Российской Федерации, а также на основании конкретных поручений Госдумы РФ и Совета Федерации Федерального Собрания РФ с учетом возложенных на него функций по вопросам проведения экспертизы федерального бюджета, анализа его исполнения и контроля бюджетных ассигнований в части неналоговых доходов и расходов бюджетов Российской Федерации по функциональной классификации «Национальная экономика» и «Жилищно-коммунальное хозяйство».

Объем средств, аккумулированных указанными функциональными разделами, составил в исполненных бюджетах за 2004 – 2005 годы соответственно 163,1 млрд. рублей, или 5,8% от общей суммы расходов федерального бюджета, и 275,4 млрд. рублей, или 7,8%.

На основании принципов законности, объективности, независимости и гласности направление осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, а также контроль за исполнением федерального бюджета.

В этих целях оно обеспечивает организацию и проведение оперативного контроля, комплексных ревизий и тематических проверок, экспертизу проектов федерального бюджета, федеральных программ, законов и нормативных актов, а также документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации.

Направление осуществляет контроль за доходами и расходами бюджетных средств в 22 министерствах и ведомствах, главных распорядителях средств федерального бюджета и иных участников бюджетного процесса (субъектов ведомственной классификации расходов федерального бюджета), а также обеспечивает координацию деятельности Счетной палаты по контролю расходов и доходов федерального бюджета в разрезе классификации доходов и функциональной классификации расходов бюджета Российской Федерации (общеэкономические вопросы, топливо и энергетика, исследование и использование космического пространства, прикладные научные исследования в области национальной экономики, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, связь и информатика).

Кроме того, участвует в осуществлении контроля и анализа исполнения президентских, федеральных и региональных целевых программ и подпрограмм, охватывающих основные проблемы социально-экономического развития страны.

В соответствии с Регламентом Счетной палаты Российской Федерации проводится проверка и анализ документов и материалов, представляемых Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной год или в процессе его рассмотрения, а также одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год.

В ходе реализации задач инспекторским составом направления только в 2005 году проведено 92 проверки, которыми было выявлено 136,54 млн. рублей нецелевого и 228,1 млн. рублей неэффективного использования средств федерального бюджета и возвращено в бюджет 35,71 млн. рублей. Ранее по итогам проверок 2004 года в бюджет возвращено 23,24 млн. рублей средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению.

Также был установлен нанесенный государству ущерб в размере 1186,17 млн. рублей, в федеральный бюджет возвращено 248,3 млн. рублей. По остальным фактам выявленного ущерба правоохранительными органами по обращению Счетной палаты Российской Федерации проводятся проверочные мероприятия.

По их результатам подготовлено и направлено в адрес Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, министерств, ведомств, учреждений и организаций 53 представления и информационных писем с предложениями об устранении выявленных нарушений и отклонений и принятии соответствующих мер к лицам, допустившим эти нарушения.

Следует отметить, что Правительством Российской Федерации продолжается практика перепоручения рассмотрения представлений федеральным органам исполнительной власти, допустившим выявленные у них нарушения, а также предоставление им права направлять ответы в Счетную палату РФ, что существенно снижает уровень ответственности за исполнение представлений.

Сегодня проблема эффективного использования ресурсов страны как никогда актуальна и продиктована потребностями национальной экономики, проводимой в стране реформой исполнительных органов государственной власти, реформированием бюджетного процесса.

Концепция реформирования бюджетного процесса в качестве основного направления предусматривает переориентацию деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение конечных, общественно и социально значимых, ощутимых результатов.

Счетная палата Российской Федерации делает упор именно на это – в своей работе мы переходим от традиционных финансовых проверок к аудиту эффективности, то есть к выработке упреждающих, прогнозных оценок результативности использования властью выделенных финансовых и материальных средств для решения узловых национальных задач. Это позволит обеспечить прозрачность деятельности органов власти и даст обществу точную и объективную картину их деятельности.

Актуальность проблемы эффективного и результативного использования средств федерального бюджета Российской Федерации еще раз подтверждена в выступлении Президента Российской Федерации на встрече с членами Правительства Российской Федерации, руководством Федерального Собрания Российской Федерации и членами Президиума Госсовета России 5 сентября 2005 года. Выполнение четырех приоритетных национальных проектов в области здравоохранения, образования, жилищного строительства и сельского хозяйства, на реализацию которых федеральный бюджет направляет 136,0 млрд. рублей, а с учетом средств внебюджетных фондов и представляемых гарантий –



около 180,0 млрд. рублей, потребует значительных усилий от исполнительных органов государственной власти, исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, законодательной власти, а также контролирующих органов как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Здесь должны быть определены четкие и ясные критерии эффективного использования ресурсов, направляемых государством на реализацию этих проектов, имеющих огромное социальное значение для населения страны, выражающееся в поддержании на достаточном уровне базовых социальных гарантий и самого уровня жизни, в создании общедоступных жизненных стандартов.

Таким образом, итоги проверок Счетной палаты Российской Федерации уже оцениваются не просто с позиции выявления сумм недофинансирования расходов из федерального бюджета или объемов средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению. Они носят комплексный, аналитический характер. Как правило, в выводах дается объективная оценка состояния дел в базовых отраслях промышленности, строительства, транспорта и связи, энергетики, в том числе атомной, обозначаются проблемные вопросы и предлагаются рекомендации для их решения – эффективного, ориентированного на результат использования бюджетных средств.

Однако эффективность бюджетных расходов, необходимых для выполнения задач и функций государства, далека от совершенства. В отдельных случаях созданные новые производственные мощности не в полной мере загружены, новая продукция, разработанная в процессе выполнения НИОКР, не осваивается серийным производством.

Основных причин недостаточной эффективности бюджетных расходов немало, но есть главные, на которые следует обратить особое внимание.

Несмотря на активное проведение административной реформы, показатели и критерии результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти по выполнению задач и функций государства положениями о них не установлены. Так, Федеральной службой государственной статистики обобщены показатели деятельности субъектов бюджетного планирования (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации), в соответствии с которыми деятельность Минпромэнерго России характеризуется только двумя показателями (темп прироста экспорта машин, оборудования и транспортных средств и ввод жилья), а деятельность Минфина России характеризуют пять показателей (уровень инфляции; государственный внешний долг; государственный внутренний долг; доля внутреннего долга в государственном долге; доля расходов на обслуживание государственного долга).

Показатель роста валового внутреннего продукта за каким-либо федеральным органом исполнительной власти не закреплен. При этом по отношению к 2002 году темп роста ВВП составил в 2003 году – 107,3%, в 2004 году – 115,0%. То есть за 2 года объем ВВП увеличился на 15,0%. При сохранении таких темпов за 10 лет ВВП может вырасти только на 75%.

Представляется, что в первую очередь необходимо не просто обеспечить рост ВВП, а добиться качества этого роста. Мировой оборот денежных средств на рынках высоких технологий по различным отраслям промышленности оценивается в 3 трлн. долларов, что в несколько раз превышает оборот всех сырьевых ресурсов, включая оборот нефти и газа. Более половины мирового рынка высоких технологий занимают США и Япония. Существенные меры принимает Китай. Так, в плане развития КНР на 11-ю пятилетку существенный упор сделан на совершенствование структуры экономики, рост производительности труда, снижение ее энерго- и ресурсоемкости. Например, энергопотребление на доллар ВВП предполагается к 2010 году снизить на 20%.

Развитие национального машиностроения за счет технического перевооружения сырьевых отраслей происходит не только в Китае, но и в европейских странах, и в государствах – членах СНГ. Так, рост объема продукции казахстанского машиностроения в 2004 году в 3,5 раза превысил рост ВВП страны. Объем машиностроительной продукции Республики Казахстан за 2004 год увеличился на 69,2%, что во многом связано с выполнением национальной «Программы по освоению выпуска новых видов нефтегазового оборудования на заводах Республики Казахстан и созданию собственного машиностроительного потенциала».

Очевидно, что главной задачей и целью Федеральной целевой программы «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002–2006 годы)» должно стать повышение его



роли в структуре экономики, поскольку оборонно-промышленный комплекс (ОПК) призван создавать наукоемкую, высокотехнологичную продукцию, ведущую к улучшению качества роста экономики.

Однако программой ставится цель создания только условий, обеспечивающих экономический рост, фактически же доля оборонно-промышленного комплекса (без предприятий Росатома) в общем объеме ВВП снижается. Темпы роста промышленной продукции в ОПК падают.

Наиболее неудовлетворительное положение складывается в авиационной промышленности, где за 2004 год объем промышленного производства снизился до 88,8%, в 2005 году падение объемов промышленной продукции продолжилось.

По итогам 2004 года в целом убыточной является промышленность обычных вооружений, а также промышленность боеприпасов и спецхимии. Масштабный характер приобрело банкротство предприятий ОПК.

Основные средства оборонно-промышленного комплекса морально и физически устаревают. На многих предприятиях ОПК срок эксплуатации оборудования составляет более 10 лет.

В связи с потерей серийности увеличиваются производственные издержки, растет трудоемкость производства.

Существуют опробированные меры поддержки предприятий и организаций оборонно-промышленного комплекса – это и продвижение продукции на внутренний и международный рынки, проведение протекционистской политики в отношении отечественных производителей, защита отечественного рынка, в том числе на основе тарифного регулирования.

В то же время законодательно установленные меры государственной поддержки, такие, как налоговые льготы, во многом носят декларативный характер и на практике не реализуются.

Права субъектов бюджетного планирования и администраторов бюджетных расходов остаются ограниченными, существенно сужена самостоятельность получателей средств федерального бюджета в их использовании. Соответственно, не повышается и их ответственность за результативность использования средств федерального бюджета.

Во многом не определены приоритеты промышленной политики, хотя Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что Правительство Российской Федерации разрабатывает программы развития приоритетных отраслей экономики. Однако на сегодняшний день перечня приоритетных отраслей нет.

В законодательном порядке только туристская деятельность признана одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации (Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»).

Закон Российской Федерации «О космической деятельности» предусматривает, что исследование и использование космического пространства, в том числе Луны и других небесных тел, являются важнейшими приоритетами государственных интересов.

В 2001–2005 годах исследования Луны и Венеры не проводились.

Работы по исследованию Марса финансировались в минимальных объемах. Запуск космических аппаратов для исследования Луны планируется только в 2016 году, а для исследований Марса – после 2010 года.

Нефтяная, газовая, угольная, электроэнергетическая отрасли – это важнейшие составляющие национальной экономики страны. От того, насколько успешно они функционируют, зависит достижение стратегических целей, ориентированных на стабильное и экономически эффективное удовлетворение внутреннего и внешнего спроса на энергоресурсы, обеспечение валютных аналоговых поступлений в бюджет и, что особенно важно, обеспечение экономических и политических интересов России в мире.

Ключевым компонентом повышения эффективности топливно-энергетического комплекса (ТЭК) является поддержание оптимального соотношения разведанных запасов и объема добычи основных энергетических ресурсов, а также повышение уровня использования находящихся в разработке месторождений.

Стимулирование поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых должно обеспечивать повышение эффективности топливно-энергетического комплекса не только на период бюджетного планирования, но и на гораздо более длительную перспективу.





В настоящее время в отраслях ТЭК наблюдается ряд негативных тенденций:

- высокая аварийность оборудования, обусловленная в том числе старением основных фондов, низкой квалификацией персонала и недостатками управления;
- уровень производства в ТЭК не соответствует мировым на учено-техническим требованиям (высокая энергоемкость, отсталые технологии и нерациональное, неэкономное использование месторождений, потери, загрязнение окружающей среды), снижается воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Повышение энергоэффективности ТЭК позволит снизить издержки предприятий других отраслей промышленности на электроэнергию, увеличит долю мощностей, обеспечивающих экономию ресурсов, что естественно должно сопровождаться уменьшением удельных затрат топлива, рационализацией использования энергоресурсов внутри предприятий комплекса.

С целью устранения негативных тенденций начались процессы реформирования и структурной перестройки ТЭК, которые должны обеспечить перевод на устойчивый и повышающий эффективность отрасли путь развития. Реформирование требует развития конкурентного рынка и преодоления технологических и административных ограничений между поставщиками электроэнергии.

Замедление реформы чревато сохранением очагов неэффективности в российской электроэнергетике, ростом затрат предприятий промышленности на электроэнергию и, следовательно, снижением их конкурентоспособности.

Одним из основных источников формирования дох одной части федерального бюджета является электроэнергетический сектор экономики страны, от положения в котором во многом зависит стабильность и последовательность проводимых в стране экономических реформ.

Несмотря на то, что в 2001–2002 годах не было принято ни одного законодательного акта по реорганизации крупнейшей энергокомпании мира РАО «ЕЭС России», началось форсированное реформирование отрасли, что создало неоправданно высокие риски в энергообеспечении потребителей Российской Федерации.

Проводимый Счетной палатой Российской Федерации анализ процессов, происходящих в электроэнергетике, позволяет сделать вывод о наличии существенных недоработок в действующем законодательстве, регулирующем процесс ее реформирования.

В 2002 году остался невыполненным План мероприятий по реформированию электроэнергетики, которым было предусмотрено принятие ряда нормативных актов, регулирующих процесс реформирования (из 15 мероприятий, предусмотренных к выполнению в 2002 году, выполнено лишь 6, и срок их выполнения датируется 2003 годом).

В 2003 году распоряжением Правительства Российской Федерации был утвержден новый План мероприятий по реформированию электроэнергетики на 2003–2005 годы, однако он не был выполнен (из 25 мероприятий, предусмотренных к выполнению в 2003 году, выполнено лишь десять, при этом сроки разработки и принятия нормативных актов, предусмотренных Планом мероприятий по реформированию электроэнергетики на 2003–2005 годы, постоянно переносились на более позднее время).

Самоустранение государства от правовой разработки реформы, отсутствие в законодательстве детальной проработки механизмов ее осуществления приводит к тому, что разделение энергопредприятий на генерирующие, сетевые, сбытовые и сервисные компании осуществляется без конкретного законодательного решения – как должны распределяться между этими компаниями финансовые потоки, где будет концентрироваться прибыль и как она будет расходоваться на нужды вновь созданных субъектов энергетического комплекса.

Проверками установлено, что более 60% обязательств реформируемых обществ остается во вновь созданных сетевых компаниях, в то время как наиболее ликвидные активы выводятся «очищенными» от обязательств в создаваемые генерирующие общества.

Федеральный закон РФ «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период» закрепил модель, по которой 52% акций организации по управлению Единой национальной энергетической сетью и Системного оператора должны принадлежать государству. Однако законодательно не проработан механизм передачи пакета акций от РАО «ЕЭС России» государству, что обуславливает риск полного отстранения государства от процесса управления Единой энергосистемой России.



На сегодняшний день не обеспечена предусмотренная законодательством доля участия государства во вновь созданных ключевых предприятиях электроэнергетики, являющихся 100%-ными дочерними обществами РАО «ЕЭС России», не обеспечено также и большинство голосов государства в органах управления данными обществами.

Другой немаловажный фактор ущемления интересов государства – это отстранение его от управления компаниями, создаваемыми на базе АО-энерго, в частности генерирующими компаниями. До настоящего времени обеспечение интересов государства в АО-энерго осуществлялось через его представителей в РАО «ЕЭС России», обязанных обеспечивать необходимый уровень государственного контроля. В реформированных же структурах, которые в ходе приватизации станут частными, государственный контроль может быть полностью утрачен. И это несмотря на то, что основные проблемы сосредоточены именно в генерирующих мощностях, и в случае возникновения критических ситуаций может оказаться, что ответственность нести некому, поскольку собственником генерирующей компании является нерезидент, находящийся к тому же за пределами Российской Федерации.

Законодательное закрепление положений об образовании коммерческих генерирующих компаний без контрольного пакета акций в них государства приводит к утрате государственного контроля над федеральными энергетическими системами, и тем самым нарушается ст. 71 Конституции РФ, которой определено, что эти системы находятся в ведении Российской Федерации. Таким образом, государственные полномочия в области электроэнергетики на сегодняшний день законодательно сужены до организации процесса передачи электроэнергии и оперативно-диспетчерского управления.

Российская энергетика, по балансовым оценкам, имеет 30%-ный избыток мощностей. Производственное оборудование используется не полностью.

В условиях конкурентного рынка избыток мощностей должен вести к снижению тарифов, однако ради поддержания их уровня руководством РАО «ЕЭС России» проводится политика ограничения доступа на федеральный оптовый рынок электроэнергии (ФОРЭМ) прямых производителей дешевой электроэнергии и перекоса инвестиционных программ в пользу строительства новых мощностей в ущерб строительству сетей. В результате избыточные мощности остаются «запертыми».

При сохранении такого положения в сетевом хозяйстве страны полноценный конкурентный рынок электроэнергии создать невозможно, поскольку в ряде случаев покупатель физически не сможет получить приобретенный им товар.

Формирование тарифов по «затратному» методу является простейшим и наиболее доступным способом пополнения оборотных средств для производителя и не стимулирует его к сокращению собственных издержек и поиску иных способов повышения инвестиционной привлекательности компаний.

Проведенные Счетной палатой проверки показали, что российская энергетика сегодня недостаточно стабильна и развитие ее сдерживается прежде всего критическим износом основных фондов, низким технико-экономическим уровнем систем электро- и теплоснабжения, серьезными проблемами в топливоснабжении электростанций. Все это происходит на фоне нестабильного финансового положения региональных энергокомпаний, неурегулированности вопроса с дебиторской и кредиторской задолженностью, в частности с задолженностью перед федеральным бюджетом, дезорганизации инвестиционных процессов и неэффективного регулирования цен на электро- и теплоэнергию.

Обращает внимание на себя то обстоятельство, что если в дореформенный период программы технического перевооружения, реконструкции и развития выполнялись за счет собственных источников, как то амортизация или прибыль, то в дальнейшем предполагается привлечение для этих целей стратегических инвесторов, и прежде всего в генерирующие компании.

Электроэнергетическая отрасль в настоящее время характеризуется инвестиционной непривлекательностью. Наши проверки показали полное отсутствие работы по привлечению инвесторов. Ни одна из проверенных энергосистем не заключила соглашения о намерениях с потенциальными инвесторами.

Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день не выполнено одно из основных условий, закрепленных решениями Правительства Российской Федерации, позво-



ляющих приступить к началу реформирования энергосистем, а именно: не закончен этап финансового оздоровления обществ электроэнергетики.

Атомная отрасль является неотъемлемой частью экономики России, и решение ее проблем возможно только в контексте общенациональных задач. В частности, проблемы атомной энергетики должны решаться в рамках национальной энергетической политики. Представляется, что проведение этой политики даст импульс адекватному решению не только энергетических, но и других национальных проблем.

Реформа электроэнергетики будет сопровождаться повышением части электроэнергии, продаваемой на свободном рынке, и ростом доли атомных электростанций (АЭС), имеющих более эффективные мощности, в общем объеме производства электроэнергии в России.

На состоявшемся в конце января текущего года заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации подведены итоги проведенной в 2005 году проверки, одним из главных вопросов которой было определение состояния и перспектив развития атомной энергетики.

Единственным в России производителем электроэнергии на АЭС является подведомственное Федеральному агентству по атомной энергии федеральное государственное унитарное предприятие «Концерн «Росэнергоатом», эксплуатирующее 10 атомных электростанций, на которых действует 31 атомный энергоблок общей мощностью 23,242 ГВт. Этими АЭС в 2005 году произведено 147,3 млрд. кВт.ч электроэнергии (в 2004 году – 142,96 млрд. кВт.ч), а это более 16% всей электроэнергии России.

Несмотря на то, что электроэнергия АЭС дешевле электроэнергии тепловых электростанций более чем на 30%, по результатам хозяйственной деятельности за 2004 год Концерн имел убыток в 1,3 млрд. рублей, что полностью объясняется несовершенством организации регулируемого ФОРЭМ и расчетов за поставляемую на него электроэнергию.

Правительство РФ при утверждении Энергетической стратегии России на период до 2020 года определило приоритетное развитие атомной энергетики в общей системе энергообеспечения России.

Конкретные мероприятия по достижению обозначенных в ней целей определены Стратегией развития атомной энергетики России в первой половине XXI века и подпрограммой «Безопасность и развитие атомной энергетики» Федеральной целевой программы «Энергоэффективная экономика» на 2002–2005 годы и на перспективу до 2010 года.

Развитие атомной энергетики за счет собственных средств, как показала проверка Счетной палаты Российской Федерации, сдерживается рядом причин.

Так, тарифы на ФОРЭМ, от величины которых в основном зависят результаты хозяйственной деятельности Концерна, устанавливаются Федеральной службой по тарифам.

На 2005 год размер тарифа Концерну был установлен ниже среднего тарифа на ФОРЭМ и на 34,2% ниже, чем средний тариф тепловых электростанций РАО «ЕЭС России».

Темпы роста тарифа для «Концерна «Росэнергоатом» за период 2002–2005 годов устанавливались ниже темпов роста тарифов на электроэнергию в целом, цен производителей в промышленности и индекса инфляции.

Государственное регулирование оптовых цен на электрическую энергию (мощность) осуществляет Федеральная служба по тарифам, на ядерное топливо – Минэкономразвития России, на ядерные материалы – Росатом.

Повышение этих цен осуществляется регулирующими органами разными темпами, что приводит к неравнозначным условиям на регулируемом рынке для концерна «Росэнергоатом», организаций ОАО «ТВЭЛ» – поставщиков ядерного топлива для АЭС и предприятий Росатома – производителей обогащенного урана. Доля ядерного топлива в тарифе на электроэнергию с 2002 по 2004 год поднялась с 12,1 до 16,1%, а в абсолютном выражении – в 1,6 раза.

Для обеспечения вывода из эксплуатации атомных энергоблоков, выполнения требований Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб, проведения мероприятий по повышению ядерной и радиационной безопасности энергоблоков, содержания действующих и строительства новых хранилищ и производств по переработке отработавшего ядерного топлива и радиоактивных отходов требуется значительно больше средств, чем предусматривается в тарифе на электроэнергию.



В результате этого возможности атомной энергетики по поддержанию энерго мощностей, и тем более осуществлению их развития, только уменьшаются. Нерешенность этих проблем является серьезным препятствием для удовлетворения потребностей промышленности и населения России в электроэнергии, обеспечения энергетической безопасности России.

За период с начала действия подпрограммы «Безопасность и развитие атомной энергетики» общее финансирование составило 70,6% от предусмотренного. При этом финансирование из средств федерального бюджета составило 78,8% от предусмотренного при ее утверждении Правительством Российской Федерации. Также не обеспечено в полной мере финансирование из средств резервов «Концерна «Росэнергоатом», которые он не смог создать из-за низких тарифов.

Собственные инвестиционные возможности для развития атомной энергетики в связи со сдерживанием тарифов на электроэнергию у «Концерна «Росэнергоатом» при таких условиях значительно уступают возможностям РАО «ЕЭС России», ограничены и могут привести к недостаточности средств на выполнение Концерном даже обязанностей эксплуатирующей организации атомных станций и обеспечения безопасности функционирования и развития атомных станций.

Накопленные объемы «отложенных» проблем, связанных с безопасностью атомной энергетики, обращением с отработавшим ядерным топливом, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами, выводом из эксплуатации ядерных установок, а также необходимость дальнейшего развития атомной энергетики при обязательном выполнении требований экологической безопасности в условиях рыночной экономики требуют повышенного внимания к вопросам их финансового обеспечения, в том числе с использованием лизинговых схем, привлечением заемных средств, налоговым регулированием.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2002 года №68 (с изменениями от 21 января 2005 года) «Концерну «Росэнергоатом» разрешено привлекать заемные средства для финансирования объектов капитального строительства, включенных в ежегодно утверждаемый Росатомом перечень объектов, с возвратом этих сумм и выплатой процентных платежей за счет средств резерва, предназначенного для финансирования затрат по обеспечению развития атомных станций.

Для долгосрочных государственных программ с большим объемом необходимых средств на длительный срок требуется обеспечение рисков инвесторов со стороны государства либо привлечение средств федерального бюджета в качестве источника инвестирования.

В связи с этим и для достижения целей, определенных Стратегией развития атомной энергетики России на первую половину XXI века, необходимо как минимум обеспечить решение двух главных вопросов. Первый вопрос – это деньги, а второй – безопасность.

Финансирование строительства новых и реконструкцию старых российских АЭС можно осуществлять, в частности, за счет средств Стабилизационного фонда. Подобное использование этих средств представляется Счетной палате достаточно оптимальным. С одной стороны, это наименьшее влияние на инфляционные процессы, а с другой – это перспективное решение задач.

Кроме бюджетных средств, мы считаем целесообразным использование российскими атомщиками инвестиционной составляющей тарифа на электроэнергию. Ведь сейчас тарифы на атомное электричество в среднем на треть уступают тарифам других производителей электроэнергии (за исключением ГЭС).

Третьим источником могут стать привлеченные заемные средства. Сберегательный банк России сегодня готов кредитовать строительство объектов, и особенно те из них, которые находятся уже на стадии строительства. Однако для получения кредитов от Сбербанка атомщикам потребуются правительственные гарантии и соответствующие страховки.

События на Чернобыльской АЭС до сих пор с болью отзываются во всем мире и невольно вызывают в воображении ужас Хиросимы, Нагасаки и те кадры, которые показывают в хрониках испытаний ядерного оружия. В связи с этим любые предложения о развитии атомной энергетики воспринимаются обществом с большой настороженностью.

Технология обращения с ядерными материалами за несколько десятилетий ушла далеко вперед, и сейчас с большой уверенностью можно говорить о ее практической безопасности. Функционируют атомные энергоблоки уже третьего и начинают создаваться энергоблоки четвертого поколений.





Опираясь на последние разработки в области использования ядерных материалов, их разведанные запасы, мы имеем практически неиссякаемый источник возобновляемой энергии, в то время как углеводородное топливо, при его все увеличивающихся темпах потребления, может исчезнуть в обозримом будущем.

Атомная энергетика – это высокие технологии, развитая стройиндустрия, современные материалы и промышленное производство, базирующиеся на последних достижениях фундаментальной и прикладной науки, высококвалифицированных кадров. Развитие этой отрасли, как и всей энергетики в целом, без сомнения, послужит локомотивом развития России.

Анализ состояния угольной отрасли России, проведенный направлением деятельности, показал, что с 1993 по 2005 год процесс реструктуризации угольной отрасли затронул интересы 24 субъектов Российской Федерации и 67 шахтерских городов, в итоге чего в отрасли прекращена добыча угля на 187 особо убыточных шахтах и 15 разрезах.

По итогам приватизации более 500 рентабельных предприятий оказались вовлеченными в очередной передел собственности. При продаже государственных пакетов акций перспективных угольных компаний оценка осуществлялась с занижением их реальной стоимости, что не позволило привлечь необходимые средства в федеральный бюджет для инвестирования в развитие отрасли. Непосредственное участие государственных органов в приватизированных акционерных обществах ослабло, а в большинстве случаев просто отсутствовало. Отрасль из государственного сектора экономики переведена в частный, и добываемая им доля угля возросла с 5,5 до 94,5%.

Одной из проблем угольного сектора экономики России остается низкая конкурентоспособность произведенной продукции по сравнению с природным газом на внутреннем рынке. Ситуация усугубляется тем, что недостаточно глубокое обогащение углей и отдаленность от морских портов снижают ее конкурентоспособность на внешнем рынке сбыта.

Процессы реструктуризации угольной промышленности создали не только технические, но и социальные проблемы. С начала ликвидационных работ с особо убыточных шахт отрасли уволено почти 200 тыс. человек. Из ветхого, непригодного для проживания по критериям безопасности жилья переселено почти 17 тыс. семей, но для переселения оставшихся 17 645 семей потребуется более 9,6 млрд. рублей.

Процессы реформирования не сопровождаются ростом финансовой устойчивости предприятий, их способностью обеспечивать собственными источниками инвестирование и прирост оборотных средств и финансовых резервов, что и является причиной недостаточных масштабов ввода новых мощностей в угольной отрасли.

Все это говорит о том, что основная цель реструктуризации не достигнута: не завершены работы по ликвидации особо убыточных угольных шахт и разрезов, не решены социальные и экологические проблемы, практически отсутствует ввод новых мощностей.

Химическая и нефтехимическая промышленность России производит около 60 тыс. наименований продукции, потребителями которой являются практически все отрасли России. В 2004 году произведено химической и нефтехимической продукции на сумму 528,2 млрд. рублей. Прибыль крупных и средних предприятий химической и нефтехимической промышленности за 2004 год выросла в 2,2 раза против 2003 года, составив 40,6 млрд. рублей. В первом полугодии 2005 года прибыль крупных и средних организаций по видам деятельности выг лядела следующим образом: по химическому производству выросла в 2,1 раза к аналогичному периоду 2004 года, по производству нефтепродуктов – в 1,7 раза, а по производству резиновых и пластмассовых изделий снизилась на 67,7% по сопоставимому кругу организаций.

Темп роста производства химической и нефтехимической промышленности в 2004 году опережал среднегодовой темп роста промышленности, однако по ряду продукции не был достигнут уровень 1990 года. Рост объемов производства отрасли идет за счет экстенсивных факторов, а научно-техническое развитие не оказывает существенного влияния на изменение технологического уклада индустрии отрасли.

Качественные факторы роста, темпы и масштабы решения важнейших проблем структурно-технологического характера играют незначительную роль в улучшении работы отрасли. Доля



производства российскими предприятиями прогрессивных материалов в 2–3 раза ниже, чем в развитых странах, средняя энергоемкость и материалоемкость по основным химическим продуктам, производимым в России, в 1,5–2 раза выше, чем в ведущих странах мира, а потребление технологической и оборотной воды – выше на 20–25%.

В настоящее время в России прекращено производство ряда полимерных материалов (полиамидов, поликарбонатов), каучуков специального назначения, клеев, герметиков и других продуктов.

Под угрозой закрытия находится производство углеродных материалов, необходимых для изготовления конструкционных теплоустойчивых и эрозионно стойких композиционных материалов, используемых в современной авиационной и ракетно-космической технике, в атомной промышленности.

В критическом положении находятся производства углеродных, борных, карбидокремниевых волокон; теплоустойчивых органических стекол; термостойких кремнийорганических и элементоорганических олигомеров, каучуков специального назначения; наполнителей, пигментов и т.д. Требуется принятие решений, обеспечивающих защиту государственных интересов и поддержку отечественных производителей в производстве материалов для изделий вооружения, военной и специальной техники.

На федеральном уровне государственная политика в управлении химическим и нефтехимическим комплексом с 90-х годов не имела последовательного характера. Отрасль неоднократно реформировалась, управление отраслью передавалось из одного ведомства в другое. Проводимые экономические реформы и приватизация способствовали разукрупнению производственных и научно-исследовательских комплексов, разрыву технологически и экономически связанных производств.

Экономические реформы оказали негативное влияние на развитие отрасли. Объем производства продукции отрасли снизился в середине 90-х годов до 44% от уровня 1990 года, финансирование научных организаций сократилось в 13–15 раз, численность научных кадров – в 3,5 раза, практически ликвидированы перспективные направления научной деятельности. После 1989 года резко сократились объемы инвестиций в химический комплекс. Новых проектов развития отрасли практически не было, на поддержание имеющихся фондов средства не выделялись, строительство многих производственных мощностей было прекращено или заморожено.

В последние годы темпы внедрения инноваций в химическую и нефтехимическую промышленность несколько возросли. В 2004 году объем инвестиций в отрасль вырос более чем на 13%, но составил только треть уровня 1991 года.

Основные фонды химической и нефтехимической промышленности характеризуются высокой степенью износа. Износ машин и оборудования крупных и средних организаций отрасли в 2004 году составил 58,8%, при этом полностью изношено 37,0% машин и оборудования.

Технологическое оборудование отрасли значительно уступает зарубежным аналогам. Сроки эксплуатации основного технологического оборудования отрасли в России составляют 20–25 лет, а на предприятиях химической промышленности США – около 6 лет. В России смена поколений многих технологических процессов в отрасли осуществляется через 20–25 лет (при 7–10-летних сроках смены в ведущих странах).

В России из-за отсутствия современных ресурсосберегающих технологий в настоящее время на одну тонну произведенного этилена приходится 91 тонна переработанной нефти, в США этот показатель составляет 36 тонн, в Германии – 24 тонны, в Японии – 29 тонн.

Более 60% продукции предприятий отрасли не являются конкурентоспособными по качественным характеристикам. Низкий уровень технологий не обеспечивает выпуск продукции, отвечающей важнейшим экономическим и экологическим параметрам.

В России по сравнению с развитыми странами мира показатели потребления продукции отрасли более низкие, что обусловлено ограниченным спросом внутреннего рынка, низкой платежеспособностью ряда отраслей и замедленным развитием их.

На внутреннем рынке реализация российской продукции отрасли не превышает 50% произведенной продукции, а доля минеральных удобрений составляет менее 20%. При этом экспорт российской продукции имеет сырьевой характер, а в Россию ввозится продукция высокой степени переработки и продукты конечного назначения. Стоимость ввезенных в 2004 году в Россию кинофототоваров превысила экспорт аналогичной продукции в 12,5 раза; дубильных и красильных экс-



трактов, танинов и их производных, красителей, красок, лаков, шпаклевки, мастики и прочих красящих веществ – в 8,3 раза; белковых веществ, модифицированных крахмалов, клеев – в 3,8 раза; пластмасс и изделий из них – в 3,4 раза; прочих товаров отрасли – в 3 раза.

В 2004 году из 15 важнейших химических продуктов 4 продукта были неконкурентоспособны на мировом рынке, по прогнозу, в 2005 году будут неконкурентоспособны 7 продуктов (аммофос, сода кальцинированная, полиэтилен, изопреновый каучук, поливинилхлоридная смола, фенол, капроновые и синтетические волокна).

Счетная палата РФ постоянно держит в своем поле зрения состояние дел в инвестиционной сфере в Российской Федерации, освоение объемов инвестиций, в том числе за счет средств федерального бюджета на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП).

По итогам проведенных направлением контрольных мероприятий в представлениях и информационных письмах Счетной палаты обращалось внимание на такие негативные факторы, как износ основных производственных фондов в отраслях промышленности, отставание количества вводимых строек и объектов от запланированного, распыление средств и недостаточность объемов госкапвложений, выделяемых на реализацию ФАИП, а также указывались причины низких темпов освоения госкапвложений на строительстве объектов, связанные с длительными сроками строительства, устареванием проектно-сметной документации, неудовлетворительной работой главных распорядителей средств федерального бюджета по осуществлению функций государственных заказчиков не только федеральных целевых программ, но и непрограммной части ФАИП.

Счетная палата осуществляет контрольные тематические мероприятия непосредственно на местах. Так, за 2004 – 2005 годы были проведены проверки финансирования и целевого использования государственных капитальных вложений, предусмотренных ФАИП, по стройкам и объектам, расположенным на территориях республик Мордовия и Тыва, Хабаровского края, Белгородской, Ленинградской, Ярославской, Воронежской и Курской областей.

Кроме того, в 2004 году были проведены проверки финансирования и целевого использования госкапвложений, предусмотренных ФАИП в 2002–2003 годах, по стройкам и объектам Управления делами Президента Российской Федерации (Московская область, г. Москва и г. Санкт-Петербург) и на строительство метрополитена в г. Москве, г. Екатеринбурге, а также финансирования, целевого и эффективного использования госкапвложений, выделенных на реализацию Федеральной целевой программы «Энергоэффективная экономика» на 2002–2005 годы и на перспективу до 2010 года, в Республике Мордовия и Камчатской области и другие.

Проведенный анализ за 2003–2004 годы позволяет сделать вывод, что инвестиционная деятельность в РФ носит достаточно стабильный характер и имеет тенденцию увеличения объемов инвестиций, осуществляемых за счет всех источников финансирования, в том числе собственных средств предприятий и организаций. Имеется некоторое отставание в развитии перерабатывающих отраслей промышленности, связанное с недостаточным объемом инвестиций, направляемых в эти отрасли.

Основные причины отставания вводов строек и объектов от запланированных заключаются в неудовлетворительной работе государственных заказчиков, не принимающих мер для скорейшего ввода долгостроев и не осуществляющих должного взаимодействия по формированию и перераспределению объемов госкапвложений с Минэкономразвития России, а также обеспечению строек с высокой степенью строительной готовности необходимыми для их ввода объемами госкапвложений. Государственным заказчикам – главным распорядителям бюджетных средств – необходимо усилить контроль за рациональным и эффективным использованием выделяемых средств, что позволит ускорить темпы реализации федеральных целевых программ, а также осуществить вводы строек и объектов непрограммной части ФАИП.

Вызывает озабоченность решение проблемы переселения граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда.

Существующий жилищный фонд приходит в ветхое состояние более быстрыми темпами, чем строительство нового жилья. Если в 1990 году ветхий и аварийный жилищный фонд составлял 32,2 млн. кв. м (1,3% общей площади), то к концу 2003 года он насчитывал уже 91,3 млн. кв. м (3,2%). Жилищный фонд увеличился всего в 1,2 раза, в то время как ветхий и аварийный фонд – в 2,8 раза.



Проверка эффективности и целевого использования государственных капитальных вложений за 2003–2004 годы, выделенных на реализацию подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда», входящей в состав Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, показала, что заложенные в подпрограмме основные показатели были изначально ошибочны и, как следствие, невыполнимы.

Предусмотренные подпрограммой финансовые средства в объеме 32,0 млрд. рублей, в том числе средства федерального бюджета – 845,0 млн. рублей, не позволяли решить задачу переселения граждан из ветхого и аварийного жилья даже на первом этапе ее исполнения, так как в ней заложена стоимость одного квадратного метра жилья в размере 3,9 тыс. рублей, в то время как уже в начале реализации подпрограммы она фактически составляла 9,7 тыс. рублей.

Установлено, что государственный заказчик (Госстрой России, Росстрой) не в полной мере выполнял свои функции по осуществлению общего руководства реализацией подпрограммы, не располагал достоверной информацией о фактическом финансировании и результатах работ по ликвидации ветхого и аварийного жилого фонда из всех источников финансирования, а по 15 регионам Российской Федерации, которым не выделялись средства федерального бюджета, информация вообще отсутствовала. По состоянию на 1 января 2005 года региональные программы были разработаны и утверждены лишь в 79 субъектах Российской Федерации.

Несмотря на значительное превышение фактического финансирования над предусмотренными объемами первого этапа подпрограммы (122,5% к намеченному), ее реализация по основным показателям была сорвана. Ветхого и аварийного жилищного фонда было ликвидировано 630,4 тыс. кв. м при плане 2406,0 тыс. кв. м, а это только четвертая часть от предусмотренного программой объема, переселено 47,3 тыс. человек вместо 140,3 тыс. человек, то есть только каждый третий улучшил свои жилищные условия.

В 2006 году направление будет осуществлять оперативный контроль за реализацией приоритетных национальных проектов, в том числе мониторинг за использованием средств, направленных на реализацию Национального проекта «Доступное и комфортабельное жилье – гражданам России».

Одной из наиболее острых и проблемных сфер экономики является дорожное хозяйство страны. Критическое состояние и низкая пропускная способность российских автодорог сдерживают развитие отраслей экономики, ориентированных на перевозки автомобильным транспортом. В последние годы темпы развития дорожной сети существенно отстают от темпов роста экономики и темпов автомобилизации страны. При росте автомобильного парка на 7–10% в год пропускная способность российских дорог в прошлом году увеличилась менее чем на 1%.

Причиной сложившегося положения является недостаточный уровень финансирования. В развитых странах инвестиции в транспортную инфраструктуру используются в качестве одного из основополагающих инструментов ускорения промышленного роста, развития рынков, внутренней и внешней торговли, создания новых рабочих мест, улучшения инвестиционного и делового климата.

Комплексными проверками, проведенными Счетной палатой, установлено, что до сих пор не выработаны критерии и отсутствует методика распределения между бюджетами субъектов Российской Федерации финансовой помощи из федерального бюджета на государственную поддержку дорожного хозяйства. Остро стоит проблема незавершенного строительства, причем в последние годы наметилось увеличение его объемов.

При этом в отрасли допускаются нарушения норм бюджетного процесса, неэффективное и нецелевое использование бюджетных средств. Так, в 2005 году сумма нецелевого использования средств федерального бюджета составила 23,5 млн. рублей, и неэффективно использованы средства в сумме 161,9 млн. рублей.

В завершение хочу подчеркнуть, что Счетная палата Российской Федерации как государственный финансовый контрольный орган России, сформированный Федеральным Собранием Российской Федерации, защищает и стоит на страже интересов граждан – именно по их поручению, а не от имени исполнительной власти. Этим самым реализуется один из главных принципов взаимоотношений общества и власти – контроль за использованием общественного достояния, национальных ресурсов для реализации политики государства в интересах каждого гражданина России.