

Госкорпорации оборонно-промышленного комплекса в системе стратегических предприятий

© 2009 В.В. Рябинин

Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов

Рассматриваются особенности функционирования государственных корпораций в оборонно-промышленном комплексе России. Исследуется характер процесса развития этих предприятий, одновременно являющихся стратегическими и системообразующими.

Ключевые слова: реформирование оборонно-промышленного комплекса, госзаказ, противоречия нормативно-правовой базы, инновационное производство, системообразующие предприятия.

Как известно, результатом реформирования оборонно-промышленного комплекса (ОПК) должен был стать комплекс высокотехнологичных промышленных и связанных с ними предприятий, отвечающий требованиям военного строительства в России, способный обеспечить восстановление и развитие производства конкурентоспособной гражданской продукции на основе концентрации оборонной промышленности. Все это должно способствовать оптимизации производственных процессов, повышению устойчивости и эффективности деятельности предприятий, чтобы обеспечить основу проведения унификации вооружений и военной техники.

Реализация направлений реформирования оборонно-промышленного комплекса и процесса создания госкорпораций осуществляется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 октября 2000 г. № 1768 “О мерах по обеспечению концентрации и рационализации оборонного производства в Российской Федерации”. В соответствии с этим документом государственный оборонный заказ (ГОЗ) должен был концентрироваться в корпорациях, производящих конкурентоспособную продукцию военного назначения, а также выпускающих критически важную для поддержания обороноспособности страны продукцию, не являющуюся предметом экспорта (т.е. практически ГОЗ должен сосредотачиваться на стратегических предприятиях).

Как говорилось в ряде правительственных документов, посвященных реформированию ОПК, для этого, в частности, необходимо реализовать интеграцию предприятий как форму повышения эффективности управления государственным имуществом и государственного участия в управлении корпоративными структурами.

Чтобы сохранить разработки и производство вооружений на уровне оборонной достаточности в условиях ограниченности ГОЗ, одной из мер предполагалось создание на имеющейся базе крупных корпораций, холдингов. Корпоратизация в определенных условиях повышает жизне-

способность всего комплекса за счет возможности достаточно быстрой переброски капитала, его концентрации, устранения дублирования ряда функций. При этом государство получало бы в свое распоряжение значительные возможности неформального (например, через размещение ГОЗ) воздействия на корпорации.

В качестве основных принципов, которые предполагалось положить в основу будущих преобразований, можно отметить следующие:

- создание так называемого “государственного ядра” ОПК, т.е. возможности осуществления контроля над предприятиями со стороны государства не только в форме контрольного пакета акций, но и через размещение ГОЗ в размере более 50% объема производства предприятия;

- декларирование государственных гарантий в отношении стабильного государственного заказа, обеспечивающего загрузку производственных мощностей в объеме, необходимом для рентабельной деятельности;

- стимулирование эффективной деятельности предприятий, не связанной непосредственно с реализацией ГОЗ.

Реализация предполагаемых мероприятий планировалась в несколько этапов:

- интеграция разработчиков и производителей ВВТ путем формирования узкопрофильных научно-производственных объединений (в принципе, подобная трансформация была характерна для советской оборонной промышленности в период создания ряда научно-производственных объединений, специализирующихся в достаточно узких направлениях (например, НПО “Полигон” - разработка и производство пассивных электронных компонентов);

- корпоратизация внутри отраслей ОПК, предлагающая определенную их диверсификацию, реализуемую в рамках технологической или системной специализации;

- межотраслевая корпоратизация внутри ОПК, повышающая уровень диверсификации разработок и производства внутри корпорации.

Следует отметить, что, несмотря на наличие ряда нормативных и законодательных актов, процесс формирования интегрированных структур в России проходит стихийно на фоне спора сторонников усиления роли государства в экономике и сторонников максимально возможного разгосударствления экономики.

Федеральной целевой программой “Реформирование и развитие ОПК (2002-2006 гг.)” на первом ее этапе предполагалось создание 75 интегрированных структур, в состав которых должно было войти около 600 предприятий ОПК, однако на начало 2004 г. было создано всего три интегрированные структуры¹. В дальнейшем количество предполагаемых к созданию интегрированных структур в форме холдингов, концернов было снижено до 34 (вообще, представляется, что само количество и состав интегрированных структур точно не были определены²). Однако к началу 2006 г. было создано всего семь таких структур³. Отмечалось, что основной проблемой ОПК является низкое качество государственного управления, приводящего, в частности, к затягиванию процесса создания интегрированной структуры.

Дальнейшее развитие организационной структуры ОПК было непосредственно связано как с созданием отдельных холдингов и субхолдингов, так и с формированием действительно мегакорпораций: Объединенной авиастроительной корпорации и Объединенной судостроительной компании с тремя региональными центрами. Кстати, создание ОАК является уже пятой реформой в авиационной сфере в целом. ОАК функционирует с 2006 г., но, как указывают специалисты, до сих пор отсутствует долгосрочная программа развития авиастроения России и программы развития двигателестроения.

К настоящему времени в России в рамках ОПК созданы “Объединенная авиастроительная корпорация” (2006 г.), “Ростехнологии” (2007 г.), “Росатом” (2007 г.), “Роснотехнологии” (2007 г.), “Объединенная судостроительная корпорация” (2007 г.).

Опыт показал, что существует ряд проблем в реализации стратегий государства в сфере крупных госкорпораций: недостаточная эффективность управления собственностью и финансовыми ре-

сурсами, переданными государством корпорациям; 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 деятельности; отсутствие механизма и критериев оценки эффективности деятельности их руководителей и наблюдательных советов. Поэтому (и об этом уже не раз писалось) необходим единый закон о государственной корпорации, совмещающий в себе нормативные требования к госкорпорациям, включая порядок их создания, функционирования, отчетности, оценки эффективности их функционирования и т.п.⁴

Следует отметить, что отношение к созданным госкорпорациям неоднократно менялось от полной эйфории от новой организационно-правовой структуры и ее возможностей до достаточно скептического отношения, высказанного в том числе и Президентом Российской Федерации Д. Медведевым. Так, еще в конце 2008 г. Минобороны РФ заявило 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 присущими 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 контроля государственных органов, деятельностью же их руководят наблюдательные советы, в которые входят высшие чиновники, раз в год госкорпорации отчитываются перед Правительством РФ. При этом другие федеральные органы не вправе вмешиваться в деятельность госкорпораций. Наиболее спорными моментами представляются передача госимущества в собственность госкорпорации при отсутствии механизма ее возврата.

В последнее время много говорится и о том, что нормы антимонопольного законодательства должны распространяться на все госкорпорации в равной степени. Кстати, именно у Федеральной антимонопольной службы (ФАС) определен-

¹ По информации ТС ВПК от 16 февраля 2004 г., реформирование ОПК продолжается.

² По данным АРМС-ТАСС от 6 февраля 2006 г., к 2020 г. в результате укрупнения оборонных предприятий в России будут созданы 40-45 промышленных структур.

³ По данным агентства “Интерфакс” от 23 марта 2006 г., в ОПК России созданы только 7 из 34 запланированных интегрированных структур.

⁴ Государственные корпорации в системе национальной безопасности Российской Федерации: Материалы конференции // Совет Федерации ФС Российской Федерации. 2008.

ные возражения вызвало создание госкорпорации “Ростехнологии”, объединившей более 400 компаний в части проведения обязательных конкурсных процедур при распределении госзаказа.

Вообще, что касается госкорпорации “Ростехнологии”, объединение практически всего ОПК под единым управлением вызвало ряд вопросов, некоторое недоумение. В госкорпорацию вошли машиностроительные предприятия и автомобилестроения, и танкостроения, и вертолетостроения, и ракетостроения, КБ и заводы, занимающиеся производством боеприпасов, металлургические объединения и многие другие предприятия, несомненно, связанные между собой функционально, но не всегда технологически.

Такое центростремительное развитие госкорпорации привело к концентрации кредиторской задолженности и снижению качества управления ее многочисленными холдингами и отдельными предприятиями.

По имеющейся оценке, суммарная кредиторская задолженность “Ростехнологии” составляет почти 800 млрд. руб. при стоимости полученных активов 18–20 млрд.⁵ Несколько позже глава госкорпорации С. Чемезов давал уже несколько другие данные: 625 млрд. руб.⁶ Отчасти это связано, на наш взгляд, с тем, что была разрушена горизонтальная межзаводская кооперация, возникшая естественным путем в условиях рынка, началась реорганизация, произошли малооправданные поглощения одних предприятий другими. Внутри корпорации деньги выделяются на направления, а не на конкретные проекты. Совершенно очевидно, что в корпорации “Ростехнологии” не хватает квалифицированных управленцев. Наверное, пришло время провести серьезную оценку сделанного, внести коррективы в строительство управленческих вертикально интегрированных структур. Они должны быть отраслевыми, акционерными и работать в строгих рамках организационно-правового поля”.

Как сказано выше, деятельность госкорпораций вызывает большие сомнения у специалистов. В частности, относительно “Ростехнологии” неоднократно говорилось о непрозрачности расходов, которые хотя и называются государственными, но государством не контролируются, что закреплено соответствующими законодательными

⁵ По данным РИА “Новости” от 9 сент. 2008 г., предприятия “Ростехнологии” задолжали 800 млрд. руб.

⁶ 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.

ми актами. При этом значительная часть денег лежит мертвым грузом.

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 неизбежно возникающей путанице с использованием самого понятия “корпорация”, поскольку оно присутствует в названии у целого 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, однако указанные организации имеют статус ОАО или унитарного предприятия.

Государственные корпорации прежде всего понимаются как юридические лица, имеющие организационно-правовую форму “государственная корпорация”, существующую в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом “О некоммерческих организациях”.

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

Существуют некоторые противоречия и пробелы нормативно-правовой базы 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. Если первоначально госкорпорации выполняли четкие государ-

ственные функции, к примеру, на рынке оборонных услуг, то теперь они ставят иные цели к объединению ряда хозяйствующих субъектов для выхода на свободный рынок внутри страны и за рубежом.

Создается впечатление, что госкорпорации занимаются борьбой за упрочение финансового положения и пользуются в своих интересах доминирующим положением на рынке. Уже неоднократно наблюдалось явление повышения себестоимости продукции в оборонной промышленности, а продукция предприятий, входящих в оборонную госкорпорацию, реализуется по цене, которая больше, чем у импортной продукции. В литературе также рассматривается проблема того, что за счет государственной помощи (а она достаточно весома) госкорпорации могут необоснованно увеличивать инвестиции, т.е. необходима в конечном итоге система четкого контроля целей, задач и текущей деятельности госкорпораций. Государство выделило на их развитие достаточно большие средства, однако инвестиционный фонд, начавший работать в 2006 г., по этому направлению за первый год освоил 8%, а в 2007 г. 12%, т.е. большая часть средств, направленных на развитие инфраструктуры, не была освоена. Значительные средства, выделенные госкорпорациям, находятся в банках, т.е. инвестиционные проекты, куда необходимо вкладывать бюджетные средства, еще не отобраны⁷.

Только 12% заявок, полученных Российской корпорацией нанотехнологий ("Роснанотех"), предполагают создание инновационного производства. Хотя госкорпорация создавалась в первую очередь для софинансирования нанотехнологических проектов, имеющих коммерческое значение, однако более 70% заявок - это просьбы о финансировании научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, для чего государство средства выделяет по другим направлениям⁸.

На наш взгляд, подобная ситуация сложилась вследствие формального подхода к формированию как госкорпораций, так и оборонных холдингов, построенных не по технологическому, а по отраслевому принципу.

Формирование современных госкорпораций поднимает еще одну проблему. В настоящее время существующая классификация предполагает определенные особенности деятельности предприятий, включенных в перечень стратегических, к которым относятся⁹:

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

⁷ Союз производителей нефтегазового оборудования. Режим доступа: derrick.ru. 2008. 15 апр.

⁸ По данным РИА "Новости" от 16 апреля 2008 г.

⁹ Комментарий к федеральному закону "О несостоятельности (банкротстве)" / Под ред. В.В. Залесского. М., 2003.

- открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы, обороноспособность и безопасность государства, защиту 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 весьма расплывчатыми, хотя и конкретизируются в ФЗ № 57-ФЗ от 29 апреля 2008 г. "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства". Закон отмечает 39 видов деятельности, относящихся к стратегическим, которые условно можно сгруппировать в несколько блоков: производство специальной техники; производство вооружения и военной техники; авиационное, космическая деятельность. Кроме того, рассматриваются виды деятельности, осуществляемые в условиях естественной монополии, а также деятельность хозяйствующего субъекта, являющегося монополистом в области разработки, производства и реализации металлов и сплавов со специальными свойствами, используемыми при производстве вооружения и военной техники.

Кроме того, с развитием финансово-экономического кризиса появилось понятие "системообразующее предприятие", предполагающее, что предприятие, относимое к данной категории, будет поддерживаться, в частности в финансовом отношении, федеральными и региональными органами управления. Всего на федеральном уровне выделено 295 предприятий, относящихся к категории системообразующих. По решению правительства от 18 декабря 2008 г., в список отбирались предприятия с численностью работников 4-5 тыс. чел. и оборотом свыше 15 млрд. руб. в год. Также отбирались градообразующие, инфраструктурные и обеспечивающие международные обязательства предприятия. Анализ показывает (если не говорить о критериях отбора), что, 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 вкупе с такими ее характеристиками, как невозможность банкротства, откровенно монопольный характер и др., на наш взгляд, негативно подействуют на характер и темпы развития высокотехнологического сектора российской экономики.

Поступила в редакцию 06.07.2009 г.