

Государственные корпорации: проблемы и перспективы*

© 2010 С.Н. Сильвестров

доктор экономических наук, профессор

© 2010 А.Г. Зельднер

доктор экономических наук, профессор

© 2010 Р.И. Ширяева

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье анализируется проблема целесообразности и перспектив использования организационно-правовой формы хозяйственной деятельности "Государственная корпорация". Акцентируется внимание на том, что особый правовой статус государственных корпораций обеспечивает организационную и экономическую адаптацию хозяйствующих субъектов к специфике инновационной деятельности.

Ключевые слова: государственная собственность, государственное регулирование, государственная корпорация, технологическая модернизация, инновационная деятельность, институциональная среда, институты развития.

Государственные корпорации как организационно-правовая форма хозяйственной деятельности с момента их создания стали объектом пристального внимания как экспертного сообщества, так и органов власти. При этом оценка целесообразности их создания далеко не однозначна и варьируется от резкой критики до признания их права на существование.

В июле 2009 г. главой государства было дано поручение Генеральной прокуратуре и Контрольному управлению администрации президента провести комплексную проверку государственных корпораций, уделив особое внимание целевому характеру и эффективному использованию переданного им государственного имущества. Проверка, закончившаяся в ноябре 2009 г., установила факты невыполнения функций и задач, а также несоответствия деятельности корпораций целям, сформулированным в федеральных законах. Генеральный прокурор Ю. Чайка так обобщил результаты проверки: "...деятельность государственных корпораций в основном отвечает установленным законами целям. Вместе с тем, проверкой установлены отдельные факты невыполнения возложенных законами на госкорпорации функций и задач, несоответствия деятельности госкорпораций целям, сформулированным в законах об их создании и неэффективного использования имущества и финансовых средств, переданных им государством"¹. Генпрокуратурой и Контрольным управлением администрации президента в результате проверки было

предложено изменить организационную форму действующих госкорпораций, преобразовав их в акционерные общества, 100% акций которых будет принадлежать государству.

Веские основания для критики юридического статуса госкорпораций дает неудовлетворительное качество законодательного оформления новой организационно-правовой формы хозяйственной деятельности, поскольку федеральные законы о создании госкорпораций отличаются рядом серьезных упущений, дискредитирующих, на наш взгляд, более чем конструктивную идею создания особых институциональных условий для развития инновационной деятельности и формирования новых субъектов хозяйствования, потенциал и правовой статус которых существенно снижают риски реализации инновационных проектов, риски создания и коммерциализации новых современных технологий.

Нельзя не отметить такие явные просчеты юридического оформления статуса госкорпораций, как:

- недостаточная степень конкретизации целей их создания, нечеткость и слишком общий характер формулировок, определяющих эти цели, что создает определенную возможность их искажения на практике, произвольного расширения их состава, а также существенно затрудняет контроль за их достижением;
- неоправданные риски для сохранности и эффективного использования переданной госкорпорациям государственной собственности, генерируемые чрезмерным несоответствием, с одной стороны, между закрепленной законами степе-

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ - проект □ 07-02-00037а.

нию либерализации их прав по распоряжению колоссальными по своим масштабам государственными материальными и финансовыми активами, передаваемыми в их собственность, и, с другой стороны, практически полным отсутствием в законах правовых норм, устанавливающих адекватную масштабам доверяемой им государственной собственности ответственность за достижение целей, ради которых они были созданы, а также за эффективное использование переданного им государственного имущества;

- чрезмерная, закреплённая законодательно степень их освобождения от практически всех форм государственного контроля за использованием представляемых им огромных государственных ресурсов и соответствием деятельности корпораций целям их создания;

- неправомерность выведения госкорпораций из-под действия федерального закона “О государственных закупках”, создающего коррупционные риски, поскольку процедуры размещения заказов, применяемые корпорациями, не обеспечивают прозрачности и гласности проводимых ими торгов, создавая возможность избирательного подхода к выбору поставщиков;

- небрежность, нечеткость и противоречивость законодательного оформления отношений собственности госкорпораций, заключающаяся в неправомерности их идентификации как единственных собственников переданных в их распоряжение ресурсов. Несмотря на то, что законы о создании госкорпораций позиционируют их как единственных субъектов переданной им государственной собственности, в действительности из содержания тех же законов следует: частичные права собственника ресурсов госкорпораций закреплены и за правительством, которому предписано теми же законами утверждать ряд основных параметров их деятельности, определяющих направления использования собственности корпораций (“Внешэкономбанк”, “Олимпстрой”, “Росатом”, “Фонд содействия ЖКХ”).

Вышеназванные недостатки юридической конструкции новой организационно-правовой формы свидетельствуют о неадекватности ее качества серьезным задачам освоения современных технологий и развития инновационных процессов, решение которых законодательно вменено в обязанность и включено в структуру целей создания большей части образованных в 2007 г. госкорпораций (“Роснанотех”, “Ростехнологии”, “Росатом”, ВЭБ).

Отмечая справедливость критики ряда правовых норм, регулирующих деятельность госкорпораций, хотелось бы отметить, что наличие недостатков юридического оформления их статуса, на наш взгляд, означает лишь необходимость внесения в законы, регулирующие их деятельность, соответствующих изменений, устраняющих эти недостатки или смягчающих их не-

гативное воздействие на ее результаты. Однако эти изменения ни в коем случае не должны лишать госкорпорации атрибутов особого статуса, необходимого для их более полной адаптации к специфике инновационной деятельности, связанной на всех ее этапах с более высокими рисками, отличающейся существенной неопределенностью результатов. В частности, речь идет о необходимости сохранения за корпорациями возможности не подчинять свою деятельность максимизации прибыли, обеспечиваемой их выведением из-под действия закона “О банкротстве”, а также сохранения возможности более свободно распоряжаться ресурсами в рамках корпораций по сравнению с государственными предприятиями.

Подтверждением целесообразности сохранения за государственными корпорациями особого правового статуса является мировой опыт стимулирования технологического прогресса на основе организации специфических формирований с особым статусом, а также его использование в России в процессе создания инновационного анклава “Сколково” в интересах достижения прогресса в области разработки современных новейших технологий на приоритетных направлениях научно-технологического развития.

Наличие просчетов в законах о создании госкорпораций и отмеченные в результате проверки их деятельности факты невыполнения ими их функций и задач объяснимы. Во-первых, страна не имеет собственного опыта организации структур с правовым статусом, кардинально отличающимся от статуса традиционных организационно-правовых форм. Во-вторых, практически отсутствует опыт их полноценного функционирования: на момент обращения Президента РФ с посланием Федеральному Собранию в 2009 г., в котором прозвучала критика в адрес госкорпораций, они просуществовали всего два года.

Странно было бы ожидать от абсолютно новых организационных формирований, ориентированных на законодательном уровне на деятельность, связанную с высокими рисками, переживающих сложный период становления, впечатляющих результатов в первые два года их существования.

Признавая наличие недостатков в юридическом оформлении статуса госкорпораций, представляется принципиально важным отметить, что оно свидетельствует лишь о необходимости их устранения, но отнюдь не об экономической несостоятельности новой организационно-правовой формы хозяйственной деятельности в целом. На данном этапе их функционирования нет серьезных оснований для выводов относительно неправомерности создания такого рода структур.

Признавая настоятельную необходимость коррекции законодательного оформления право-

вого статуса госкорпораций с целью ликвидации явных юридических излишеств, дискредитирующих эту прогрессивную форму организации хозяйственной деятельности, хотелось бы надеяться, что данная правовая коррекция будет осуществлена с экономической компетентностью, достаточной для того, чтобы не исказить экономический смысл формирования госкорпораций и не секвестировать предоставляемые им особым правовым статусом возможности осуществления важнейших на данный момент воспроизводственных функций по развитию инновационных процессов и технологической модернизации отраслей обрабатывающей промышленности.

Создание структур с особым правовым статусом - это разумный и осмысленный ответ на вызовы, адресуемые власти современными тенденциями технологического прогресса, ответ, востребованный этими тенденциями. Это модернизация институтов развития, восполняющая провалы в системе государственного регулирования процесса диверсификации экономики.

На наш взгляд, оптимальным решением судьбы госкорпораций было бы устранение недостатков юридической конструкции данной организационно-правовой формы, не подавляющее возможности реализации ее экономической сущности, не деформирующее эту сущность, не ликвидирующее атрибуты правового статуса корпораций, обеспечивающих благоприятные условия для развития инновационных процессов.

Иной подход к коррекции правового статуса госкорпораций, чрезмерное урезание их прав представляется нелогичным и преждевременным, особенно с учетом непродолжительности их функционирования. Кроме того, он свидетельствовал бы об использовании двойных стандартов при решении проблем создания благоприятных условий инновационной деятельности для различных организационных формирований, какими являются госкорпорации и создаваемый в Сколково аналог Силиконовой долины.

В данной связи хотелось бы отметить наличие определенных признаков того, что руководство страны намерено конструктивно сотрудничать с госкорпорациями. Свидетельством тому следующие акции властных структур по отношению к государственным корпорациям:

- в конце 2009 г. Президент РФ дал поручение правительству изучить вопрос о наделении госкорпорации "Российские технологии" полномочиями государственного заказчика федеральных целевых программ, реализуемых в оборонно-промышленном комплексе²;

- в марте 2009 г. указом Президента РФ "Российским технологиям" переданы функции заказчика строительства федеральных медицинских центров высоких технологий стоимостью в 30 млрд. руб.³;

- 7 мая 2009 г. Президентом РФ подписан закон "О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной корпорации "Ростехнологии"», уточняющий особенности передачи корпорации имущественного вклада РФ, а также особенности отношений, возникающих в процессе преобразования федеральных унитарных государственных предприятий в открытые акционерные общества, акции которых передаются "Ростехнологиям". Внесенные изменения расширяют некоторые функции корпорации, вменяют Счетной палате Российской Федерации обязанность осуществления финансового контроля за ее деятельностью в соответствии с законодательством РФ.

Принципиальное значение имеет включение в данный федеральный закон новой статьи, закрепляющей за госкорпорацией "Ростехнологии" права собственности на имущество предприятий, преобразуемых в акционерные общества. Законом конкретизируются и закрепляются за корпорацией такие базовые права, как: осуществление контроля за использованием по назначению и сохранностью имущества предприятий; определение для предприятий заданий, обязательных к исполнению; принятие решений о направлении части их чистой прибыли в доход корпорации, о перераспределении федерального имущества между предприятиями; разрешение на совершение крупных сделок, на осуществление заимствований, на участие предприятий в других организациях, на создание ими филиалов; и др.

Есть определенные признаки продолжения сотрудничества органов власти и с другими госкорпорациями. В мае 2010 г. принят Государственной думой РФ и одобрен Советом Федерации РФ закон «О внесении изменений в федеральный закон "О российской корпорации нанотехнологий"» и ст. 17 федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"». Данный закон определенным образом расширяет права корпораций: "Роснотеху" разрешается привлечение заемных средств за счет эмиссии облигаций при наличии обеспечения, соответствующего требованиям, российского законодательства о ценных бумагах⁴. "Росатом" получил право выдавать поручительства за учреждения корпорации, акционерные общества корпорации, дочерние и зависимые предприятия, а также подведомственные предприятия.

В июне 2010 г. правительством утверждено дополнение к федеральной целевой программе по развитию ядерно-оружейного комплекса, организатором выполнения которой является "Росатом", подготовивший программу модернизации стендовой испытательной базы, позволяющей обеспечить будущее ядерно-оружейного комплекса, включающей в том числе компьютерные технологии⁵. По поручению правительства корпорация "Росатом"

подготовила федеральную целевую программу “Ядерные технологии нового поколения” стоимостью 128 млрд. руб. (110 млрд. - бюджетные средства, 18 млрд. - средства госкорпорации), срок - до 2020 г.⁶

Высокую оценку правительства получила работа госкорпорации “Внешэкономбанк” в условиях кризиса. Организационная форма госкорпорации оказалась достаточно гибкой и позволила “Внешэкономбанку” оперативно адаптироваться к выполнению новых функций, что было особенно важно в условиях кризиса. Наблюдательный совет корпорации, заседавший под председательством премьер-министра РФ, одобрил и утвердил отчет ее работы за 2009 г. Было отмечено: несмотря на то, что значительные ресурсы госкорпорации были отвлечены на финансирование программы антикризисных мер, ей удалось успешно сочетать антикризисную поддержку с функциями института развития. Портфель инвестиционных кредитов банка вырос за 2009 г. на 77%, было начато 24 проекта⁷.

Более конкретное представление о перспективах дальнейшего функционирования госкорпораций дают предложения Министерства экономического развития о направлениях их преобразования, представленных в правительство в 2010 г. В предложениях дана взвешенная и, что важно, объективная оценка перспектив дальнейшего функционирования госкорпораций и характера изменений законов, регулирующих их деятельность. Не останавливаясь на характеристике предложений министерства по поводу всех корпораций, отметим лишь изменения, предусматриваемые в отношении госкорпораций “Роснано”, “Российские технологии”, “Росатом” и “Внешэкономбанк”, в различной степени ориентированных на технологическую модернизацию⁸. В документе отмечается, что создание госкорпораций было обусловлено необходимостью выполнения воспроизводственных функций и полномочий, не реализуемых в рамках действующих организационно-правовых форм, не совместимых с ними и предполагающих определенные исключения из общего законодательства.

Подчеркивая, что перечисленные корпорации в настоящее время совмещают функции и публичного, и коммерческого характера, министерство отмечает необходимость организационного обособления этих функций. В то же время подчеркивается, что схема преобразования перечисленных выше госкорпораций с учетом необходимости достижения поставленных перед ними целей должна предусматривать сохранение на определенный срок организационно-правовой формы “государственная корпорация”. Предлагаемые сроки сохранения различны для каждой корпорации. “Российские технологии” сохраняют данный статус до 2014 г. В отношении “Росато-

ма” по истечении установленного переходного периода - до 2011 г. - будет принято решение по поводу целесообразности совмещения данной структурой административно-властных полномочий и коммерческой деятельности. Для “Внешэкономбанка” предлагается законодательно оформить новую организационно-правовую форму - “юридическое лицо публичного права”. Что касается “Роснано”, то данная корпорация уже преобразована в открытое акционерное общество, 100% акций которого принадлежит государству: Федеральный закон, устанавливающий порядок ее реорганизации, принят Государственной думой РФ и одобрен Советом Федерации РФ в июле 2010 г.

Кроме того, в июле 2010 г. опубликован законопроект Министерства экономического развития РФ «О внесении изменений в федеральный закон “О некоммерческих организациях”», вводящий новые правовые нормы, регламентирующие функционирование госкорпораций.

Законопроект вводит для них правила, дублирующие нормы закона “Об акционерных обществах”. Вводятся нормы обязательной ежегодной проверки бухгалтерской отчетности. Все госкорпорации становятся полностью подотчетны Счетной палате. Поправки требуют от госкорпораций, как и в случае с крупными государственными акционерными обществами, разрабатывать и утверждать стратегию их деятельности. Сейчас лишь “Внешэкономбанк” и “Роснано” имеют подобные документы, но обязательность их точного исполнения пока не установлена.

Хотелось бы надеяться на реализацию предложений Министерства экономического развития РФ, сокращающих в определенной мере избыточные права собственности, предоставленные госкорпорациям, но в то же время признающих право на существование за данной организационно-правовой формой хозяйственной деятельности, позволяющей новым структурным формированиям, благодаря их особому правовому статусу, преодолевать ограничения осуществления инноваций, создаваемые традиционными институтами как государственной, так и частной собственности.

¹ См.: Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. 18.01.2010. Раздел “Новости”: Интервью генпрокурора Ю. Чайки журналу “Человек и закон”.

² Независимая газ. 2009. 9 окт.

³ Коммерсантъ. 2009. 3 сент.

⁴ “Роснано” будет второй госкорпорацией после “Внешэкономбанка”, эмитирующей облигации.

⁵ Российская газ. 2010. 10 июня.

⁶ Ведомости. 2010. 24 июля.

⁷ См.: Российская газ. 2010. 27 мая; Независимая газ. 2010. 27 мая.

⁸ Кукол Е. Госкорпорации - по-новому // Рос. газ. 2010. 25 февр.