

Госкорпорации в системе промышленности России

© 2011 В.В. Рябинин, А.В. Соколов

Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов
E-mail: fomin@sseu.ru

В статье рассматриваются особенности функционирования государственных корпораций, в том числе в промышленности России. Высказывается мнение о необходимости оценки их коммерческой и бюджетной эффективности.

Ключевые слова: госкорпорации, промышленность, организационно-правовая форма.

За последние 5-10 лет в России сформировалась новая организационно-правовая форма для реализации государством предпринимательской и инвестиционной деятельности - государственные корпорации. В таблице представлен перечень государственных корпораций, функционирующих на текущий момент в России, с указа-

нием федеральных законов, определяющих правовой статус, и декларируемых целей создания.

Видно, что только одна госкорпорация - "Ростехнологии" - непосредственно связана с промышленным производством. Действительно, если данная организация создана для декларируемых при ее создании целей (см. таблицу), то

Перечень государственных корпораций РФ (по состоянию на 1 января 2011 г.)

Госкорпорация	Документ, определяющий правовой статус	Цели
1	2	3
Агентство по страхованию вкладов	Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации"	Обеспечение функционирования системы страхования вкладов
Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)	Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ "О банке развития"	Обеспечение повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификация, стимулирование инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства
Российская корпорация нанотехнологий	Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ "О Российской корпорации нанотехнологий"	Содействие реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развитие инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализация проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрии
Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства"	Распределение государственных средств
Строительство олимпийских объектов и развитие г. Сочи как горноклиматического курорта	Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ "О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта"	Осуществление управленческих и иных общественно полезных функций, связанных с инженерными изысканиями при строительстве, с проектированием, со строительством и с реконструкцией, организацией эксплуатации объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи, а также для развития г. Сочи как горноклиматического курорта

Окончание таблицы

1	2	3
Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростехнологии"	Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации "Ростехнологии"»	Содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внешнем рынке российских организаций - разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечению инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс (ст. 3, п. 1).
Росатом	Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"»	Проведение государственной политики, осуществление нормативно-правового регулирования, оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в сфере использования атомной энергии, развитие и безопасное функционирование организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов, обеспечение ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и образования, осуществления международного сотрудничества в этой сфере
Государственная компания "Российские автомобильные дороги"	Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты»	

Источник. Министерство экономического развития и торговли РФ.

она жизненно необходима и должна функционировать с определенными преференциями. Тем не менее изучение литературы по вопросам анализа эффективности форм государственного предпринимательства позволяет сделать вывод, что форма государственной корпорации может стать средством перевода государственной собственности в негосударственный сектор при минимальных финансовых выгодах для государства и при повышенном риске бесконтрольного использования. Структура государственных корпораций способствует злоупотреблениям в большей степени, чем любая другая организационно-правовая форма. Механизмы контроля над государственными корпорациями значительно слабее механизмов контроля над акционерными обществами, унитарными предприятиями и государственными учреждениями.

Опыт показал, что существует ряд проблем реализации стратегий государства в сфере крупных госкорпораций и корпораций с преобладающим участием государства. К ним можно отнести: недостаточную эффективность управления переданными государством собственностью и финансовыми ресурсами; нестыковка правоприменительной практики и законодательного обеспечения; отсутствие у государства права собственности на имущество госкорпорации; отсутствие единого для всех госкорпораций механизма контроля и правового регулирования их дея-

тельности; отсутствие механизма и критериев оценки эффективности деятельности их руководителей и наблюдательных советов. Поэтому (и об этом уже не раз писалось), конечно же, необходим единый закон о государственной корпорации, совмещающий в себе нормативные требования к госкорпорациям, включая порядок их создания, функционирования, отчетность, оценку эффективности функционирования и т.п.¹

Следует отметить, что отношение к созданным госкорпорациям неоднократно менялось - от полной эйфории от новой организационно-правовой структуры и ее возможностей до достаточно скептического взгляда. Так, еще в конце 2008 г. Минобороны РФ заявляло о возможных негативных последствиях формирования государственных корпораций, в частности, о монополизации рынка, ликвидации конкурентной среды, что может непосредственно повлиять на обеспечение безопасности страны.

В принципе госкорпорация может восприниматься как особая организационно-правовая форма предприятий (которая, правда, отсутствует в Гражданском кодексе РФ) с присущей ей специфическими характеристиками: создается в соответствии с федеральными актами; действует в соответствии с собственным уставом; не может быть признана банкротом; не обязана публиковать обязательную для ОАО отчетность и др. Госкорпорации выведены из-под прямого конт-

роля государственных органов, раз в год госкорпорации отчитываются перед правительством. При этом другие федеральные органы не вправе вмешиваться в деятельность госкорпораций. Наиболее спорным моментом представляется передача имущества в собственность госкорпорации в отсутствие механизма ее возврата.

Что касается госкорпорации “Ростехнологии”, объединение практически всего ОПК под единым управлением вызвало ряд вопросов. В структуру вошли машиностроительные предприятия, включающие и автомобилестроение, и танкостроение, и вертолетостроение, и ракетостроение, КБ и заводы, занимающиеся производством боеприпасов, металлургические объединения, и многое другое, т.е. предприятия, несомненно связанные между собой функционально, но не всегда технологически. Это привело к концентрации кредиторской задолженности и снижению качества управления многочисленными холдингами и отдельными предприятиями.

По имеющейся оценке, суммарная кредиторская задолженность госкорпорации составляет почти 800 млрд. руб. при стоимости полученных активов 18-20 млрд.² Позже глава “Ростехнологии” С. Чемезов давал уже несколько другие данные: 625 млрд. руб.³ Отчасти это связано, на наш взгляд, с тем, что была разрушена горизонтальная межзаводская кооперация, возникшая естественным путем в условиях рынка, начались реорганизация, малооправданные поглощения одних предприятий другими. Внутри самой корпорации деньги выделяются на направления, а не на конкретные проекты. На наш взгляд, следовало бы провести серьезную оценку сделанного, внести коррективы в строительство управленческих вертикально интегрированных структур и, самое главное, оценить эффективность их формирования и функционирования.

В схеме создания госкорпораций заложен индивидуальный подход, выводящий их за рамки общих правовых норм, установленных в законодательстве для той или иной организационно-правовой формы профильными законами (акционерные общества, унитарные предприятия, некоммерческие организации). По сути, статус госкорпорации в явном или завуалированном виде сочетает в себе ряд черт, характерных для различных организационно-правовых форм, не говоря уже о возникающей путанице с использованием самого понятия “корпорация”, поскольку оно присутствует в названии ряда других организаций, которые по своим целям и задачам могут быть отнесены к числу компаний, призванных решать задачи структурной и промышленной политики, подобно появившимся в 2007 г.

госкорпорациям, имеющих, однако, статус ОАО или унитарного предприятия.

Понятие “государственная корпорация”, помимо строгого юридического значения, принятого в отечественном законодательстве, несет в себе определенный смысл – “корпорация, которой владеет государство”.

Существуют и некоторые пробелы в нормативно-правовой базе в отношении госкорпораций. Именно поэтому, как говорилось выше, необходим федеральный закон, устанавливающий единые требования к функционированию данных организаций, единый правовой режим формирования их имущества, единые правила формирования их руководящих органов и контроля над их деятельностью со стороны государства.

Существует также необходимость разработки механизма преобразования государственных корпораций в открытые акционерные общества со 100%-ной долей государства в уставном капитале с целью повышения эффективности управления госсобственностью.

Несмотря на все преимущества госкорпораций с точки зрения технического и технологического развития, существуют определенные опасения по превращению их в монополистов. Вполне возможна ситуация, когда госкорпорация может ставить своей целью консолидацию усилий для создания конкурентоспособной структуры, занимающей доминирующее положение на рынке.

Существует мнение, что госкорпорации занимают борьбой за упрочение финансового положения и пользуются в своих интересах доминирующим положением на рынке. Уже неоднократно писалось о росте себестоимости продукции в оборонной промышленности, в то время как продукция предприятий, входящих в оборонную госкорпорацию, реализуется по цене, дороже импортной продукции (при сравнимом качестве).

Государство выделило на развитие госкорпораций достаточно большие средства, однако значительная часть средств, направленных на развитие инфраструктуры, не была освоена. Только 12 % заявок, полученных Российской корпорацией нанотехнологий (“Роснанотех”), предполагают организацию инновационного производства. Хотя госкорпорация создавалась в первую очередь для софинансирования нанотехнологичных проектов, имеющих коммерческое значение, однако более 70 % заявок – это просьбы о финансировании научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, для чего средства государство выделяет по другим направлениям⁴.

Формирование современных госкорпораций поднимает еще одну проблему. В настоящее время

мя существующая классификация предполагает определенные особенности деятельности предприятий, включенных в перечень стратегических, к которым относятся²:

- федеральные государственные унитарные предприятия, осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации;

- открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы, обороноспособность и безопасность государства, защита нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации;

- организации оборонно-промышленного комплекса - производственные, научно-производственные, научно-исследовательские, проектно-конструкторские, испытательные и другие организации, осуществляющие работы по обеспечению выполнения государственного оборонного заказа.

Данные определения представляются расплывчатыми, хотя и конкретизируются в федеральном законе от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства". Закон содержит 39 видов деятельности, многие из которых, на наш взгляд, стратегическими можно назвать только условно.

С развитием финансово-экономического кризиса появилось понятие "системообразующее предприятие", предполагающее, что предприятие, относимое к данной категории, будет под держиваться, в частности в финансовом отно-

шении, федеральными и региональными органами управления. Всего на федеральном уровне было выделено 295 предприятий, относящихся к категории системообразующих. При этом критериями отбора были численность работающих (от 4-5 тыс. чел.) и оборот (свыше 15 млрд. руб. в год). Также отбирались градообразующие, инфраструктурные и обеспечивающие международные обязательства предприятия. Анализ показывает, что (если не говорить о критериях отбора), во-первых, в этот список включена сама госкорпорация "Ростехнологии", а также непосредственно отдельные ее составляющие - Оборонпром, ОАО "Корпорация ВСМПО-АВМСМА" и др. Таким образом, получается, что в противовес ряду других стратегических предприятий госкорпорация "Ростехнологии" может финансироваться по многоканальной системе, что вкуче с такими ее характеристиками, как невозможность банкротства, откровенно монопольный характер и др., на наш взгляд, негативно влияет на характер и темпы развития высокотехнологичного сектора российской экономики.

¹ Материалы конференции "Государственные корпорации в системе национальной безопасности Российской Федерации", Совет Федерации ФС Российской Федерации, 2008 г.

² Предприятия "Ростехнологии" задолжали 800 млрд. руб. (РИА "Новости". 2008. 9 сент.).

³ Кредитная задолженность 440 предприятий "Ростехнологии" превышает 625 млрд.руб. Тезисы выступления С.Чемезова "О состоянии промышленного комплекса Российской Федерации в условиях финансово-экономического кризиса и меры по развитию высокотехнологичных отраслей промышленности" в Государственной Думе ФС РФ. 1 марта 2009 г.).

⁴ РИА "Новости". 2008. 16 апр.

⁵ Комментарий к Федеральному закону "О несостоятельности (банкротстве)" / под ред. В.В. Залесского. М., 2003.

Поступила в редакцию 03.02.2011 г.