

УДК 35.072.81

Г. В. Дмитренко,  
кандидат наук з державного управління,  
заступник голови обласної державної адміністрації у Львівській області

# ЕФЕКТИВНІСТЬ ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА РЕАЛІЗАЦІЮ КОМПЛЕКСНОЇ ПРОГРАМИ СТВОРЕННЯ ЯДЕРНО-ПАЛИВНОГО ЦИКЛУ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена проблемам ефективності використання бюджетних коштів, виділених у 2007–2008 роках та I кварталі 2010 року на забезпечення реалізації Комплексної програми створення ядерно-паливного циклу в Україні; визначенню причин, що заважали використанню бюджетних коштів у найефективніший спосіб.*

*Paper deals with problems of efficiency of budget funds allocated in 2007-2008 and first quarter of 2010 to ensure implementation of the Complex Program for the Nuclear Fuel Cycle in Ukraine to determine the reasons that prevented the use of budget funds in the best way.*

*Ключові слова: управління ресурсами, фінансування, використання коштів, ефективність, ядерне паливо, програма, контроль.*

*Key words: resource management, financing, funds use, efficiency, nuclear fuel program control.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

Рівень розвитку енергетики кожної країни має вирішальний вплив на стан економіки в державі, вирішення проблем соціальної сфери та рівень життя людей. Енергетична безпека є однією з найважливіших складових національної безпеки, необхідною умовою забезпечення сталого розвитку держави. Важлива роль у народному господарстві належить ядерній енергетиці України, яка забезпечує близько 50 % загального виробництва електроенергії в Україні. На цей час в Україні працюють чотири АЕС, на яких розташовані 15 енергоблоків загальною встановленою потужністю 13,8 млн кВт. Тому для цього необхідно:

- підтримувати та розвивати виробництво в атомній галузі;
- нарощувати потужності виробництва цирконію та прокату;
- проводити науково-конструкторські роботи в межах заходів з реалізації бюджетної програми.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чому, при постійному збільшенні обсягів фінансування, не досягнуто всіх поставлених цілей та яким чином можна поліпшити ефективність управління коштами, виділеними на реалізацію поставлених завдань?

Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

## ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави значною мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях — як виділення, так і використання коштів. Завданням статті є забезпечення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Посідаючи сьоме місце у світі після США, Франції, Японії, Німеччини, Росії, Англії за обсягами виробництва електроенергії на АЕС, та шосте місце у світі і перше — в Європі за розвіданими запасами урану (1,8 % світових розвіданих запасів), наша держава сьогодні не має власного повного ядерно-паливного циклу та є залежною від закордонних партнерів щодо окремих його елементів.

Інтереси національної безпеки вимагають підвищення ролі України у виробництві ядерного палива, зниження залежності від його поставок за рахунок поступового створення власного ядерно-паливного циклу.

Однак, при наявному потенціалі участь нашої держави у виробництві ядерного палива для вітчизняних АЕС є незначною. В Україні видобувається уранова руда (в обсягах до 30 % від власних потреб) та цирконова руда (видобуток повністю забезпечує потреби), які переробляються у концентрат та частково відправляються до Росії для виготовлення ядерного палива.

У 1995—1996 роках проведено тендер з вибору партнера для створення в Україні спільного підприємства (далі — СП) з виробництва ядерного палива для реакторів ВВЕР-1000 (саме ці реактори становлять 90 % загальної кількості наявних), за умовами якого потрібно було побудувати завод з випуску тепловидільних збірок (далі — ТВЗ) потужністю 300 тонн збагаченого урану на рік. Це мало стати основою для побудови вітчизняного ядерно-паливного циклу (далі — ЯПЦ).

Переможцем тендеру визнано російське АТ "Концерн "ТВЕЛ", що обгрунтовано тендерним комітетом вигідними ціновими пропозиціями на складський природний уран та послуги з його конверсії та збагачення.

За підсумками тендеру в 2001 році було створено закрите акціонерне товариство "Спільне українсько-казахстансько-російське підприємство з виробництва ядерного палива", в 2003 році підписано Угоду від 13.05.03 між Урядом Республіки Казахстан, Урядом російської Федерації та Кабінетом Міністрів України про сприяння у розвитку та діяльності закритого акціонерного товариства "Спільне українсько-казахстансько-російське підприємство з виробництва ядерного палива". Однак з боку України не було забезпечено виконання зобов'язань щодо розвитку цирконієвого виробництва за Угодою, тому спільне підприємство так і не розпочало статутну діяльність у повному обсязі.

На сьогодні в Україні частково налагоджено виробництво уранового концентрату, цирконієвого сплаву, трубною заготовки та прокату.

Таким чином, до 2010 року російські партнери (ВАТ "ТВЕЛ") забезпечували ядерним паливом усі енергоблоки атомних електростанцій України. Водночас російська сторона здійснює науково-технічний супровід ЯПЦ та поставляє 85 % необхідного устаткування для вітчизняних АЕС.

Проте, існування російської домінанти на українському ядерному ринку змусило українське експертне середовище дійти висновків щодо необхідності диверсифікувати джерела постачання ядерного палива та технологій. Є кілька основних шляхів це зробити: 1) допустити на внутрішній ринок альтернативних постачальників ядерного палива та його складових (урану, гексафториду природного урану, гексафториду збагаченого урану); 2) збудувати власний завод із виробництва ядерного палива; 3) використовувати альтернативні російським реакторні технології.

Одним із конструктивних досягнень став розвиток співпраці з американською компанією Westinghouse Electric, основним акціонером якої є Toshiba. В 2000 році було укладено Виконавчу угоду між Урядом США та Кабінетом Міністрів України щодо проекту кваліфікації ядерного палива для українських АЕС з реакторною установкою ВВЕР-1000, в 2005 році до активної зони енергоблоку №3 Южно-Української АЕС було завантажено 6 дослідних збірок (ТВЗ) виробництва компанії Westinghouse Electric, в 2010 році після успішної чотирирічної експлуатації дослідних збірок до активної зони енергоблоку №3 Южно-Української АЕС було завантажено на дослідно-промислову експлуатацію 42 ТВЗ (повний річний комплект перевантаження) виробництва компанії Westinghouse Electric.

У квітні 2008 року між ДП "НАЕК "Енергоатом" та компанією Westinghouse підписано комерційний контракт, за яким із 2011 до 2016 року вони постачатимуть паливо виробництва компанії Westinghouse постачатимуть для трьох енергоблоків ВВЕР-1000.

Наразі головними невирішеними завданнями створення власного ядерно-паливного циклу в Україні залишаються розвиток в повному обсязі потреби українських АЕС: виробництва уранового концентрату, виробництва гексафториду природного урану, виготовлення ядерного палива, включаючи паливні таблетки та повний цикл цирконієвого виробництва, збереження, переробка та утилізація відпрацьованого ядерного палива, забезпечення ядерної промисловості необхідними хімічними компонентами та обладнанням.

У разі вирішення цих завдань, Україна отримає суттєві економічні вигоди, адже за рахунок додатково отриманої атомної енергії можна заощаджувати газ на інші види органічного палива із забезпеченням сучасних вимог щодо викидів окису вуглецю в атмосферу. Поштовх отримають наукоємні та високотехнологічні галузі вітчизняної економіки. І найголовніше — Україна як енергетично залежна держава отримає шанс стати потужним експортером електроенергії та компонентів для АЕС.

Між тим, у зв'язку з діяльністю за часів СРСР на території України підприємств атомно-промислового комплексу, що з об'єктивних причин застосовували не досконалі технології, у Дніпропетровському регіоні утворилися екологічно небезпечні об'єкти (переважно хвостосховища) з відходами переробки уранових руд, які надходили до СРСР з країн Східноєвропейського радянського блоку [1; 2].

Заходи зі створення в Україні ядерно-паливного циклу та приведення об'єктів колишнього уранового виробництва в екологічно безпечний стан фінансувалися через Міністерство палива та енергетики України (далі — Мінпаливенерго) за бюджетною програмою.

Комплексна програма та Державна програма "Ядерне паливо України" не одержали необхідного ресурсного забезпечення, оскільки не спиралися на реальні фінансові джерела [3].

Із загальної запланованої на 2007—2009 роки суми бюджетного забезпечення в 1134 млн грн. фактично надійшло 877 млн грн. тобто менше на 250 млн грн.

Розгляд причин ненадходження коштів до спецфонду у передбачених обсягах у розрізі років вказує, що не було виконано плану надходжень у 2009 році, зокрема через не проведення Мінпаливенерго операцій з продажу галузевих резервів уранового концентрату, цирконію та гафнію — на 212 млн грн. Крім того, у зв'язку з непроведенням органами Державного казначейства платежів за зареєстрованими зобов'язаннями підприємств атомпрому, не використано на заходи бюджетної програми та у грудні 2009 року повернуто до державного бюджету 37,1 млн грн. До того ж за коштами цільової надбавки, яка не передбачалася у державному бюджеті, НАЕК "Енергоатом" за 2009 рік розрахувався з Мінпаливенерго на рівні 72 % очікуваного (165,7 млн грн. при запланованих 229,9 млн грн.).

Отже, досягнення цілей обох державних програм було поставлено в залежність від фінансово-економіч-

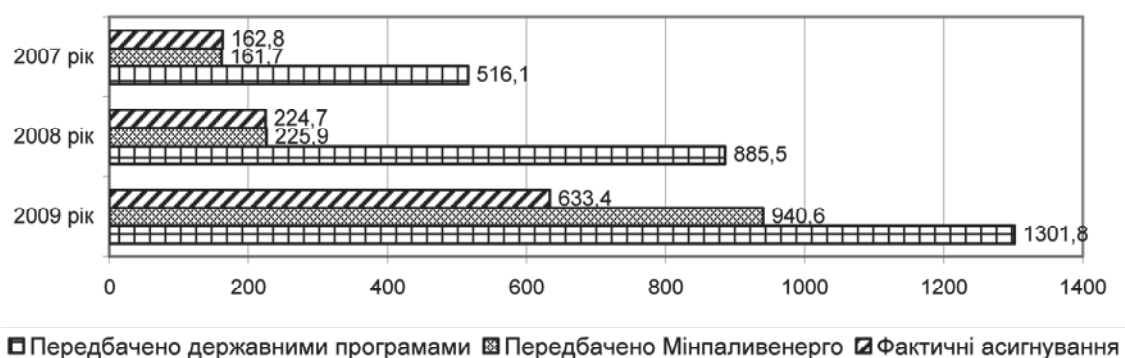


Рис. 1. Фінансове забезпечення Комплексної програми за 2007–2009 роки (млн грн.)

ного становища виробника електроенергії, результатів операцій з продажу державних запасів та виконавчої дисципліни органів Державного казначейства.

До того ж Комплексна програма за фінансовими параметрами не узгоджувалася з бюджетною програмою: заплановані за бюджетною програмою суми коштів на 2007—2008 роки були меншими у 3—4 рази, ніж установлені Комплексною програмою (становили відповідно 387,5 та 1401,6 млн грн.). На 2009 рік передбачені державними програмами обсяги фінансового забезпечення в 1,3 рази перевищували доведені Міністерству плани (відповідно 940,6 та 1302 млн грн.), а фактично було виділено 70 % запланованого (633,4 млн грн.).

Таким чином, з часу прийняття першої програми створення ядерно-паливного циклу в Україні минуло 17 років, однак у державі так і не сформовано цілісної системи нормативно-правового забезпечення процесу створення власного виробництва ядерного палива. Жодна із державних програм належним чином не фінансується і не виконується. Програми зі створення ядерно-паливного циклу в Україні не вирішують завдань із концентрації фінансових, матеріально-технічних ресурсів та виробничого і науково-технічного потенціалу, мають здебільшого декларативний характер.

Крім того, не існувало єдиного координуючого органу, який повною мірою забезпечував би та контролював процеси створення виробництва ядерного палива та розвиток підприємств атомної промисловості. Частково цим у межах повноважень займалися Мінпаливенерго, Державний концерн "Ядерне паливо", ДП НАЕК "Енергоатом".

Утворений у сфері управління Мінпаливенерго у квітні 2008 року Державний концерн "Ядерне паливо" (далі — Концерн) впродовж 2008 року практично не функціонував, доходів не отримував, а його Правління на засідання не збиралося.

За результатами роботи за 2009 рік, Концерн виконав лише частину запланованих заходів (за I квартал — 14 із 18 передбачених заходів, за III та IV квартали — 7 із 14). Зокрема:

- не розроблено рекомендацій щодо факторів впливу реального стану галузі для прийняття рішення щодо вибору потенціального партнера для будівництва заводу з фабрикації ТВЗ для АЕС України та техніко-економічного обґрунтування створення виробництва свіжого ядерного палива;

- не проведено аналізу: наявності будівельних

організацій, здатних виконати весь комплекс робіт із будівництва заводу з фабрикації ядерного палива; стану справ із забезпеченням кваліфікованими кадрами технологічного процесу виробництва свіжого ядерного палива в Україні та розробка заходів щодо їх підготовки; механізму залучення небюджетного фінансування ЯПЦ та заходів з поліпшення інвестиційної привабливості; стану інформатизації підприємств-учасників.

Однією з причин недосягнення поставлених цілей була хибна кадрова практика Мінпаливенерго при доборі керівників цього Концерну.

Через відсутність надійної системи внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів відвернуто від цілей бюджетної програми загалом 24 млн грн.

Зокрема, участь у виконанні заходів бюджетної програми ненадійних партнерів призвела до відволікання бюджетних 13 млн грн. та загрозу їх втратити.

Мінпаливенерго, намагаючись поліпшити фінансову та виробничу дисципліну на державному підприємстві, приймало суперечливі рішення, що не сприяло його стабільній та результативній роботі.

На початку 2006 року Міністерством прийнято рішення щодо реорганізації ДП "СхідГЗК" шляхом виділення з його складу об'єктів будівництва Новокосятинської шахти та створення на їх базі окремого державного підприємства "Дирекція підприємства, що будується на базі Новокосятинського родовища уранових руд". Таким чином, з січня 2006 року до листопада 2009 року ДП "Дирекція" була самостійним підприємством. Упродовж 2006—2010 років змінилося 4 керівники цього державного підприємства.

Недостатність контролю за вкладеннями державних ресурсів призвела до неефективного витрачання 11 млн бюджетних грн.

Водночас підприємства, які залучені до створення вітчизняного ядерно-паливного циклу, не забезпечували ощадливого використання власних фінансових ресурсів, що негативно позначалося на їх фінансовому стані.

Зокрема, поширеним явищем є придбання матеріальних цінностей і послуг без проведення процедур закупівель за державні кошти: 6 із 7-ми підприємств системи ядерно-паливного циклу, оминаючи такі процедури, придбали у 2007 році товарів, робіт і послуг на загальну суму 34,1 млн грн.

Наприклад, ДП "Схід ГЗК" без проведення процедури закупівлі за рахунок власних коштів придбав матеріальних цінностей за шістьма договорами (паливомастийні матеріали, засоби ініціювання вибухів — де-



тонатори, електрокабель) на загальну суму 21,4 млн грн.; ДП "Дніпропетровський завод прецизійних труб" — на суму 10 млн грн., ДП "Дирекція" — 2,3 млн грн.

Фахівці ДП "Схід ГЗК" зазначені факти коментують так: рішення про закупівлю у одного учасника тендерним комітетом ДП "Схід ГЗК" прийнято у зв'язку з відсутністю конкуренції на товар. Всі учасники закупівель є єдиними виробниками в Україні, що підтверджують довідки Мінпромполітики, Торгово-промислової палати, Мінвуглепрому та висновок УкрНДПРІпт м.Жовті Води. Для отримання висновку щодо можливості застосування процедури закупівлі у одного учасника на адресу Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель було направлено відповідні документи, однак позитивний висновок Міжвідомчої комісії можна було отримати за умови сплати рахунків про надання інформаційних послуг, що становило близько 1 млн грн. Зазначені кошти мало сплатити ДП "Схід ГЗК" в зв'язку з категоричною відмовою учасників. Тому з метою економії державних коштів було прийнято рішення про укладання договорів на постачання товарів, необхідних для забезпечення виробничого процесу без проведення тендеру.

За передбаченими у паспортах бюджетних програм на 2007—2010 роки результативними показниками складно об'єктивно оцінювати досягнення досліджуваної бюджетної програми та ефективність вкладень бюджетних коштів.

Наприклад, паспортом бюджетної програми на 2007 рік передбачено виконати 23 показники продукту, у 2008 — 44, у 2009 — 28. Однак неможливо проаналізувати виконання цих показників у динаміці, оскільки щороку визначалися інші показники.

За показниками ефективності та якості, затвердженими паспортами у 2007—2009 роках, неможливо повною мірою оцінити виконання бюджетної програми.

Так, із 5 показників якості, затверджених паспортом на 2009 рік, 4 стосуються лише одного з п'яти напрямів використання коштів бюджетної програми — робіт зі зниження рівня забрудненості уранових об'єктів; на 2007—2008 роки затверджено по 2 показники якості щодо використання коштів тільки за 2 напрямками, тоді як показники якості за рештою напрямів відсутні (зокрема, щодо введення першої черги пускового комплексу на шахті "Новокостянтинівська", техпереоснащення і нарощування потужностей цирконієвого та уранового виробництв, а також реконструкція та техпереоснащення підприємств з випуску іонообмінних смол).

Отже, недосконале управління при створенні виробництва ядерного палива, зумовлене відсутністю єдиного координуючого органу, невдалими рішеннями головного розпорядника, несистемним внутрішнім контролем, що призвело до неефективного витрачання бюджетних [4].

### ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Отже, для підвищення ефективності виконання завдань щодо створення власного ядерно-паливного циклу та поліпшення управління державними ресурсами необхідно:

1. на рівні Кабінету Міністрів України доручити: Мінпаливенерго

1) переглянути:

— державну програму "Ядерне паливо України" стосовно визначення конкретних виконавців передбачених нею заходів та реальних фінансових джерел надходжень впродовж 2010—2013 років 9,2 млрд грн.;

— діючу структуру Державного концерну "Ядерне паливо", його повноваження та механізми їх реалізації для цілей подальшого розвитку виробництв ядерного палива та підприємств атомної промисловості.;

2) Розглянути доцільність розробки Програми інституційного реформування підприємств ядерно-паливного комплексу.

Мінпаливенерго та Мінприроди — розробити порядок взаємодії з питань проведення геолого-розвідувальних робіт щодо уранових родовищ України.

2. Мінпаливенерго та Мінфіну:

Забезпечити перегляд та приведення у відповідність до вимог Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі показників бюджетних програм щодо забезпечення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання (за всіма напрямками витрачання коштів та групами показників). Для забезпечення можливості аналізу досягнень бюджетної програми у динаміці передбачити результативні показники, які визначалися для попередніх бюджетних періодів.

3. На рівні Мінпаливенерго:

1) визначити пріоритети для вкладення бюджетних коштів, зосередивши їх концентрацію на першочергових об'єктах та невідкладних заходах, зокрема на виконанні тих етапів програми, що базуються на новітніх технологіях, не пов'язані з економічними ризиками і мають спрямованість на задоволення державних потреб;

2) у зв'язку з повним забезпеченням потреб вітчизняного ядерно-паливного циклу в іонообмінних смолах на наявній виробничій базі розглянути доцільність припинення бюджетних асигнувань на реконструкцію та технічне переоснащення виробництва ДП "Смоли";

3) з метою недопущення участі у виконанні заходів бюджетної програми ненадійних партнерів здійснити аналіз наявності спеціалізованих будівельних організацій, здатних виконати весь комплекс гірничо-прохідницьких робіт на уранових об'єктах;

4) розробити План заходів щодо посилення фінансового контролю на підприємствах атомпрому за використанням коштів та майна.

Література:

1. Закон України "Про використання ядерної енергії та радіаційної безпеки" від 08.02.1995 № 39/95-ВР.

2. Закон України "Про видобування і переробку уранових руд", від 19.11.1997 № 645/97-ВР.

3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової економічної програми "Ядерне паливо України" від 23.09.2009 № 1004.

4. Матеріали контрольних заходів, проведених органами державної контрольно-ревізійної служби.

*Стаття надійшла до редакції 20.12.2010 р.*