

Государственные корпорации как институт рыночной экономики

© 2010 В.А. Степанов

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: OET2004@yandex.ru

В условиях макроэкономической нестабильности государство столкнулось с необходимостью консолидации ресурсов и покрытия дефицита бюджета, в том числе из взносов в уставный капитал корпораций. Большинство госкорпораций не располагают достаточными собственными средствами, и поступательная реорганизация отдельных из них является абсолютно оправданной.

Ключевые слова: рыночная экономика, институт, государственные корпорации, антикризисная политика.

Антикризисная политика, проводимая правительством, оказала сильное влияние на деятельность госкорпораций. В результате под вопросом оказалось само существование государственной корпорации как формы юридического лица. Реформирование организаций в сложившихся условиях неизбежно, однако полный отказ от госкорпораций будет означать ликвидацию системы “институтов развития”, которые не могут существовать без господдержки. Сегодня необходимо поступательное совершенствование законодательства и привлечение частного капитала в наиболее конкурентоспособные отрасли.

Мировой финансовый кризис стал мощнейшим потрясением для экономик как развитых, так и развивающихся стран. Долгое время правительства предпринимали попытки остановить экономический спад и снизить его негативное влияние на национальное хозяйство. Прогнозам аналитиков и экономистов, предсказывавших стабилизацию в третьем квартале 2009 г., не суждено было сбыться. Последние исследования говорят о том, что окончательный выход из рецессии и возобновление роста ВВП следует ожидать не раньше конца 2010 г. Уоррен Баффет, глава фонда Berkshire Hathaway и один из самых уважаемых финансистов в мире, утверждает, что восстановление американской экономики завершится не ранее чем через пять лет. Предсказать более-менее точную дату окончания кризиса сегодня невозможно, но это, пожалуй, не столь важно. История знала краткосрочные спады, превосходившие по своим последствиям более длительные. Важно попытаться оценить глубину экономического спада и определить “цену”, которую придется заплатить государству, чтобы восстановить экономику.

Кризис оказывает также и позитивное влияние на экономику. Институты, образовавшиеся в период экономического подъема, проходят про-

верку на прочность и, доказав свою жизнеспособность в тяжелых условиях, становятся фундаментом для восстанавливающейся экономики. Важнейшей задачей правительства в период кризиса становится оценка объектов государственной собственности на предмет их финансовой устойчивости. Правительство должно действовать как коммерческая структура, что осложняется высокой социальной значимостью государственных предприятий. Однако изъятие средств из наименее устойчивых объектов позволит оптимально перераспределить ресурсы для эффективной антикризисной политики.

Крупнейшим по аккумулируемым средствам институтом российской экономики является институт государственных корпораций. Еще до фактического образования первых госкорпораций экспертное и научное сообщество разделилось на сторонников и противников этого института. Когда же начался финансовый кризис, мнения относительно будущего госкорпораций окончательно разошлись. Сторонники утверждают, что госкорпорации за счет массивности и устойчивости будут противостоять кризису и станут “ядрами”, способными поддержать экономику и своих контрагентов. Противники же считают, что госкорпорации - продукт сытых времен, их давно нужно было закрыть и это сделает кризис.

Напомним, что юридической основой создания института стал федеральный закон “О некоммерческих организациях”. Первый пункт ст. 7.1 закона закрепляет положение о том, что государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно-полезных функций. Данный федеральный закон носит рамочный характер, а цели создания, порядок управления деятельностью, реорганизации, ликвидации и тому подобное уста-

навливаются отдельным федеральным законом. Несмотря на то, что рамочный закон содержит лишь общее определение госкорпораций, оно, тем не менее, требует уточнения. Во-первых, российское законодательство дает более или менее ясное представление о социальных и управленческих функциях, но не содержит четких разъяснений относительно общественно-полезных функций, что создает риск нецелевого расходования средств. Во-вторых, статья говорит о том, что ключевой характеристикой госкорпорации является имущественный взнос государства, передаваемый в собственность корпорации. Одновременно государство сохраняет право назначать руководителя корпорации и создавать наблюдательный совет. Таким образом, госкорпорация становится собственником переданного имущества, лишаясь при этом права назначать руководителя организации. Иными словами, закон фактически вводит новый вид собственности, который нельзя отнести ни к одной из существующих групп: государственной, частной или муниципальной.

Ключевые цели создания госкорпораций закреплены в федеральных законах, регулирующих их деятельность. Согласно ст. 4 федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»», целями создания организации является проведение государственной политики и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии и обеспечение единства управления организациями атомного энергопромышленного комплекса. Федеральным законом «О государственной корпорации «Ростехнологии»» закреплено, что целью деятельности государственной корпорации «Ростехнологии» является содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций - разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс. А федеральный закон «О Банке развития» утверждает Банк развития как организацию, действующую в целях обеспечения повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, поддержку экспорта российских товаров, а

также на поддержку малого и среднего предпринимательства.

Из целей создания крупнейших корпораций следует, что государственные корпорации - это организации, созданные для управления государственным имуществом и реализации инвестиционных проектов в различных отраслях экономики посредством использования ресурсов государства в реальном и финансовом секторах.

Важно отметить, что базой для создания большинства государственных корпораций стали крупнейшие организации советской эпохи. Банк развития был создан на базе Внешэкономбанка, который представлял собой эффективный механизм для реализации крупных проектов. В его послужном списке находятся такие проекты, как строительство «АВТОВАЗа», «КамАЗа», возведение Асуанской плотины, металлургического завода «Бхилаи», атомных электростанций в Индии и Китае. Государственная корпорация «Ростехнологии» объединила в себе более 400 предприятий, около 250 из которых предприятия оборонно-промышленного комплекса - самого крупного сектора советской экономики. Эти организации пережили потрясения перестройки и кризиса 1998 г. и сегодня вместе с крупнейшими сырьевыми холдингами формируют экономический фундамент российской власти.

Создавая госкорпорации, правительство активно продвигало идею привлечения частного капитала и капитала с финансовых рынков для достижения поставленных перед компаниями задач. Наибольшее количество проектов, финансируемых совместно государством и бизнесом, планировалось реализовать в рамках федеральной целевой программы «Развитие Сочи как горноклиматического курорта». Государственное участие осуществлялось по большей части через госкорпорацию «Олимпстрой» и Банк развития. В течение кризиса инвестиционная активность на российском рынке резко спала, и государственным корпорациям приходится рассчитывать на собственные средства. Кроме того, оставшиеся расходы, финансируемые частным бизнесом, также были, по крайней мере отчасти, государственными. Холдинг «Интеррос», например, начал использование кредита в 50 млн. долл. из кредитной линии в 750 млн. долл., предоставленной группе Банком развития на олимпийские стройки. По мере усиления кризиса объемы частного-государственного партнерства по проектам госкорпораций пересматривались в сторону увеличения государственного участия. Однако для организаций, столкнувшихся с трудностями, договор с госкорпорацией может стать «соломин-

кой”, способной поддержать частную компанию на плаву.

Государственные корпорации смогли бы помочь большему числу контрагентов, если бы мировой кризис не оказал негативного воздействия на финансовое положение самих государственных корпораций. Только за октябрь 2008 г. чистый убыток Банка развития составил 46 млрд. руб., что в 20 раз больше, чем за 9 предшествующих месяцев. Уставный капитал банка равен 262,5 млрд. руб., а все инвестпроекты корпорации исчерпывались суммой в 180 млрд. руб. Убытки возникли в связи с использованием ресурсов Банка развития для санации коммерческих банков. Пока потери банка вызваны особенностями бухгалтерского учета, однако если кризис затянется, его финансовое состояние может пошатнуться. Председатель Банка развития В. Дмитриев уже обратился к председателю наблюдательного совета В. Путину с просьбой об увеличении уставного капитала на 950 млрд. руб. Напомним, что все международные резервы России, включая фонд, равны 449,9 млрд. долл., фактически Банк развития запросил в капитал более 7,5% всех резервов страны. Несмотря на то, что средства теоретически могут быть взяты из фонда национального благосостояния, осуществление взноса в требуемом объеме маловероятно. Скорее всего, правительство увеличит уставный капитал госкорпорации на несколько десятков миллиардов рублей, а затем передаст ряд функций Банка развития, отвлекающих его ресурсы от выполнения чисто банковских задач, в новую финансовую корпорацию.

В плане работы правительства на первую половину 2009 г., который недавно рассматривался на президиуме, содержится информация о создании госкорпорации “Российское финансовое агентство”. Функции организации пока окончательно не определены: предполагается, что она будет управлять пенсионными накоплениями (350 млрд. руб., управляет Банк развития), средствами фонда национального благосостояния (2,5 трлн. руб.), резервным фондом (4 трлн. руб.), которыми сейчас управляет Центробанк, а также другими финансовыми активами. В правительстве считают госкорпорацию самым подходящим способом передать деньги в эффективное управление и сохранить государственный контроль, поскольку по закону госкорпорации функционируют под контролем наблюдательного совета. Предполагается, что сначала “Российское финансовое агентство” для управления средствами будет отбирать российских и иностранных профессиональных управляющих и создавать собственную инфраструктуру. Со временем корпорация

сможет инвестировать и самостоятельно, причем утверждать инвестдекларацию, как и в Банке развития, будут правительство и Минфин.

Негативная макроэкономическая среда привела к реструктуризации и консолидации резервных и инвестиционных фондов страны. В то же время государственные корпорации реального сектора были привлечены к финансированию дефицита бюджета 2009 г. за счет возвращения денежных средств, переданных им в рамках исполнения бюджета на 2007 и 2008 гг. Непосредственное изъятие средств имущественного взноса в уставный фонд госкорпорации достаточно сложно, поскольку формально это деньги некоммерческого партнерства. Тем не менее технически возможны вложения свободных средств госкорпораций в нерыночные гособязательства - например, облигации, равно как и сокращение текущего финансирования госкорпораций, участвующих в выполнении федеральных целевых программ. Напомним, что с весны 2008 г. “Олимпстрой”, “Роснано” и Фонд ЖКХ размещали полученные от правительства средства взносов в капитал в депозиты банковской системы самостоятельно и от своего имени.

Главным “резервом” стали “Роснано”, Фонд ЖКХ и “Олимпстрой”. По словам А. Чубайса, главы “Роснано”, около 130 млрд. руб. корпорация планировала потратить до 2012 г. “Роснано” не намерена пересматривать программу расходов и готова передать Минфину деньги, которые не могли быть освоены госкорпорацией в 2009 г., при условии, что помощь “будет компенсирована” позднее. В 2012-2014 гг. “Роснано” рассчитывает на получение дополнительных средств, чтобы выполнить к 2015 г. поставленные перед ней задачи - достижение объема продаж нанотехнологической продукции в РФ в 2015 г. 900 млрд. руб. и возврат всех сделанных инвестиций. Ситуация с “Роснано” аналогична ситуации с Фондом ЖКХ - ее средства не могут быть изъяты изменением статей бюджета, обсуждаются варианты приобретения госкорпорацией госдолга - возможно, речь пойдет об ОФЗ или облигациях Банка развития.

Имущественный взнос государства в Фонд ЖКХ составлял 240 млрд. руб., часть средств потрачена в 2009 г. Из фонда предполагается изъять около 80 млрд. руб. Большее сокращение бюджета фонда на 2009 г. означало бы сокращение господдержки строительного рынка.

В 2008 г. “Олимпстрою” выделено около 70 млрд. руб., из которых порядка 54 млрд. руб. - годовой имущественный взнос РФ, еще 17 млрд. руб. - остатки неиспользованных бюджетных ассигнований на реализацию федераль-

ной целевой программы “Развитие Сочи как горноклиматического курорта”. Всего до 2014 г. в “Олимпстрой” запланировано поступление около 192 млрд. руб. из федерального бюджета и 7 млрд. руб. из региональных. Было объявлено о том, что госкорпорация “Олимпстрой” в 2009 г. не получит взноса со стороны РФ в свой капитал. Взнос должен был составить 49 млрд. руб., из которых 33 млрд. руб. должны были перераспределиться в рамках нового проекта бюджета на 2009 г., оставшиеся средства - распределиться между другими ответственными исполнителями, у которых образовался дефицит. Изъятие средств из “Олимпстроя” может привести к задержкам темпов строительства объектов олимпийской инфраструктуры. Решить проблему можно, если финансирование будет выделяться только под конкретные мероприятия. Сейчас средства накапливаются на банковских счетах госкорпорации, что приводит к неэффективному их использованию.

Изъятие средств практически не коснулось других госкорпораций. Госкорпорация “Агентство по страхованию вкладов”, которой деньги передавались государством в конце 2008 г., по сути, является страховой компанией, изъятие из ее капитала средств поставило бы под угрозу банковский бизнес. Банк развития, как уже отмечалось выше, сам нуждался в дополнительном финансировании.

Денежного взноса в “Ростехнологии” просто не было: взнос в нее был имущественным, и корпорация ведет переговоры с правительством о предоставлении ей средств для покрытия долгов, переданных “Ростехнологии” компанией оборонно-промышленного комплекса, на 150 млрд. руб. и госгарантий на 110 млрд. руб.

Изъятие средств стройфонда не имеет смысла, поскольку имущественный взнос государства составляет 300 млн. руб.

Общая “экономия” на трех госкорпорациях составила более 260 млрд. руб. - 7,5% бюджетного дефицита на 2009 г., около 4% новых расходов бюджета-2009 и около 50% расходов на формирование капиталов трех госкорпораций в 2008-2009 гг. Временный характер изъятия средств госкорпораций может превратиться в постоянный в случае проблем с финансированием бюджета 2010 г. В Фонде ЖКХ и “Роснано” настаивают на том, что изымаемые Минфином 80 млрд. и 130 млрд. руб. будут возвращены госкорпорациям в 2010 г., однако на это также требуется отдельное решение Минфина, правительства и наблюдательных органов фондов в новых условиях. Вопрос о дофинансировании

“Олимпстроя” будет решаться заново в течение 2010 г.

Вслед за изъятием средств последовала прокурорская проверка, по итогам которой было принято решение о серьезных организационно-правовых изменениях. Фактически было одобрено предложение президентского совета по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, который предлагал преобразовать госкорпорации в иные формы юридических лиц, не обладающие специальным статусом и особыми привилегиями. Идея упразднить госкорпорации как организационно-правовую форму юридических лиц содержится в “Концепции развития законодательства о юридических лицах”.

Как уже отмечалось выше, госкорпорации создаются на основании специальных законов, которые в каждом конкретном случае предоставляют этим организациям особые полномочия и особые условия работы. Все они считаются некоммерческими организациями и получают в свою собственность госимущество, причем с 16 марта 2009 г. это имущество освобождается от налога на прибыль. В ряде случаев госкорпорации создаются преимущественно или даже исключительно для осуществления предпринимательской деятельности.

В проекте концепции отмечается, что “Росатом”, например, имеет властные полномочия, принадлежащие федеральным органам государственной власти: он может сам принимать нормативные правовые акты, распоряжаться бюджетными средствами и иметь собственные военнизированные охранные подразделения. Разработчики концепции предлагают преобразовать “Росатом”, а также госкорпорацию “Олимпстрой” в органы государственной власти. Для “Росатома” это будет означать возврат к прежней структуре отрасли.

Банк развития, Агентство по страхованию вкладов, “Ростехнологии” и “Роснано” отнесены разработчиками проекта к коммерческим организациям. Их предлагается преобразовать в хозяйственные общества (ООО либо АО) со 100%-ным государственным участием. В отношении Банка развития разработчики документа указывают, что он, в отличие от других банков, может действовать без лицензии Центробанка и без контроля с его стороны. Это дает Банку развития необоснованные конкурентные преимущества перед прочими коммерческими банками, что нарушает принцип единства банковской системы РФ, подконтрольной Центробанку.

Агентство по страхованию вкладов фактически представляет собой страховую компанию,

что явно противоречит статусу госкорпорации как некоммерческой организации. Деятельность “Роснано” и “Ростехнологий” сравнивается со специализированным коммерческим инвестиционным банком. Они также могут выступать в роли управляющей компании любых акционерных обществ и тем самым фактически ставить их под свой полный контроль.

Фонд содействия развитию ЖКХ, по мнению разработчиков проекта концепции, по сути является классическим фондом, в который и должен быть преобразован.

Государственные корпорации в России создавались для реализации крупнейших в истории страны инвестиционных проектов. База, заложенная еще в Советском Союзе, должна была стать фундаментом, на котором бы были возведены конкурентоспособные предприятия. Производство и экспорт высокотехнологичных про-

дуктов конечного потребления позволили бы снизить зависимость страны от поставок сырья за рубеж. Однако еще на стадии формирования нормативной базы не было дано четкого определения и целей института государственных корпораций. В результате это привело к стремительному росту числа госкорпораций как в финансовом, так и в реальном секторах экономики. Критерии создания госкорпораций были окончательно размыты.

В условиях макроэкономической нестабильности государство столкнулось с необходимостью консолидации ресурсов и покрытия дефицита бюджета, в том числе из взносов в уставный капитал корпораций. Большинство госкорпораций не располагают достаточными собственными средствами, и поступательная реорганизация отдельных из них является абсолютно оправданной.

Поступила в редакцию 04.02.2010 г.