

Государственная корпорация как инструмент реализации промышленной политики в оборонно-промышленном комплексе

Пименов В.В.,

доктор экономических наук, профессор

1 · Предпосылки развития оборонно-промышленной политики по модернизации технологической базы страны

Современный этап экономических и структурных преобразований в оборонно-промышленном комплексе (ОПК) России характеризуется как период экономического роста на основе факторов инновационного развития¹. В рамках такой модели предусматриваются глубокая модернизация технологической базы ОПК, более тесное взаимодействие ОПК с гражданским сектором экономики и развитие на этой основе высокотехнологичного комплекса страны. С целью сближения военного и гражданского секторов промышленности необходимо сформировать механизм более эффективного перелива научно-технических достижений и, таким образом, переориентировать экономику страны на преимущественное производство высоких технологий, включая информационные и наукоемкие.

Важной предпосылкой такого подхода к развитию научно-технической и промышленной политики страны на современном этапе является задача по интеграции ОПК в единую, целостную инновационную систему страны. Буквально² она сформулирована так: «Завершить формирование национальной инновационной системы и целостной структуры научно-технического комплекса (НТК), способного эффективно функционировать в условиях рыночной экономики... После 2010 года необходимо обеспечить дальнейшее развитие НТК как неотъемлемой части социально-экономического, оборонного ...потенциала страны..., реализовать мероприятия по повышению эффективности его использования в интересах освоения внутреннего и мирового рынка высокотехнологичной продукции». Вопрос о модернизации производственно-технологической базы в постсоветской России неоднократно ставился в программах социально-экономического развития, однако далеко не всегда доводился до реального практического решения. Одним из методов тако-

¹ Пименов В.В. Оборонно-промышленная политика: этапы совершенствования и развития // Проблемы модернизации экономики и экономической политики России. Материалы Российского научного экономического собрания (Москва, 19–20 октября 2007 г.). М.: Научный эксперт, 2008. С. 403–18.

² «Основы политики РФ в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу», утвержденные Президентом РФ 30 марта 2002 г. № Пр-576.

го подхода была конверсия оборонной промышленности, реализуемая через федеральные целевые программы (ФЦП) в 90-е годы, которая решала многие социальные проблемы того периода, но так и не позволила провести реальную технологическую модернизацию³. На модернизацию технологической базы была непосредственно ориентирована ФЦП «Национальная технологическая база», в рамках которой разрабатывались перспективные базовые технологии. Но их практическое использование во многих случаях сдерживалось отсутствием должных механизмов эффективного внедрения инноваций, которые начали появляться лишь в последние годы (венчурные инновационные фонды, технопарки, инструменты защиты результатов интеллектуальной деятельности, становление правовой базы в области трансфера высоких технологий).

Важным инструментом в решении этой проблемы должен послужить внесенный правительством РФ в Государственную Думу и уже прошедший первое чтение проект Федерального закона «О передаче технологий».

Цель закона: отрегулировать вовлечение научных разработок, созданных на средства бюджета, в коммерческую деятельность, привлечь федеральные технологии в реальный сектор. При принятии закона научные организации получают право на продажу созданных по заказу государства технологий. Механизм будет определяться в зависимости от доли государственного участия в разработке и финансировании (статья 12 проекта закона). Однако первые аналитические оценки данного проекта говорят о том, что быстрого пути к практическому использованию этого закона без должного механизма его реализации ожидать не придется.

В настоящее время Россия встала на путь инновационной экономики, и значительные финансовые ассигнования стали направляться на научно-технические и технологические исследования и разработки как в военной, так и в гражданской сфере, тем не менее эффективное использование этих средств сдерживается неразвитостью самой инновационной системы. В нашей стране пока отсутствует целостная инновационная политика, для которой (по опыту одной из наиболее эффективных инновационных систем — США)⁴ характерны такие составляющие, как:

- огромные (в значительной части государственные) по сравнению с другими странами расходы на НИОКР;
- защита интеллектуальной собственности в рамках государственной инновационной политики (стимулирование активного патентования);
- большая доля венчурного капитала в общем объеме финансирования НИОКР;
- тесные связи между компаниями и университетами.

³ По большому счету, перед конверсией оборонных отраслей промышленности ставилась задача не столько технологической модернизации, сколько выпуска конкурентоспособной гражданской продукции, что, в свою очередь, предполагало внедрение и использование высоких технологий двойного назначения и повышение технического уровня производства для выпуска гражданской продукции.

⁴ Цветков В.А., Моргунов Е.В. Технологическое развитие как важнейший фактор конкурентоспособности национальной экономики // Промышленная политика в Российской Федерации. — 2008. — № 2. — С. 22–35.

Отраслевое управление

Следует признать, что многие из этих инструментов в отечественной инновационной политике пока развиты не в полной мере и не столько связаны с недостаточным финансированием, сколько проявляются в слабой координации в области программного технологического планирования. Медленно продвигаются интеграционные процессы по созданию инновационной структуры, сохраняется разрыв звеньев всего инновационного процесса — от создания новых технологий до их внедрения в практику. Не обеспечен также четкий механизм обмена (трансфера) высокими технологиями между военным и гражданским секторами экономики. Структура существующей системы управления и координации научной, научно-технической и инновационной деятельности состоит из достаточно большого числа государственных органов, наделенных функциями заказчиков технологической продукции. При этом отсутствует четкая регламентация горизонтальных связей, что препятствует созданию механизма эффективного расходования ресурсов, выделяемых на технологическое развитие. Серьезные проблемы остаются в кадровом обеспечении всех ведущих секторов отечественной экономики.

Существует еще одна важная предпосылка технологической модернизации ОПК, и кроется она в следующем. В течение последних лет в ОПК наблюдается устойчивая положительная динамика основного производства, однако экономический рост в оборонных отраслях не сопровождается развитием, крайне медленно идет обновление основных фондов, низка инновационная активность, на протяжении долгого периода сохраняется значительное число оборонных предприятий и организаций, находящихся в кризисном состоянии и требующих глубокой производственно-технологической реструктуризации.

Технологическое отставание ОПК во многом имеет объективный характер и обусловлено структурными диспропорциями, унаследованными от советского периода, а также глубокой конверсией, неуправляемой приватизацией, сложностью практической реализации структурной реформы в ОПК и рядом других факторов и, в свою очередь, существенно ограничивает возможности эффективной модернизации Вооруженных Сил Российской Федерации. Такое многофакторное влияние на состояние технологической базы в оборонных отраслях промышленности на всем протяжении экономических реформ в России с начала 90-х годов диктовало необходимость выбирать соответствующие модели структурных преобразований ОПК: от конверсионной модели начала и середины 90-х годов к модели реформирования ОПК начиная с 2000 г. и на протяжении всего этапа реализации — ФЦП «Реформирование и развитие ОПК (2002—2006 гг.)» и наступившего перехода с 2007 г. к модели развития, реализуемой уже в рамках действующей ФЦП «Развитие ОПК на 2007—2010 гг. и на период до 2015 г.» (ФЦП-2015).

И именно модель развития требует поиска адекватного условиям ее реализации организационно-экономического и правового механизма. К сожалению, в нормативных документах и в практических мерах по реформированию и развитию ОПК до настоящего времени крайне мало внимания уделялось непосредственной реструктуризации оборонных предприятий,

оказавшихся не готовыми к условиям проводимых реформ, в результате чего эффективность преобразований в оборонных отраслях промышленности остается низкой, и значительное число предприятий ОПК (свыше 25—30%) находится в кризисном состоянии. Практически остался не проработанным механизм реализации стратегической цели «Основ политики»⁵ — превращение ОПК в высокотехнологичный многопрофильный сектор экономики России. Основной акцент в государственной оборонно-промышленной политике истекшего периода был сделан на методы государственного регулирования деятельности ОПК и на формы государственной поддержки его развития с использованием средств федерального бюджета, в то время как рыночным механизмам привлечения инвестиций не было уделено должного внимания. Не получили широкого развития стимулирующие инструменты обеспечения приоритетов промышленной политики — такие, как льготные кредиты, государственные гарантии. Слабо используется в оборонных отраслях промышленности механизм государственно-частного партнерства.

В этих условиях одним из важных практических шагов в реальном реформировании основного звена промышленности — в первую очередь государственных предприятий, а также в формировании инновационной структуры в сфере высоких технологий представляется создание ряда государственных корпораций — таких, как государственная корпорация «Нанотехнологии» (ГК «Роснанотех») и государственная корпорация «Российские технологии» (ГК «Ростехнологии»). Если целевая направленность первой корпорации связана с содействием реализации промышленной политики в крайне перспективном и стратегически значимом для всей страны направлении, но в сравнительно узкой области — в сфере нанотехнологий и наноиндустрии путем распределения и эффективного использования выделяемых на эти цели государственных средств, то целевая направленность госкорпорации «Ростехнологии» связана, по сути, с непосредственной реализацией промышленной политики нового типа — инновационной по своей направленности и рыночноориентированной — по механизмам реализации через государственно-частное партнерство. Именно организационно-правовая форма корпорации в качестве некоммерческой организации позволяет соединить государственные интересы по сохранению и развитию оборонно-промышленного потенциала (одна из главных целей ГК «Ростехнологии») с инициативой, освобожденной от опеки государственного управления, пусть даже лишенной цели получения прибыли.

С этих позиций необходимо вкратце коснуться основных положений о государственной корпорации как некоммерческой организации с тем, чтобы оценить ее «потенциал как управляющей компании» при реализации поставленных перед ней целей. Рассмотрим это на примере ГК «Ростехнологии».

⁵ «Основы политики РФ в области развития ОПК на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу», утверждены Президентом РФ от 10 ноября 2001 г.

2 · Государственная корпорация versus Министерство промышленности: функции одинаковые, инструменты реализации различны

Анализ основных целевых функций государственной корпорации «Ростехнологии», установленных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации,⁶ показывает, что многие из них прямо или косвенно являются по отношению к оборонно-промышленному комплексу функциями федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) — Минпромэнерго России и Федерального агентства по промышленности — Роспрома (в настоящее время — функциями Минпромторга России). Указанные органы исполнительной власти не только определяли основные направления реформирования и развития ОПК и формировали механизм их реализации в рамках федеральных целевых программ, но и выделяли соответствующие инвестиционные ресурсы по поддержанию и развитию научно-технического оборонно-промышленного потенциала. Вместе с тем административные и финансовые рычаги, которые используются ФОИВ при управлении государственным сектором ОПК, не позволили в полной мере обеспечить реализацию задач ФЦП «Реформирование и развитие ОПК (2002—2006 г.)», в том числе по созданию запланированного числа (свыше 70) интегрированных структур (ИС), которых на конец 2006 г. было реально создано лишь 24.

Одна из причин недостаточной эффективности такого управления состоит, по-видимому, в том, что от Министерства промышленности до непосредственных объектов управления (оборонных предприятий) в действующей структуре органов государственной власти оказывается «дистанция огромного размера», что делает всю бюрократическую систему принятия организационно-технических и экономических решений крайне «тихоходной». Есть все основания полагать, что практически те же функции министерства будут более динамично реализовываться при передаче управленческого звена на корпоративный уровень (в виде государственной корпорации).

При этом следует сказать о критике, которая ведется в адрес создателей института государственных корпораций, обвиняя их в огосударствлении экономики. Даже если это и так (и с этим нельзя не согласиться), то негативные последствия такого решения если и будут, то значительно меньшие, чем те, которые имеют место в действительности, когда государственный представитель (как правило, чиновник того или иного федерального органа исполнительной власти) является членом совета директоров в нескольких ОАО, исполняя столь ответственную функцию государственного управления, по сути, номинально, часто не имея достаточных ресурсов и действенных рычагов и не неся при этом должной ответственности.

Что же касается ГК «Ростехнологии», то факт усиления государственного воздействия на оборонные предприятия действительно имеется, но, во-первых, оно направлено главным образом на оборонную сферу ОПК, что являет-

⁶ Указ Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052 «Вопросы государственной корпорации «Ростехнологии» по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции».

ся непосредственной и стратегической сферой государства. Во-вторых, представляется, что именно сочетание функций и финансовых ресурсов государства, переданных государственным корпорациям с более активной позицией бизнеса, присущей некоммерческой организации, позволит значительно сократить инновационный путь от научной разработки до ее внедрения. На взгляд автора статьи, государственные корпорации (при всей противоречивости такой организационно-правовой формы, справедливо отмеченной в докладе Комитета Совета Федерации по промышленной политике «Государственные корпорации в современной России»)⁷ — одна из эффективных форм государственно-частного партнерства.

Есть еще ряд обстоятельств в пользу передачи государственных функций на уровень корпоративного управления.

Так, на примере ГК «Ростехнологии» можно видеть, что сделан серьезный шаг от создания чисто отраслевых интегрированных структур (часто формируемых с приоритетом ведомственных интересов) к крупным межотраслевым корпорациям, ориентированным на создание систем вооружений со сложной кооперацией. Это достаточно четко прослеживается в том, что в состав ГК «Ростехнологии» переданы многие организации четырех оборонных отраслей промышленности из шести (кроме ракетно-космической промышленности и судостроения), в том числе ряд организаций, которые предполагались к вхождению уже проектируемых интегрированных структур.

Вторым важным фактором, открывающим реальный путь к военно-гражданской интеграции, является включение в состав корпорации предприятий и организаций гражданских отраслей промышленности. И хотя по количеству они составляют менее 20% всего состава госкорпорации, перед ней поставлена задача (п. 5 Указа Президента РФ № 1052) — «осуществить необходимые мероприятия по реструктуризации организаций гражданских отраслей промышленности ...и созданию на их основе холдинговых компаний (интегрированных структур)».

3 · Место и роль ГК «Ростехнологии» в технологической модернизации ОПК (предварительная оценка)

В соответствии с Указом Президента РФ государственной корпорации «Ростехнологии» переданы именно те ключевые функции, большую часть из которых государство исполняло опосредованно и, скорее, номинально, чем реально (поскольку ряд функций был возложен на представителей государства в советах директоров компаний, кроме того, они распределялись между многими государственными органами исполнительной власти, что приводило к неэффективности их действия). К таким функциям относятся:

а) организация в соответствии с законодательством Российской Федерации выполнения государственной программы вооружения, государственного оборонного заказа и мобилизационного плана, федеральных целевых программ и программ военно-технического сотрудничества;

⁷ www.eg-online.ru

Отраслевое управление

б) обеспечение сохранения и развития научного и производственного потенциала;

в) осуществление мероприятий по привлечению инвестиций в высокотехнологичные отрасли экономики, предусматривающих повышение конкурентоспособности организаций корпорации;

г) создание и развитие холдинговых компаний (интегрированных структур) в оборонно-промышленном комплексе и в других отраслях экономики на основе хозяйственных обществ, акции (доли) которых переданы в качестве имущественного вклада Российской Федерации государственной корпорации «Ростехнологии», а также приобретаются указанной корпорацией на других основаниях;

д) реструктуризация организаций оборонно-промышленного комплекса и других отраслей экономики, акции которых переданы в качестве имущественного вклада Российской Федерации государственной корпорации «Ростехнологии».

Важным фактором деятельности Корпорации, который направлен на повышение эффективности ее управления и связан в первую очередь с инновационным развитием, является расширение полномочий ее наблюдательного совета в дополнение к тем, которые были определены Федеральным законом от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации «Ростехнологии». Среди них следует отметить:

а) утверждение программ деятельности государственной корпорации «Ростехнологии» и ее холдинговых компаний (интегрированных структур), в том числе инвестиционных программ, на среднесрочный, а также на долгосрочный периоды;

б) утверждение системы показателей эффективности управления организациями корпорации, в том числе по сохранению и развитию научного и производственного потенциала организаций корпорации, повышению конкурентоспособности выпускаемой ими продукции;

в) утверждение положения о порядке содействия организациям различных отраслей промышленности, включая организации оборонно-промышленного комплекса, в разработке, производстве и экспорте высокотехнологичной промышленной продукции, в проведении прикладных исследований по перспективным направлениям развития науки и техники и во внедрении в производство передовых технологий.

Реализация отмеченных полномочий направлена в первую очередь на сближение усилий государства и бизнеса и, несомненно, должна создать условия для более быстрого и менее затратного пути технологической модернизации. То, что на практике требовало долгих согласований при принятии правительственных решений, в условиях единого корпоративного пространства при наличии предоставленных госкорпорации функций будет решаться в кратчайшие сроки и с меньшими издержками. Как правильно отмечено в выше упомянутом докладе Комитета Совета Федерации по промышленной политике, государственные корпорации представляют собой по определению «способ повышения самостоятельности организаций бюджетного сектора», и в этом качестве государственные корпорации имеют следующие преимущества:

1) растет заинтересованность в более эффективном использовании имущества и денежных средств организаций, в частности, путем внедрения ресурсосберегающих технологий;

2) появляется заинтересованность в расширении дополнительных, в том числе платных, услуг населению и юридическим лицам;

3) появляется возможность осуществлять многолетнее финансовое планирование на уровне организации и производить расходы, выгода от которых проявится в последующих отчетных периодах;

4) появляется возможность активной политики на рынке труда, т.е., привлечения квалифицированных сотрудников путем повышения заработной платы.

Эти преимущества как раз и необходимы в первую очередь оборонно-промышленному комплексу как для собственного инновационного развития, так и для эффективного трансфера технологий двойного назначения.

Одним из инструментов повышения эффективности технологического развития предприятий и организаций ОПК, входящих в состав ГК «Ростехнологии», должна стать отмеченная выше в Федеральном законе о госкорпорации «система показателей эффективности управления организациями корпорации, в том числе по сохранению и развитию научного и производственного потенциала организаций корпорации, повышению конкурентоспособности выпускаемой ими продукции». При этом крайне важно, чтобы эти показатели не просто отражали уровень состояния технологической базы, а служили параметрами конечного конкурентоспособного результата и были нацелены на высшие мировые достижения. К сожалению, в настоящее время основным параметром (и достижением) инновационного процесса многие предприятия считают обновление основных фондов. Однако обновление основных фондов далеко не всегда является выходом на новый технологический уровень, или реальной инновационностью. Просто старые оборудование и машины часто заменяются на такие же, только новые. Технологическая основа при этом остается же.

Исходя из изложенного, подход к построению оценочной системы деятельности государственной корпорации как некоммерческой организации должен быть отличным от системы оценки деятельности прибыльных организаций.

4 · Основные требования к системе оценки деятельности государственной корпорации (на примере ГК «Ростехнологии»)

Показатели деятельности ГК «Ростехнологии» формируются исходя из цели корпорации, определяемой в Федеральном законе № 270-ФЗ полномочий корпорации и наблюдательного совета, определяемых вышеуказанным Федеральным законом и Указом Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052, и должны служить мерой оценки успеха (либо неуспеха) выполнения государственной корпорацией поставленных перед ней целей и задач в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

При этом необходимо учитывать три следующих важных условия, которым должны удовлетворять такие показатели:

Отраслевое управление

первое — оценочные показатели такой сложной и многоплановой компании, как ГК «Ростехнологии», должны иметь комплексный характер, отражать по возможности всю полноту деятельности на всех уровнях и звеньях ее структуры: предприятия и организации — хозяйствующие субъекты, создаваемые холдинги (интегрированные структуры) и государственная корпорация в целом, призванная реализовать государственную промышленную политику, в том числе в оборонном секторе экономики. Исходя из этого оценочные показатели деятельности должны представлять собой систему структурированных взаимосвязанных показателей;

второе — эта система показателей по своему экономическому содержанию должна быть сбалансированной⁸, жестко уязвленной с теми целями и задачами, которые компания перед собой ставит. Основу данной системы составляют не столько показатели, сколько цели, а сама система, как правило, содержит также мероприятия, необходимые для достижения целей. В целом система оценки деятельности корпорации должна представлять собой комплекс стратегических целей, показателей и мероприятий;

третье условие вытекает из того, что государственная корпорация представляет собой организационно-правовую форму некоммерческой организации, при оценке деятельности которой неприменимы инструменты, используемые для коммерческих организаций, в первую очередь имеется в виду оценка по размеру получаемой прибыли. Однако это не означает, что деятельность ГК «Ростехнологии» как некоммерческой организации невозможно оценивать параметрами эффективности. Стратегическим оценочным показателем в нашем случае является потенциал прибыльности, т.е. применительно к оборонным предприятиям — это их научно-технический оборонно-промышленный потенциал как способность качественной и своевременной реализации заданий Государственной программы вооружения и государственного оборонного заказа. Поддержание и развитие этого потенциала и является одной из ключевых задач государственной корпорации, или (как отмечено в Указе Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052 — п. 3б) одной из ее функций. Именно по результатам сохранения и развития потенциала оборонных предприятий и эффективности привлечения инвестиций в техническое перевооружение предприятий и организаций высокотехнологичных отраслей экономики и должна оцениваться деятельность государственной корпорации. Однако с учетом множества других важных функций (которые вполне можно также считать целями корпорации), таких как создание и развитие холдинговых компаний (интегрированных структур) в оборонно-промышленном комплексе и/или реструктуризация предприятий ОПК, акции которых переданы в ГК «Ростехнологии», оценочные показатели (критерии) должны учитывать и такие стороны деятельности корпорации, как:

- целевое использование выделенных бюджетных средств;
- высокое качество координации работ, кооперации по выполнению госзаказа;

⁸ Пармендер Д. Ключевые показатели эффективности. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2008. — С. 258.

- степень привлечения частных инвестиций, развитие корпорации, коммерциализация ее деятельности (без ущерба для выполнения главных задач);
- повышение степени управляемости в ОПК на основе развития холдинговых отношений;
- становление современной корпоративной культуры.

Кроме того, применительно к государственной корпорации «Ростехнологии» оценочные показатели ее деятельности должны четко коррелировать с основными показателями-индикаторами, отражающими конечные результаты реализации ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса на 2007–2010 гг. и на период до 2015 г.» (ФЦП-2015). К ним относятся, например: темпы прироста объема продукции ОПК в % к предыдущему году, уровень оснащенности Вооруженных Сил Российской Федерации новыми образцами вооружения (в %), доля ОПК на мировом рынке вооружений (в %), доля инновационной продукции в общем объеме продукции ОПК (в %) и т.п. Что касается последнего показателя, то, как отражает отчетность, в структуре затрат крупных и средних предприятий инвестиции в нефинансовые активы по разделу «Затраты на НИОКР» крайне низки. Следует также добавить, что отчетность по форме 4-Инновация проводится нерегулярно и она далеко не полная, что характеризует отношение предприятий и организаций к этим вопросам. Есть все основания полагать, что в рамках корпорации этому будет уделяться больше внимания.

В заключение еще раз отметим нарастание степени огосударствления экономики, а также утрату государством контроля за использованием имущества и финансовых ресурсов, переданных, по сути, в собственность этим госкорпорациям. Анализ этих последствий, возможных рисков и путей их смягчения должен стать целью отдельного исследования. Инструмент государственных корпораций, несомненно, со временем потребует своего развития, скорее всего, в сторону ослабления государственного влияния и усиления предпринимательской мотивации. В настоящее же время государственные корпорации следует рассматривать как механизм переходного периода от недостаточно эффективной модели государственного регулирования структурных преобразований нынешнего периода к модели инновационного развития на ближайшую перспективу.

С этих позиций перед государственными корпорациями стоят важные задачи по выводу России на реальный инновационный путь развития в сочетании с принципами рыночной экономики.

Реформирование железнодорожного транспорта: итоги и проблемы

Давыдов Г.Е.,

доктор экономических наук, профессор,

президент Национальной ассоциации транспортников

Как известно, в настоящее время идет третий этап реформы железных дорог, которая должна завершиться к 2010 г. в соответствии с принятыми концептуальными правительственными установками. Главной целью реформы было преобразование железнодорожного транспорта как государственной отрасли – монополиста в эффективно работающую в условиях рынка корпорацию. Предполагалось сформировать рынок железнодорожных услуг, предлагаемых независимыми перевозчиками, которые находятся в состоянии конкуренции между собой (а значит, стремятся повышать качество работы, снижать тарифы, делать инвестиции в развитие своего бизнеса).

Для реализации этой установки предполагалось следующее:

- 1) разделение функций государственного и хозяйственного управления отраслью, которые ранее реализовывало Министерство путей сообщения. Функции государственного управления намечалось передать Министерству транспорта, а для выполнения хозяйственных функций создать акционерную компанию «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД»), 100% акций которой принадлежат государству;
- 2) стимулирование создания частных компаний-перевозчиков, приобретающих подвижной состав (прежде всего грузовые вагоны) и конкурирующих с ОАО «РЖД» на рынке услуг по перевозке грузов, а в перспективе и пассажиров. При этом не исключалась возможность организационного и юридического отделения комплекса инфраструктуры железнодорожного транспорта (путь, искусственные сооружения, устройства электроснабжения для тяги поездов и др.) от перевозочной деятельности по примеру ряда стран Европы;
- 3) внутренняя реструктуризация ОАО «РЖД» — освобождение от непрофильных и коммерчески непривлекательных активов, формирование центров прибыли и затрат.

Следует отметить, что внутренняя реструктуризация Министерства путей сообщения (МПС) началась еще в середине 90-х годов прошлого века. Из состава отрасли были выведены подсобные предприятия системы рабочего снабжения, значительная часть ведомственного жилого фонда и общеобразовательных учреждений. Предприятия промышленного железнодорожного транспорта (ППЖТ), обслуживающие подъездные пути промышленных предприятий, были преобразованы в юридически самостоятельные струк-

туры и приватизированы. Метрополитены были возвращены в ведение муниципалитетов. Одновременно происходило укрупнение таких основных производственных структур, как железные дороги и их отделения. Например, Кемеровская железная дорога была присоединена к Западно-Сибирской; Красноярская и Байкало-Амурская дороги были объединены с Восточно-Сибирской; число отделений железных дорог было сокращено со 180 до 60.

1 · Состояние отрасли перед началом реформ

Как известно, железнодорожная отрасль состоит из двух организационно и юридически обособленных комплексов. *Первый* – железнодорожные пути и подвижной состав общего пользования. В соответствии с законодательством он являлся федеральной собственностью и управлялся МПС. *Второй* – это подъездные пути и подвижной состав, являющийся собственностью промышленных предприятий и обслуживающий перевозки внутри них (технологические перевозки).

Организационно-технологическая связь между обоими комплексами выражается в том, что основная (около 75%) часть вагонов, поступающих на железнодорожную сеть общего пользования, грузится (выгружается) на подъездных путях. В то же время принятая концепция реформирования касалась железнодорожного комплекса, находящегося в ведении МПС.

Традиционно (в течение более 170 лет) организационная структура железнодорожного транспорта общего пользования строилась на сочетании отраслевого и территориального принципов. Отраслевой – выражается в выделении цепочки предприятий, выполняющих определенную часть перевозочного процесса, в отдельную подотрасль (хозяйство). Число основных хозяйств по мере оснащения железных дорог сложной и многообразной техники увеличилось с трех (путь; тяга и подвижной состав; организация перевозок) до восьми к началу реформ (и это, не считая обслуживающих и вспомогательных подразделений: гражданские сооружения, водоснабжение и т.д.).

Территориальный принцип выражался в объединении всех предприятий железнодорожного транспорта, расположенных в определенном регионе, в относительно автономные производственно-хозяйственные объединения – железные дороги. Границы дорог устанавливались с учетом многообразных факторов – конфигурации сети, размещения центров сосредоточения погрузки и выгрузки, удобства управления движением, сложившегося административного деления.

Уже к началу реформ МПС имело много общих черт с крупной корпорацией. В его составе были центральная (управляющая) компания (аппарат министерства), 17 базовых транспортных объединений (железных дорог) и несколько объединений промышленного и строительного профилей. Была создана финансовая инфраструктура, обслуживающая нужды железных дорог и их отделений, – банк «Транскредит», страховое общество ЖАСО. На всех уровнях управления отраслью (сеть, дорога, отделение) формировались центры фирменного транспортного обслуживания

Отраслевое управление

отправителей и получателей груза: в центре – ЦФТО, а на железных дорогах – ДЦФТО. Их функции включают:

- ◆ маркетинг и выработку ассортиментной политики (анализ целевых рынков, формирование единого перечня услуг, разработка стандартов их оказания, обслуживание клиентов);
- ◆ участие в договорной работе (проработка договоров с партнерами и пользователями услуг, контроль выполнения договоров);
- ◆ участие в проведении ценовой политики (формирование прейскуранта услуг, принципов ценовой политики, системы гибких цен, применение этих инструментов, анализ результатов применения ценовой политики);
- ◆ согласование и обеспечение выполнения заявок на перевозку грузов;
- ◆ контроль качества оказания транспортных услуг (прием и регистрация претензий клиентуры, анализ рекламаций, принятие мер по устранению недостатков);
- ◆ выполнение отдельных функций транспортно-экспедиционного обслуживания (информационное сопровождение перевозок, а также дислокации и перемещения частного подвижного состава, разработка логистических схем доставки грузов, страховое и таможенное сопровождение).

2 · Содержание первых этапов реформирования

Как известно, концепцией реформирования была предусмотрена определенная этапность проведения преобразований отрасли: первый этап – 2000–2003 гг., второй – 2004–2006 гг., третий – 2007–2010 г.

На первом этапе предусматривалось преобразование МПС в ОАО «РЖД» с выделением функций государственного управления, которые передаются в Минтранс. В декабре 2003 г. правительством РФ был утвержден Устав ОАО «РЖД», в целом соответствующий требованиям акционерного законодательства. При этом уставный капитал корпорации составил 1535,7 млрд руб. и был поделен на акции номиналом 1 тыс. руб. каждая. Был создан резервный фонд в размере 5% уставного капитала за счет ежегодных отчислений от чистой прибыли. Учрежден пост президента ОАО, который назначается правительством РФ и наделяется достаточно широкими полномочиями (заключать сделки до 3 млрд руб., подписывать отраслевые тарифные соглашения и т.д.). Президент ОАО возглавляет правление корпорации, в которое входят руководители ее филиалов и основных управленческих департаментов.

Наряду с организационно-институциональными изменениями на первом этапе экономической реформы предусматривалось внесение ряда инноваций в тарифную систему в целях повышения рентабельности работы отрасли и стимулирование приобретения нового подвижного состава. Так, для ликвидации убыточности пассажирских перевозок требовалось повысить тарифы в дальнейшем сообщении в 2 раза, а в пригородном – в 4 раза (что было практически невозможно при сложившемся уровне доходов большинства населения). В качестве частичных мер было реализовано следующее: выделен сектор коммерческих перевозок (в вагонах повышенной комфортности, в фирменных и

скоростных поездах); установлен порядок субвенций из бюджетов разных уровней для покрытия убытков от социальнозначимых перевозок в пригородных поездах.

На втором этапе реформы усилия созданной корпорации сосредоточивались на изменениях внутренней организационной структуры, на разработке системы стратегического планирования, совершенствовании системы оперативного управления перевозочным процессом с учетом появления частных операторских компаний. В соответствии с Уставом ОАО «РЖД», разрешающим создание дочерних (ДО) и дочерних зависимых обществ (ДЗО), проводилась работа по преобразованию филиалов общества в дочерние структуры с использованием следующих критериев¹: организационная обособленность и готовность к выделению, возможность общества максимально быстро получить экономический эффект, высокая доля сторонних потребителей товаров и (или) услуг, готовность сотрудничать с обществом на основе долгосрочных контрактов.

В соответствии со специально разработанным графиком в ДЗО предполагалось преобразовать предприятия, осуществляющие: а) пассажирские перевозки; б) перевозки грузов в специализированном подвижном составе; в) ремонт технических средств и производство запчастей; г) НИОКР; д) непрофильные услуги.

Приведем лишь два показательных примера организационно-институциональных изменений в производственной структуре отрасли. Так, со статусом ДО планировалось создание федеральной *пассажирской компании*, а также компаний, специализированных на пригородных пассажирских перевозках (ППК). В последнем случае в уставный капитал ППК дорога вносит имущество моторвагонных депо (с подвижным составом) и часть вокзального комплекса, связанного с обслуживанием пассажиров в пригородном сообщении. Согласие сотрудничать в создании ППК дали 44 субъекта РФ. Уже зарегистрировано 32 ППК, а 15 ППК в крупных городах успешно работают (из них 10 – в Московском узле).

Планируется, что к 2010 г. ППК с помощью региональных и федеральных властей смогут ликвидировать убытки от пригородных пассажирских перевозок. Однако пока не решена проблема создания ППК во многих дотационных субъектах РФ, которые не имеют ресурсов на субвенции. По-видимому, здесь потребуется помощь федеральных властей.

Сектор коммерческих перевозок начинает формироваться в межобластном пассажирском сообщении. Например, из Москвы курсируют скоростные фирменные поезда повышенной комфортности до Рязани, Тулы, Ярославля, Владимира. В целях привлечения к данному виду деятельности частных инвесторов подготовлен законопроект «Об обслуживании пригородных пассажиров на железнодорожном транспорте». Документ предусматривает разделение коммерческих и социальных перевозок и выдачу лицензий частным компаниям при условии, что на каждом маршруте будут представлены как те, так и другие виды перевозок.

¹ Белова А. Критерии для создания дочерних зависимых обществ // Экономика железных дорог. — 2004. — № 4.

Отраслевое управление

Реформирование *вагонного хозяйства* отрасли пошло по пути выделения вагонных депо, обслуживающих рефрижераторный подвижной состав и пассажирские перевозки. Вагонные депо по обслуживанию и ремонту грузовых вагонов подразделяются на две группы: а) эксплуатационные; б) ремонтные. Первые не имеют мощностей для планового ремонта вагонов и занимаются устранением неисправностей (текущий ремонт) перед подачей вагонов под погрузку или возникающих в пути следования (если возникают угроза безопасности движения). Эти депо остаются в составе железных дорог (филиалов ОАО «РЖД»). Вторые (ремонтные) депо имеют мощности для плановых годовых ремонтов и производства запасных частей для деятельности эксплуатационных вагонных депо; эти депо должны войти в создаваемую холдинговую структуру в качестве ДЗО вместе с вагоноремонтными заводами², выполняющими функции капитального ремонта подвижного состава.

Нельзя не отметить, что начало реформ МПС совпало с административной реформой федеральных органов власти. В составе Минтранса было создано агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор), к которому перешли функции госрегулирования отрасли (ранее выполнявшиеся МПС). В ведение Минтранса переданы отряды военизированной охраны МПС, отраслевые вузы и техникумы. Контроль за соблюдением правил и норм транспортных средств осуществляет специальная инспекция Минтранса – Ростехнадзор.

Таким образом, реализовывалась цель создания ОАО «РЖД» как корпорации холдингового типа, обеспечивающей эффективное взаимодействие и поддержание баланса ответственности между материнской компанией и органами управления ДО, ДЗО, а также между последними и филиалами общества в реализации единых технологических процессов функционирования отрасли. Естественным принципом менеджмента холдинга было централизованное принятие стратегических решений в сочетании с распределением полномочий и ответственности по уровням (ступеням) управления³.

3 · Заключительный этап реформы: аспект развития конкуренции

В 2005 г., когда завершался второй этап реформирования железнодорожного транспорта, в железнодорожном сообществе (включая Минтранс России, Росжелдор, ОАО «РЖД», ассоциации и союзы, объединяющие независимые организации железнодорожного транспорта), наблюдался консенсус относительно необходимости и желательности развития конкуренции в сфере перевозочной деятельности. По крайней мере — в сфере перевозок грузов. При этом считалось, что развитие конкуренции на рынке грузовых перевозок является важнейшей задачей структурной реформы на железнодорож-

² 4 ведущих вагоноремонтных заводов России в гг. Москва, Тамбов, Воронеж и Новороссийск планируется объединить в составе ОАО «Вагоноремонтмаш» и перепрофилировать на модернизацию и строительство новых пассажирских вагонов.

³ См. подробнее. Ю.Елизарьев. Механизм формирования холдинга ОАО РЖД. // Железнодорожный транспорт. — 2006. — № 10.

ном транспорте. В то же время не были разработаны реальные механизмы для организации рынка перевозок, определения его участников, не созданы правила и системы регулирования работы рынка. Как результат – так и не появились полноценные независимые перевозчики. Независимые операторские компании, получившие лицензию перевозчика в силу ряда причин, в том числе юридического плана, не могли начать реализовывать свое законное право осуществлять перевозочную деятельность и были вынуждены работать лишь в статусе грузоотправителя.

В атмосфере подобных представлений возникали и всерьез рассматривались инициативы по созданию условий для становления независимых перевозчиков, для развития конкуренции в сфере перевозочной деятельности. Так, значительные усилия предпринимались по разработке нормативных документов, необходимых для обеспечения эффективного взаимодействия владельца инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и стороннего перевозчика. Среди таких документов (касающихся оказания услуг по использованию инфраструктуры) можно отметить проекты положений:

- об организации работы по заключению договоров с перевозчиками об оказании им услуг по использованию инфраструктуры ОАО «РЖД» при осуществлении перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа;
- об организации работы по приему и согласованию запросов перевозчиков об оказании услуг по использованию инфраструктуры ОАО «РЖД»;
- о предоставлении перевозчикам информации об оказываемых ОАО «РЖД» услугах, их стоимости, имеющихся в соответствии с графиком движения поездов технических и технологических возможностях инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, принадлежащей ОАО «РЖД».

Были подготовлены и направлены в Министерство транспорта Российской Федерации предложения ОАО «РЖД» по форме документа, подтверждающего факт оказания и фактический объем оказанных услуг по использованию инфраструктуры, а также по содержанию перечня критериев технических и технологических возможностей инфраструктуры, отсутствие которых является основанием для отказа в оказании таких услуг.

В тот период в Рабочей группе Межведомственной комиссии (МВК) сложилось понимание, что ключом к решению вопросов взаимодействия владельца инфраструктуры и перевозчика является принципиальный пересмотр Правил оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. Концепция изменения этих Правил была дважды рассмотрена на заседаниях МВК (10 и 25 октября 2005 г.) и одобрена.

В первом полугодии 2006 г. Минтранс России совместно с причастными министерствами и ведомствами разработал и согласовал план мероприятий *третьего* этапа реформирования железнодорожного транспорта. В итоге Распоряжением Правительства РФ от 10 августа 2006 г. № 1094 этот план был утвержден. Анализ показывает, что Перечень документов, который был разработан по поручению МВК, в большой степени соответствует этому

Отраслевое управление

Плану мероприятий третьего этапа реформы. По сути, в плане мероприятий, утвержденном Правительством РФ, сохранена идеология, выработанная МВК в течение 2005 г.

Однако дальнейшие процессы, связанные с реформированием, протекавшие в течение 2006—2007 гг., внесли определенные противоречия в понимание целей развития конкуренции в сфере перевозочной деятельности, а также в сроки достижения конкурентного состояния в этой сфере.

Например, министр транспорта РФ И.Е. Левитин, выступая на заседании Комиссии правительства РФ по развитию промышленности, транспорта и технологий 16 мая 2007 г., по-прежнему указывал на необходимость создания условий для работы независимых перевозчиков и операторов подвижного состава: «Для последующего развития полноценной конкуренции на рынке железнодорожных транспортных услуг необходимо создание условий не только для работы компаний-операторов, владеющих парком вагонов, но и для инвестиционной привлекательности парка собственных магистральных локомотивов, а также для работы независимых перевозчиков».

Однако в этом направлении ничего практически не делается. Различным организациям выданы уже сотни лицензий на перевозочную деятельность на железнодорожном транспорте, но ими невозможно воспользоваться. Отсутствуют и не разрабатываются тарифы на услуги инфраструктуры независимым перевозчикам и операторам подвижного состава. Не формируется рынок услуг локомотивной тяги, хотя локомотивами (поездными и маневровыми) владеет уже значительное количество собственников.

В ходе рассмотрения целевой модели рынка было определено, что до 2010 г. перевозчиками могут быть только владельцы инфраструктур в пределах своих инфраструктур. Возникает вопрос: а что должно быть в 2011 г. и далее? Если ответ на этот вопрос гласит: «так же, как в 2010 г.», — это означало бы крах реформ, признание их ошибочности, так как основным направлением реформирования отрасли и привлечения инвестиций в ее основную деятельность реформенные законы (№ 17-ФЗ, № 18-ФЗ от 10 января 2003 г.) и постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 предусматривают развитие частных перевозчиков общего пользования.

В то же время операторы подвижного состава, деятельность которых рассматривается как доказательство результативности реформы, начали работать еще до принятия Программы реформирования, причем отнюдь не благодаря указанным выше законам. Первые 17 договоров между операторами и МПС России были заключены еще в марте 2001 г., а Программа реформирования была утверждена в мае 2001 г. Работать же операторы начали даже раньше заключения этих первых договоров с МПС России, в том числе и операторы поездных формирований. Таким образом, приводя работу операторских компаний в качестве достижения реформы, надо иметь в виду, что за годы реформ для этой области деятельности государством ничего существенного не сделано.

Возникает вопрос: причем тогда реформа? Чего с ее помощью удалось добиться, если, сделав в новом законодательстве о железнодорожном транспорте ставку на множественность перевозчиков, сейчас решениями по целе-

Таблица 1

**Обобщенная оценка выполнения плана мероприятий реформы
отрасли по состоянию на конец 2007 г.**

Степень выполнения	Всего меро- прия- тий	В т.ч. с задержкой по сравнению с запланиро- ванными сро- ками	Из числа запланированных мероприятий	
			соответствуют целевой модели рынка услуг на железнодорожном транспорте	не соответствуют целевой модели рынка услуг на железнодорожном транспорте
Выполнено в запланированные сроки	2	-	2	-
Выполнено с учетом переноса запланированных сроков	1	-	1	-
В стадии выполнения	6	3	6	-
Состояние работ неизвестно	2	2	-	2
Не выполняются	4	4	-	4
Итого	15	9	9	6

вой модели рынка установлено, что их не должно быть, за исключением ОАО «РЖД»?

Эти противоречия приводят к выводу: существует необходимость уточнить и актуализировать политику государства в этой области. Последняя, как известно, исходила из того, что требуется создать условия для здоровой конкуренции в различных сферах железнодорожного бизнеса — прежде всего в перевозочной деятельности, предоставлении локомотивной тяги, а также в ремонтных услугах на равных условиях. В этой связи целесообразно проанализировать, что показывает ход выполнения тех пунктов плана мероприятий третьего этапа реформы, которые необходимо осуществить в течение 2006 г. — первого полугодия 2007 г. (табл. 1).

Из 15 мероприятий, запланированных на этот период, выполнены (в том числе с переносом сроков) три (20%). Еще 6 мероприятий находятся в стадии выполнения. Причем эти мероприятия в запланированные сроки выполнены не будут.

Оставшиеся 5—6 мероприятий находятся в определенном противоречии с принципиальными положениями целевой модели относительно доступа к услугам по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования со стороны сторонних перевозчиков, разработки тарифов на эти услуги, развития методов государственного регулирования отношений между владельцами инфраструктур и перевозчиками и иными лицами, пользующимися услугами инфраструктуры. Неудивительно, что судьба этих пунктов плана мероприятий третьего этапа реформирования железнодорожного транспорта находится под вопросом. Те пункты плана мероприятий, которые должны быть выполнены в 2007 г., фактически сорваны. Об остальных трудно прогнозировать что-то определенное.

Примечательным фактом, иллюстрирующим расхождения в государственной политике реформирования железнодорожного транспорта, являются также итоги рассмотрения правительством РФ вопроса о ходе реформирования железнодорожного транспорта на своем заседании от 2 ноября 2006 г. На этом заседании были приняты решения, закрепляющие и усиливающие план

Отраслевое управление

мероприятий третьего этапа реформы, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 10 августа 2006 г. № 1094. Принципиальным является пункт 6, в котором было дано поручение правительства РФ «разработать порядок взаимодействия перевозчиков и владельцев объектов инфраструктуры, а также перечень работ и услуг, подлежащих выделению в конкурентные сегменты, и о проделанной работе доложить во II квартале 2007 г. в Правительство Российской Федерации».

Данное поручение давалось в условиях, когда уже состоялись первые обсуждения проектов целевой модели рынка услуг на железнодорожном транспорте на уровне Росжелдора и МВК, и, казалось бы, этим поручением должны были быть исключены ограничения на деятельность перевозчиков. Однако спустя недолгое время в целевой модели рынка эти ограничения были прописаны. Возникает законный вопрос: почему у причастных органов государственной власти наблюдается такая непоследовательность в определении целевых установок по проведению реформы?

Например, в 2005 г. В.И. Якунин в выступлении на заседании Правления ОАО «РЖД» как недостатки, которые необходимо устранять, отмечал следующее:

«Вот мы называем в качестве показателя движения в рамках реформирования принятие постановлений Правительства РФ «Об утверждении Правил недискриминационного доступа перевозчиков к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования» и «Об утверждении правил оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования». Однако указанные Правила не только нуждаются в корректировке, но и не могут применяться из-за отсутствия предусмотренного Уставом «Перечня критериев технических и технологических возможностей осуществления перевозки, отсутствие которых является для перевозчика и владельца инфраструктуры основанием отказа в согласовании заявки на перевозки».

Есть проблемы и с приобретением локомотивов частными компаниями. Основной и главной причиной отсутствия частных инвестиций в локомотивный парк является тот факт, что действующая нормативно-правовая база, не позволяет этот парк эксплуатировать. Отсутствуют:

- регламент допуска частных локомотивов на железнодорожные пути общего пользования;
- объективная методика расчета тарифа при комбинированной перевозке, когда на одном участке дороги используется тепловозная тяга, а на следующем – электровозная, когда на одном участке используется наш локомотив, а на другом – частный;
- прозрачная и ясная система тарифообразования;
- законодательное разделение локомотивной тяги на подъездную – обязательную для перевозчика и маневровую – обязательную для владельца инфраструктуры, а также законодательное возложение на владельца инфраструктуры обязанности выполнения на станциях инфраструктуры по заявке перевозчиков различного рода маневровых работ с поездами перевозчиков».

А в 2007 г. позиция ОАО «РЖД» состояла в том, что услуг локомотивной тяги вообще не должно быть как таковых (и они не предусмотрены в

целевой модели). Правила оказания услуг по использованию инфраструктуры вообще не требуются, так как перевозчики должны работать в пределах принадлежащих им инфраструктур и т.п. Эту позицию в выступлении на заседании «круглого стола» Комиссии по естественным монополиям Совета Федерации ФС РФ от 28 мая 2007 г. начальник Правового департамента ОАО «РЖД» В.И. Бынков сформулировал так: «Особенности России, которые связаны с ее огромной территорией, с ее климатическим разнообразием, с наличием большого числа грузоотправителей, с ее транзитным потенциалом, показывают то, что возможность осуществления перевозки независимыми перевозчиками на сегодняшний момент отсутствует».

В том же своем (апрель 2005 г.) выступлении нынешний президент ОАО «РЖД» В.И. Якунин убедительно отговаривал своих коллег вторгаться в хозяйственную деятельность иных железнодорожных организаций: «В соответствии с идеологией реформы мы – открытое акционерное общество «Российские железные дороги» ни в коем случае не должны ничего регулировать, не должны диктовать свои правила деятельности другим участникам рынка. Для этого есть Минтранс, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральная служба по тарифам, антимонопольное ведомство и многие другие федеральные министерства и ведомства. Но до сих пор нет-нет, а по привычке мы даем указания независимым операторам. То технические требования к вагонным составам выдвинем, то какие-либо ограничения введем, то налоговое законодательство трактуем. С этим надо заканчивать. Не дело РЖД осуществлять регистрацию подвижного состава и выдавать запреты на его курсирование. Не наша задача разрешать или запрещать продление нормативных сроков службы вагонов, вводить запреты на погрузку определенных грузов в тот или иной вид вагонов, выдвигать требования по погрузке и креплению грузов. Если мы видим, что государственные органы не принимают меры регулирования, и это может привести к технологическим сбоям, нарушению норм безопасности, к ущербу для имущества РЖД – значит, надо привлекать их внимание к проблеме, требовать издания соответствующих нормативных актов, обязательных для исполнения всеми участниками рынка. Самим ни в коем случае их не нарушать. Но и не заниматься несвойственными нам функциями регулирования».

Здесь – что ни слово – то истина. Но как тогда могла состояться целая эпопея вмешательств ОАО «РЖД» в деятельность операторов подвижного состава в феврале 2006 г.?

А самый принципиальный вопрос: как могло так получиться, что в течение 2002–2006 гг. создавалось новое железнодорожное законодательство, принимались правительственные решения по реформированию (и все под лозунгом развития независимых перевозчиков и соответственно конкуренции), а на деле оказалось, что нормы, регулирующие работу этих перевозчиков, фактически не работоспособны? Перевозчики (помимо ОАО «РЖД») в России так и не появились.

Отраслевое управление

Отмеченные противоречия в формировании государственной политики по реформированию железнодорожного транспорта являются прямым следствием отсутствия научной проработки всей проблематики железнодорожной реформы в нашей стране. Ни один документ по реформе (в том числе Программа реформирования, утвержденная постановлением Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384, федеральные законы, принятые в связи с проведением реформы, да и та же самая целевая модель рынка услуг на железнодорожном транспорте) не имел научного обоснования. Научный анализ, исследование последствий различных вариантов организационного обособления по видам субъектов предпринимательской деятельности основных видов деятельности на железнодорожном транспорте, которые были интегрированы в структурах МПС России, не проводились и не проводятся. Научное обоснование механизмов технологического и договорного взаимодействия между этими субъектами отсутствует. Также отсутствует и научная проработка процессов государственного регулирования взаимодействий между не зависящими друг от друга железнодорожными организациями с обоснованием сфер компетенции различных государственных органов.

Очевидно, конкуренция при таком подходе рассматривается как нечто второстепенное, а зачастую – вредное.

В результате ключевые для реформы механизмы взаимодействия субъектов предпринимательской деятельности на железнодорожном транспорте в технологическом, договорном, информационном и иных аспектах до сих пор не рассматривались, не моделировались применительно к условиям, когда инфраструктура и подвижной состав принадлежат различным лицам. Большинство специалистов не имеют единого мнения даже по такому сравнительно простому вопросу, как деятельность операторов подвижного состава.

Из анализа, представленного в данной статье, вытекает вполне определенный вывод: двигаться дальше в направлении развития конкурентного рынка перевозок на железнодорожном транспорте возможно только при условии существенного углубления наших представлений о взаимодействии между участниками этого рынка. Первоочередными в перечне проблем, от решения которых критически зависит судьба реформирования железнодорожного транспорта, по нашему мнению, должны быть поставлены и выполнены следующие задачи:

- анализ структуры (т. е. состава профессиональных участников и пользователей услуг и предмета их взаимодействия) рынка услуг по перевозкам грузов железнодорожным транспортом;
- разработка предложений по формированию сфер государственного ценового и антимонопольного регулирования услуг по перевозкам грузов железнодорожным транспортом.

Атомная энергетика России: время упущенных возможностей

Нигматулин Б.И.,

доктор технических наук, профессор

Роль атомной энергетики в обеспечении национальной энергетической и технологической безопасности в последние годы существенно возросла. Это связано с тем, что для электроэнергетики страны стало характерным нарастание дефицита генерирующих мощностей, особенно в Европейской части России.

Стремительно либерализуется рынок электроэнергии. Сегодня по свободным ценам продается около 25% всей электроэнергии в стране. Однако практика показала, что этот сектор подвержен скачкообразным колебаниям цен – осенью 2007 г. и зимой 2008 г. пиковые значения цены в нерегулируемом сегменте рынка превышали тариф в 2 раза. В этих условиях форсированный ввод в эксплуатацию новых атомных электростанций становится без преувеличения вопросом, определяющим устойчивость энергообеспечения крупнейших регионов страны. Ответственность отраслевого менеджмента за высокое качество стратегических научно-технических, технологических и финансово-экономических решений существенно возрастает. В то же время, как будет показано в дальнейшем анализе (характеризующем ключевые стороны функционирования отрасли), потенциал менеджмента в атомной энергетике нуждается в серьезном укреплении.

Производство электроэнергии. В настоящее время на 10 атомных станциях, входящих в состав концерна «Росэнергоатом», эксплуатируется 31 энергоблок установленной мощностью 23,24 ГВт. По итогам 2007 г. на станциях «Росатома» было произведено 158,3 млрд кВт/ч электроэнергии, еще 1,7 млрд кВт/ч производится на блок-станциях, не входящих в структуру концерна «Росэнергоатом». Интегральным показателем, характеризующим эффективность производственного процесса в атомной электроэнергетике, является коэффициент использования установленной мощности (КИУМ). На станциях концерна «Росэнергоатом» КИУМ по итогам 2007 г. составил 77,7%. В то время как среднемировой показатель КИУМ на АЭС – 87%. В ряде стран (Япония, США, Германия, Республика Корея, Финляндия, Чехия) КИУМ на АЭС достигает 90–92%. Разница между значениями среднемирового КИУМа с показателями «Росатома» составляет около 10 процентных пунктов. Принятые «Стратегия развития атомной энергетики до 2050 г.» и «Энергетическая стратегия России до 2020 г.»

предусматривали выход на среднемировой уровень КИУМа к 2007 г. Реальность столь значительного увеличения КИУМа при эффективном управлении компаниями отрасли подтверждается опытом США. В атомной энергетике этой страны за 5 лет (с 1997 по 2002 г.) КИУМ был поднят с 78 до 91%, т.е. на 13 процентных пунктов. Установленная мощность АЭС в США в 5 раз больше, чем мощность атомных станций в России, при этом средний возраст эксплуатируемых АЭС в США также на 5 лет больше. Что касается российской ситуации, то можно отметить довольно значительные (13%) темпы роста КИУМа станций «Росэнергоатома» в период 1998—2002 гг. Однако в последующие 5 лет данный интегральный показатель практически оставался на прежнем уровне (рост – 2,1%). В результате в период 2004—2007 гг. российские АЭС недовыработали около 70 млрд кВт/ч электроэнергии. Для отрасли в целом это составило недополученную выручку 2,3 млрд долларов (здесь и далее оценки делаются исходя из цены поставки электроэнергии на оптовый рынок в 0,8 руб. за 1кВт/ч). Падение КИУМа с 76% в 2003 г. до 72% в 2005 г., а также весьма вялые темпы восстановления КИУМа в последующие годы – безусловная «заслуга» отраслевого менеджмента.

Таким образом, российская атомная энергетика по эффективности использования своих мощностей остается на уровне 2003 г. Пять лет прошло впустую. Команда отраслевых менеджеров не смогла переломить ситуацию.

Достройка энергоблоков АЭС в Российской Федерации. Стратегией развития атомной энергетики до 2050 г. в период 2000—2007 гг. планировалась достройка следующих энергоблоков, начатых строительством в советский период: 1-й блок Волгодонской АЭС, 3-й блок Калининской АЭС, 5-й блок Курской АЭС, 2-й блок Волгодонской АЭС, 4-й блок Калининской АЭС.

Реальность оказалась намного более скромной. Из пяти блоков, намеченных к пуску до 2008 г., в эксплуатацию удалось ввести лишь два:

- ♦ 1-й энергоблок на Волгодонской АЭС (пуск состоялся в 2001 г.);
- ♦ 3-й энергоблок на Калининский АЭС (ввод в эксплуатацию состоялся в 2005 г.).

При этом затраты на строительство 3-го блока Калининской АЭС превысили подтвержденную в 2002 г. смету расходов в 2 раза, расхождение составило 14 млрд руб. в ценах 2003 г. К сожалению, серьезного анализа такого огромного перерасхода отраслевой менеджмент не сделал. А именно тогда проявились те негативные тенденции, которые сегодня вызывают такой взрывной рост стоимости достройки и нового строительства АЭС.

В октябре 2006 г. была утверждена новая программа развития отрасли — ФЦП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007—2010 гг. и на перспективу до 2015 г.». Теперь пуск 2-го энергоблока Волгодонской АЭС запланирован на 2009 г. Реально, судя по темпам строительства, это событие произойдет не ранее 2012 г. Четвертый блок Калининской АЭС вместо 2007 г., как это планировалось в атомной Стратегии, теперь намечено пустить в 2011 г. Но в реальности он будет запущен, по всей видимости, не ранее 2013 г. А 5-й (70% готовности

РБМК) и 6-й блоки (15% готовности ВВЭР) Курской АЭС были и вовсе выкинуты из «дорожной карты». Сдвигка графиков достройки энергоблоков на Калининской и Волгодонской АЭС, а также отказ от достройки Курской АЭС в период 2007–2011 гг. приведет к недопоставке на энергорынок 90 млрд кВт/ч электроэнергии. В условиях наступающей полосы дефицитов эти мощности были бы крайне необходимы. С другой стороны, объем недополученной выручки «Росатома» при текущих ценах составит 3,5 млрд долларов.

Вместо достройки Курской АЭС планируется форсировать строительство двух новых блоков (ВВЭР) на площадке Нововоронежской АЭС-2 (расположена в 250 км от площадки Курской АЭС). Электроэнергия с этих двух блоков будет поставляться в Московский регион. Для этого планируется строительство линий электропередачи дальностью 600 км между Нововоронежской АЭС-2 и Московским электрокольцом. В Московский регион можно было бы поставлять электроэнергию из достраиваемых 5-го и 6-го блоков Курской АЭС. Стоимости строительства линий электропередачи от Курской АЭС и Нововоронежской АЭС-2 до Московского кольца будут сопоставимы. При этом стоимость строительства двух блоков Нововоронежской АЭС-2 почти в 2 раза дороже (на 70 млрд руб. в ценах 2007 г.), чем достройка 5-го и 6-го блоков Курской АЭС. Реальные сроки пуска 5-го блока Курской АЭС в случае его включения в ФЦП – 2010 г., 6-го – 2013 г. Блоки Нововоронежской АЭС-2 запланированы к вводу в ФЦП 2012 и 2013 гг., однако реальные сроки ввода будут сдвинуты на 3 года и более из-за неготовности проектов и строительной инфраструктуры на площадке АЭС. Таким образом, приоритетная достройка 5-го и 6-го блоков Курской АЭС может дать выигрыш как минимум в 5 лет. Это тем более важно понимать, поскольку новое руководство «Мосэнерго» отказалось от строительства в Подмоскovie Петровской ГРЭС мощностью 4 ГВт (топливо — газ и уголь) и предложило обеспечить покрытие дефицита электроэнергии в Москве и области за счет поставок из ближайших регионов. Рассмотренный тезис следует заключить выводом: решения, принятые отраслевым менеджментом, приведут к потере выручки в размере не менее 3,5 млрд долларов за 5 лет и к прямым потерям бюджетных инвестиций в размере не менее 2,9 млрд долларов.

Строительство новых энергоблоков на территории России. В программу строительства энергоблоков до 2015 г. согласно принятой ФЦП входят:

- ♦ два блока Нововоронежской АЭС-2;
- ♦ три блока на Ленинградской АЭС-2;
- ♦ один блок на Волгодонской АЭС;
- ♦ один блок Курской АЭС-2;
- ♦ один энергоблок БН-800 Белоярской АЭС.

Согласно ФЦП совокупная мощность предполагаемых к строительству в 2007–2015 гг. новых энергоблоков составляет 7,8 ГВт. Средняя стоимость строительства (исключая несерийный БН-800) составляет при этом 66,7 млрд руб. за 1 ГВт в ценах соответствующих лет (т.е. с учетом инфляции). Однако уже сегодня проектные организации отрасли объявляют о необходимости не

Отраслевое управление

менее чем 1,5-кратного увеличения смет, т.е. до 100 млрд руб. за 1ГВт и более. Причина – отсутствие в отрасли механизмов контроля роста цен на поставляемое оборудование и услуги.

Приведем характерный пример. В 2004 г. стоимость парогенераторов, которые входят в основное оборудование на АЭС «Кудамкулан» (Индия), составляла 8 млн долларов за 1 парогенератор. Сегодня объявленная заводом-изготовителем цена 1 парогенератора – 44 млн долларов. Таким образом, цена оборудования выросла в 5,5 раза за 4 года. Другой пример: в 2005 г. был проведен тендер на поставку комплекса фильтрационного оборудования АЭС «Кудамкулан». Победила немецкая компания HS Luftilter GmbH с ценой 12,3 млн долларов. В ноябре 2007 г. состоялся тендер на поставку аналогичного комплекса оборудования для Нововоронежской АЭС-2. Стоимость предложения HS Luftilter GmbH составила уже 32,23 млн долларов. Предложение российской фирмы «Прогресс экология» – основного поставщика данного оборудования на российские АЭС и АЭС «Бушер» – составило 8 млн долларов (т.е. в 4 раза меньше). Тем не менее тендерная комиссия склонялась принять предложение немецкой фирмы. Однако российская компания подала в суд, и решение о передаче немцам контракта пока не принято, разбирательство длится до сих пор. Любопытна аргументация сторон. «Прогресс-Экология» в судебном порядке требует заключить с ней договор на поставку, поскольку в соответствии с законодательством о закупках для федеральных и муниципальных нужд побеждает заявка фирмы, которая прошла аккредитацию и указала наименьшую цену. Контраргументы заказчика – Московской АЭП сводятся к тому, что правила закупок на бюджетные средства на этот случай не распространяются. Средства, поступив от «Росэнергоатома» на счета АЭП, потеряли статус бюджетных, а значит, можно не использовать процедуры закупок, направленные на экономию бюджетных средств. При таком уровне управления инвестиционными ресурсами приходится удивляться лишь тому, что цена строительства 1 ГВт атомной генерации выросла за последний год всего в 1,5 раза, а не в 2 раза и более.

Особо следует отметить строительство 4-го блока Белоярской АЭС (уникальный реактор БН-800 на быстрых нейтронах – проект 70-х годов прошлого столетия). Стоимость строительства в силу уникальности проекта и оборудования станции неизбежно превысит утвержденные 3 млрд долларов как минимум в 2 раза. С точки зрения экономической целесообразности строительство этого блока неоправдано. Даже серийные АЭС в Уральском регионе и Сибири неконкурентоспособны по сравнению с угольными и парогазовыми блоками на попутном газе. Строительство блока было бы в какой-то степени оправдано, если на нем отрабатывать технологии топливного цикла на смешанном уран-плутониевом топливе, в первую очередь с использованием накопленного на комбинате «Маяк» реакторного плутония. Однако отраслевой менеджмент не смог организовать производство смешанного топлива и намеренно пускает реактор полностью на урановом топливе. Планируемый срок пуска (2012 г.) абсолютно нереальный в силу уникальности состава оборудования блока, длительности сроков восстановления технологий изготовления и т.д. В России имеется 27-летний опыт эксплуа-

тации реактора на быстрых нейтронах БН-600 с урановым топливом на той же станции. На этом реакторе можно отрабатывать и другие топливные циклы. Поэтому решение о строительстве БН-800 абсолютно необоснованно и с научно-технической точки зрения. Все основные перспективные научно-технические задачи развития атомной энергетики на быстрых нейтронах можно решить на действующем реакторе БН-600 (его эксплуатация может быть продлена реально еще до 2025 г.). Необходимо также отметить, что нигде в мире АЭС с реакторами такого типа и такой мощности не строятся в силу большой неопределенности перспектив развития этого направления в будущем (за пределами 2020 г.) и огромных финансовых и материальных затрат.

Итак, можно констатировать, что завышение сметной стоимости строительства серийных энергоблоков в 1,5 раза (по сравнению с параметрами ФЦП) на 7 блоках ведет к удорожанию инвестпрограммы «Росатома» до 2015 г. включительно на 10 млрд долларов. Плюс 6 млрд долларов экономически не оправданных финансовых затрат на строительство БН-800. Такой может быть цена неэффективных решений отраслевого менеджмента в сфере строительства новых АЭС.

Организация строительства на площадках в Российской Федерации. Для решения задач расширенного строительства новых и достройки начатых энергоблоков, руководство приняло ряд решений о коренной реорганизации проектно-строительного комплекса отрасли. В частности, было создано 3 инженерных центра, ответственных за проектирование и строительство АЭС «под ключ». Однако при внешней привлекательности концепции консолидации и интеграции ресурсов отрасли в ходе реструктуризации была выявлено ряд негативных моментов, а именно:

- ♦ в новой конфигурации центральный аппарат «Росатома» фактически не контролирует график выполнения и стоимость работ; система, выполняющая функции государственного заказчика, практически отсутствует;
- ♦ инженерные центры были созданы на базе проектных организаций («Атомэнергопроект»). Последним подчинены руководители работ на строительных площадках, от которых и зависит фактическое соблюдение сметы и графика строительства. Если раньше руководители строящихся объектов были главными распорядителями средств и имели широкие возможности для давления на проектировщиков, поставщиков и других подрядчиков, то в сегодняшней организации работ один из подрядчиков (проектная организация) получил контроль над реализацией проекта в целом.

Воздействие указанных негативных факторов на ход строительства ведет к неизбежному удорожанию смет и увеличению сроков выполнения работ, что уже сегодня имеет место.

Отраслевой менеджмент за последние два с половиной года мало что сделал для восстановления строительно-монтажного комплекса атомной энергетики. Так, для выполнения ФЦП необходимо обеспечивать ежегодный рост численности строителей и монтажников на площадках АЭС темпами 4–5 тыс. человек в год. К 2012 г. необходимо выйти на уровень 40 тыс. человек, занятых на строительстве АЭС. Сегодня такая программа нара-

Отраслевое управление

щивания кадрового потенциала отсутствует. И вот результат: уже в 2007 г., следующем после утверждения ФЦП, программа строительства и достройки АЭС была сорвана. Например, согласно ФЦП в 2007 г. на достройку Калининской АЭС необходимо было инвестировать 7,8 млрд руб., а фактический объем работ был выполнен на 427 млн руб. При сохранении нынешнего состояния дел реальным можно признать возможность пуска к 2015 г. не 9,8 ГВт на АЭС, а лишь 2 ГВт (достроить блоки Калининской и Волгодонской АЭС). Можно сделать вывод о том, что сроки ввода энергоблоков будут смещены минимум на 4 года. Это означает, что в период до 2015 г. «Росатом» недопоставит 140 млрд кВт/ч электроэнергии, а это потеря выручки в отрасли не менее 4,5 млрд долларов.

Строительство АЭС за рубежом. Согласно утвержденной в 2000 г. программе развития атомной отрасли, планировалось до 2007 г. построить 5 энергоблоков за рубежом. В дальнейшем сроки работ по всем площадкам оказались сорваны. Конкретные факты таковы:

1) блок на АЭС «Бушер» в Иране. Достройку планировалось завершить в 2004 г. На практике строительство продолжается до сих пор. Реально блок будет введен в эксплуатацию не ранее 2010 г.;

2) два блока на АЭС «Тяньвань» в Китае. Пуск 1-го блока планировался в 2004 г., состоялся – в 2006 г. 2-й блок планировался к запуску в 2005 г., а введен в эксплуатацию в 2007 г. Задержки вводов привели к введению штрафных санкций со стороны заказчика, что сделало проект убыточным для федерального бюджета. Потери могли бы быть и больше, если бы не самоотверженная работа руководителей строительства с российской страны на Тяньваньской АЭС;

3) два блока на АЭС «Кудамкулан» в Индии. 1-й блок станции планировалось запустить в 2006 г., 2-й – в 2007 г. Строительство ни одного из блоков до сих пор не завершено, смещение сроков ввода их в эксплуатацию – минимум три года.

Катастрофическое отставание от утвержденных сроков строительства на всех зарубежных объектах показывает неэффективную организацию работ, в результате конкурентоспособность российского атомного комплекса за рубежом неуклонно снижается. Срыв сроков строительства на зарубежных площадках, как минимум, отодвигает возможность получения контрактов на строительство вторых очередей на указанных выше площадках. Ранее планировалось заключение контрактов на строительство пяти блоков до 2006 года

Победа в тендере на строительство двух блоков на АЭС «Белена» (Болгария) консорциумом, в который кроме российских входят французские и немецкие компании, объясняется прежде всего, тем, что проект и инфраструктура нового строительства в целом были созданы еще в советский период из расчета возведения АЭС с отечественным реактором ВВЭР-1000.

В целом нетрудно понять, что при плановых сроках строительства одного блока 5 лет и его стоимости 3 млрд долларов упущенная выручка в связи с уже двухлетней задержкой в подписании контрактов на строительство блоков вторых очередей составляет 6 млрд долларов.

Консолидация атомного энергомашиностроения. В 2006 г. руководство Росатома приняло концепцию создания специализированной вертикально-интегрированной корпорации в сфере производства оборудования для атомных станций. К сегодняшнему дню стало возможным оценить риски данного решения. Мировая практика свидетельствует, что производство оборудования для атомной и тепловой энергетики обычно сосредоточивается в рамках одних и тех же корпораций. Так, General Electric, Alstom, Areva, Mitsubishi производят оборудование для всех типов генерации. В российской практике выделение специализированного производства для атомной энергетики ведет к еще большему ослаблению отечественных энергомашиностроительных компаний, которые и без этого являются недостаточно крупными для успешной конкуренции на мировом рынке.

Сегодня под контроль «Росатома» перешла первая из запланированных к консолидации производственных площадок энергомашиностроительной отрасли – ОАО «ЗИО» (г. Подольск) – производитель котельного и другого теплообменного оборудования. На базе этого предприятия руководство «Росатома» начало выстраивание собственного вертикально-интегрированного производства полного оборудования для АЭС. Первым шагом стала организация в цехах ЗИО производства тихоходных турбин большой мощности для АЭС. Следует отметить, что технологически производство котельного оборудования и турбин практически не пересекается. Каждое из этих производств требует собственного уникального набора технологического оборудования, а также высококвалифицированных специализированных рабочих и инженерных кадров. Для организации конкурентоспособного производства турбин необходимы школа и традиции, формируемые десятилетиями. Попытка фактически с нуля создать новое производство обрекает отрасль на потерю темпов, в то время как традиционный поставщик тихоходных турбин на атомные станции – харьковский «Турбоатом» – располагает четырьмя комплектами турбин высокой степени готовности для реакторов типа ВВЭР.

Стоит также обратить внимание на динамику цен на традиционное для ЗИО оборудование. Именно на этом предприятии производятся упомянутые выше парогенераторы для АЭС. Цена поставки последних возросла с 8 млн до 44 млн долларов за последние несколько лет. Характерно, что эскалация цены произошла в период, когда предприятие перешло под управление «Росатома». В условиях низкой эффективности нынешнего менеджмента «Росатома» консолидация отрасли под контролем монопольного заказчика несет чрезвычайно высокие риски. Резюмируя, отметим, что в период 2000–2005 гг. удавалось отгружать по одному комплекту оборудования для АЭС в год. Стратегией развития атомной энергетики до 2050 г. предусматривался выход начиная с 2005 г. на производство минимум двух комплектов в год. Сегодня атомное энергомашиностроение не способно обеспечить поставку даже одного комплекта в год, при этом финансовые потери производителей оборудования составляют около 1,5 млрд долларов в год.

Научно-техническая политика. Менеджерская команда отрасли последних лет серьезным образом изменила научно-техническую политику атомно-

Отраслевое управление

го комплекса. По своим последствиям наиболее значимым стоит признать решение о том, что до 2020 г. будет обеспечено строительство нового проекта «АЭС-2006». Это означает прекращение работ по проекту АЭС с реактором ВВЭР-1500 электрической мощностью 1,5 ГВт (против 1 ГВт мощности существующих проектов). В последнем случае были решены все основные технические и технологические проблемы создания основного оборудования (корпус реактора, парогенераторы, турбины и т.д.) на отечественных предприятиях. Внедрение этого проекта значительно повышало эффективность капитального строительства АЭС. При одинаковых сроках строительства мощность энергоблоков с реактором нового проекта возрастала в 1,5 раза при увеличении стоимости не более чем на 20%. Новый проект был адаптирован к требованиям наиболее перспективных экспортных рынков Индии и Китая, «больших» энергосистем, где оправдано строительство энергоблоков с большими единичными мощностями. Кроме того, ВВЭР-1500 оптимальным образом вписывался в программу замещения выводимых из эксплуатации отечественных энергоблоков проектов РБМК 70-х годов постройки (в частности, для замещения энергоблоков выводимой к 2020 г. из эксплуатации первой очереди Ленинградской АЭС).

«АЭС-2006» имеет новый реактор, мощность которого всего на 10% больше эксплуатируемых и строящихся в России и за рубежом. Столь незначительное повышение мощности экономически не оправдано. Отрасль имеет более современные серийные проекты АЭС, уже реализованные в Китае и реализующиеся на АЭС «Кудамкулан» в Индии. При этом разработка нового проекта требует столько же времени и ресурсов, что и завершение проекта ВВЭР-1500. Российская атомная промышленность потеряла возможность расширить свою мощностную линейку. Были безвозвратно потеряны ресурсы, вложенные в развитие проекта ВВЭР-1500. Проект «АЭС-2006» до сих пор не завершен. Его отсутствие приводит к задержке развертывания строительства на площадках Нововоронежской АЭС-2 и Ленинградской АЭС-2.

Одним из приоритетов «Росатома» в развитии новой техники было объявлено проектирование и строительство плавучих АЭС. Прорекларирован высокий экспортный потенциал этого проекта и его востребованность в отдаленных регионах Крайнего Севера и Дальнего Востока РФ. Однако технико-экономические расчеты показывают чрезвычайно высокую стоимость произведенной на плавучих АЭС электроэнергии. Стоимость 1 кВт мощности «плавучки» достигает 7000 долларов и более (данные 2007 г.), что делает проект неконкурентоспособным по сравнению с традиционными энергоисточниками.

Серьезной проблемой атомной промышленности является стагнация экспериментальной базы научно-исследовательских институтов отрасли. Практически заморожена работа по обоснованию технических решений, касающихся продления эксплуатации, а также по созданию новых технологий и оборудования по всему ядерно-топливному циклу (топливо — генерация — обращение с облученным ядерным топливом). Не ведется обоснование новых проектов АЭС. Отсутствуют планы реконструкции и

строительства исследовательских реакторов, необходимых для испытания под облучением материалов и конструкций защитных (горячих) камер. Без такого анализа, нельзя понять причины возникновения дефектов или отказов в работе важнейших элементов систем, а потому неизбежны ситуации снижения мощности и остановки реакторов (как это было, например, на серийных реакторах ВВЭР-1000).

Итак, разработка проекта «АЭС-2006» обойдется в 1,5 млрд руб. Сколько же уже было вложено в разработку ВВЭР-1500? Планируемые расходы на программу разработки и строительства плавучих АЭС составляют 9,14 млрд руб. до 2015 г. Как следствие, суммарный объем неэффективных вложений – 450 млн долларов. Дополнительный ущерб связан с потерей темпов в разработке новых проектов оборудования и проявляется в задержках строительства АЭС.

Выводы. Явно завышенный уровень цен на капитальное строительство, слабый контроль над издержками со стороны центрального аппарата Росатома, многочисленные срывы утвержденных графиков ввода объектов – все это, а также другие крупные просчеты отраслевого менеджмента выражаются, даже по осторожной оценке, в недополученный отраслью выручке порядка 17 млрд долларов до 2015 года. Возможные потери, связанные с неэффективностью использования инвестиционных средств за тот же период превышают 19 млрд долларов. Подготовленный Росатомом новый документ (Программа долгосрочной деятельности ГК «Росатом») должен заменить утвержденную правительством РФ, ныне действующую ФЦП и легализовать беспрецедентный и необоснованный рост стоимости строительства АЭС. Полученный в конце 90-х и начале 2000-х годов отраслью серьезный импульс ее развития на сегодня, к сожалению, утрачен по причине низкого качества управления атомной энергетикой.

¹ См. Сайт: www.proatom.ru