

10.10. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ И ИХ РОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

Койчева Н.В., аспирант

Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов РФ

Важным элементом государственной политики стало создание крупных государственных корпораций и последующее расширение масштабов и направлений их деятельности. В данной статье отражена роль государственных корпораций в повышении эффективности экономики Российской Федерации и формировании «новой инновационной экономики». Также в статье проанализированы экономические и юридические особенности государственных корпораций, дана оценка преимуществ и рисков, связанных с данной организационно-правовой формой.

Государственная корпорация является одним из видов некоммерческих организаций. Организационно-правовая форма «государственная корпорация» была законодательно определена еще в июле 1999 г. путем внесения дополнения (ст. 7.1. Государственная корпо-

рация) в Федеральный закон №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», принятый в январе 1996 г. [1, с. 8].

В 1999 г. одновременно с вводом организационно-правовой формы «государственная корпорация» была создана государственная корпорация «Агентство по реструктуризации кредитных организаций». В 2003 г. был принят закон, предусматривающий создание государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов». В нормы о государственных корпорациях не было внесено никаких изменений и дополнений. До 2007 г. государственные корпорации создавались в исключительных случаях, в финансовой сфере, на стыке полномочий Правительства РФ и Центрального банка РФ. В соответствующих законах создание этих корпораций «вплеталось» в более широкий контекст регулирования в соответствующих областях.

В 2007 г. были приняты федеральные законы о создании шести крупных государственных корпораций с весьма значимыми задачами экономического, социального и политического характера. Эти корпорации получили широкий набор функций и значительные объемы государственного имущества, обеспечивающие их деятельность на длительную перспективу (табл. 1).

Таблица 1

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Созданная государственная корпорация	Дата принятия закона	Цель деятельности корпорации
1. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк)	Май 2007 г.	Обеспечение повышения конкурентоспособности экономики РФ, ее диверсификации, стимулирования инновационной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в РФ 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
2. Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий» (ГК «Роснанотех»)	Июль 2007 г.	Содействие реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развитию инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и nanoиндустрии
3. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	Июль 2007 г.	Создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств фонда
4. Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (ГК «Олимпстрой»)	Октябрь 2007 г.	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 Сочи, а также для развития Сочи как горноклиматического курорта
5. Государственная корпорация по содействию разработкам, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» (Государственная корпорация «Ростехнологии»)	Ноябрь 2007 г.	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
6. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (Госкорпорация «Росатом»)	Декабрь 2007 г.	Проведение государственной политики, осуществление нормативно-правового регулирования, оказание государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов РФ, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области

Процесс создания государственных корпораций в 2007 г. сразу же породил множество дискуссий о рациональности такого рода деятельности государства. При этом реакцию на создание государственных корпораций можно охарактеризовать как преимущественно скептически-настороженную. Такая реакция в значительной мере определялась следующими особенностями формирования этих структур:

- закрытость процессов подготовки и предварительного обсуждения проектов создания государственных корпораций;
- динамичность («скоротечность») процессов обсуждения проектов законов о создании государственных корпораций;
- непривычность используемой организационно-правовой формы (государственная корпорация), нечеткость (рабочность) базовых норм;
- задействование в создании государственных корпораций высшего политического ресурса;
- большие объемы государственного имущества, выделенные для обеспечения деятельности корпораций;
- широкий и разнообразный набор полномочий, которыми наделены корпорации;
- крайне слабая деятельность по аргументации перед обществом необходимости (целесообразности) создания государственных корпораций;
- неясность стратегических планов и принципов деятельности корпораций;
- шлейф предложений от различных сторон по созданию новых государственных корпораций.

Довольно широко отмечались риски таких негативных последствий процесса создания государственных корпораций:

- усиление нерационального присутствия государства в экономике;
- неэффективность использования государственного имущества;
- непрозрачность функционирования и низкая подотчетность (подконтрольность) государственных корпораций.

Тем не менее наибольшую озабоченность вызывал риск дальнейшего расширения процессов создания государственных корпораций, в том числе и в силу возникших предложений по законодательному определению возможностей создания государственных корпораций на уровне субъектов РФ.

При оценке государственной политики по созданию государственных корпораций важно разделять два аспекта:

- первый – насколько обоснованы задачи деятельности этих субъектов;
- второй – в какой мере оправдан и обоснован выбор такого способа решения этих задач, как создание государственных корпораций (при наличии иных достаточно отработанных вариантов, например формирование и реализация федеральных целевых программ, создание акционерных холдингов на основе использования государственного имущества).

Основные риски в отношении создания государственных корпораций были связаны прежде всего с выбором формы решения поставленных задач.

Государственная корпорация как организационно-правовая форма имеет существенные изъяны, в частности:

- нечеткость понятия «общественно-полезные функции» и, соответственно, возможность расширительных трактовок при обосновании необходимости использования данной формы;
- при создании государственной корпорации происходит фактически безвозмездная передача государственного имущества;
- не установлены какие-либо принципы управления имуществом государственных корпораций, что порождает дополнительные риски;

- не определены (даже рамочно) вопросы реорганизации и ликвидации государственных корпораций.

В целом в базовом законе о некоммерческих организациях крайне ограничен и формален перечень вопросов, которые должны быть определены в законах о создании государственных корпораций. Особые риски порождает возможность неприменения норм закона о некоммерческих организациях к государственной корпорации, если это предусмотрено законом о ее создании (ч. 4 ст. 7.1. Закона «О некоммерческих организациях»). Это теоретически открывает возможность создавать под каждую новую корпорацию свою глубоко индивидуальную организационно-правовую форму, выходя при этом без каких-либо ограничений за нормы базового Закона «О некоммерческих организациях». В конечном итоге динамичный процесс принятия законов в 2007 г. по созданию государственных корпораций обусловил целый ряд значимых проблем, имеющих отношение к их текущему функционированию и «качеству» законодательного определения данной организационно-правовой формы.

- Во-первых, следует отметить «рамочность» принятых законов о создании государственных корпораций. Практически все принятые законы отличаются низким уровнем детализации условий и принципов деятельности корпораций (за единственным исключением в виде закона о создании Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ)), требуют для обеспечения практической работы принятия ряда подзаконных актов, определения весьма значимых процедур на уровне самой корпорации. Для большинства созданных корпораций в принятых законах не определен порядок их реорганизации или ликвидации – есть только отсылочные нормы, что это может быть сделано на основе соответствующего федерального закона (порядок ликвидации корпорации определен только применительно к Фонду содействия реформирования ЖКХ, в отношении которого определен срок его деятельности).
- Во-вторых, следует указать на низкий уровень «унификации» норм принятых законов о создании государственных корпораций. Конечно, цели и задачи, направления деятельности каждой из корпораций весьма индивидуальны, но даже в случае близких по сути норм их изложение существенно различается, в том числе по детальности и стилистике.
- В-третьих, необходимо указать на слабый эффект для развития базового закона о некоммерческих организациях. В принципе, можно было бы рассчитывать, что активизация использования норм по государственным корпорациям, принятие соответствующих законов приведет к обобщению практики, уточнению и дополнению норм закона о некоммерческих организациях, однако этого не произошло: лишь в одном случае, в 2007 г., параллельно с принятием закона о Банке развития для обеспечения возможностей заимствования им средств в нормы ст. 7.1. Закона «О некоммерческих организациях» было внесено дополнение в части возможности формирования уставного капитала корпорации, определяющего минимальный размер имущества государственной корпорации, гарантирующего интересы ее кредиторов.

Чрезмерно общий и структурно фрагментарный характер принятых законов о создании государственных корпораций, низкий уровень законодательной регламентации деятельности корпораций привели также к следующим проблемам:

- задержка с началом реальной работы корпораций по решению их основных задач. По состоянию на конец февраля 2008 г. только Фонд содействия реформированию ЖКХ приступил в полной мере к реализации своих базовых функций, в других корпо-

рациях продолжался процесс формирования и согласования различных документов, определяющих их практическую деятельность;

- расширение возможностей «теневого» лоббирования интересов различных сторон, риск конъюнктурности в принятии решений в ущерб стратегичности и последовательности.

Создание корпораций приводит к существенному изменению расстановки сил в системе государственного управления, переходу к принятию отдельных важных решений на уровень корпораций, что при недостаточной регламентации деятельности корпораций, отсутствии в принятых законах норм, связанных с выявлением и урегулированием возможных конфликтов интересов в процессе функционирования корпораций, краткости и неполноты норм по взаимоотношениям корпораций с органами государственной власти, существенно повышает соответствующие риски;

- опасения в бизнес-среде (иногда «гиперболизация») возможных рисков от деятельности корпораций.

Эта проблема в значительной мере обусловлена нечеткостью границ деятельности и роста корпораций, неопределенностью правил и критериев отбора корпорациями объектов для поддержки, неясностью принципов управления и распоряжения ими своим имуществом, нечеткостью их дальнейших планов по развитию своей деятельности, принципов построения взаимоотношений с бизнес-сообществом;

- недоверие к государственным корпорациям со стороны гражданского общества.

Данная проблема связана с недостаточной регламентацией вопросов, связанных с осуществлением госу-

дарственного контроля за деятельностью корпораций, отсутствием эффективных инструментов гражданского контроля за их деятельностью, недостаточностью требований к их публичности и транспарентности.

На данном этапе достаточно очевидным является тот факт, что потенциал созданных государственных корпораций в значительной степени определяется имущественным взносом РФ, наделением корпораций определенными правами и функциями, возможностями гибкого использования финансовых ресурсов, их административным статусом, а также наличием определенного опыта (навыков). Все корпорации были сформированы за счет достаточно большого имущественного взноса РФ, хотя его структура (пакеты акций, имущественные комплексы, денежные средства и т.п.) применительно к каждой из корпораций достаточно индивидуальна (рис. 1).

Принципиальным ограничением в реализации потенциала государственных корпораций можно считать в целом недостаточный уровень определенности целей и принципов их деятельности, процедур формирования решений. Одно из потенциальных преимуществ всех государственных корпораций состоит в существенно большей гибкости в расходовании средств, расширении возможных направлений их использования.



Рис. 1. Финансирование государственных корпораций [2]

Однако эти дополнительные возможности для снижения риска злоупотреблений и (или) риска нерационального использования ресурсов должны быть «уравновешены» прозрачными и достаточно детальными критериями, регламентами принятия решения, процедурами оценки результатов деятельности. Это представляется особенно актуальным в связи с тем, что, с одной стороны, в отдельных созданных корпорациях есть внутренние функциональные противоречия (например, между некоммерческой природой самих корпораций и коммерческим характером управляемых ими акционерных компаний), а с другой стороны, многие корпорации в силу своих больших ресурсных возможностей при недостаточной определенности их места в реализации государственной политики, взаимоотношений с государственными органами управления, неясности стратегий развития стали объектом сильного разнонаправленного воздействия различных заинтересованных сторон.

Данные проблемы не решаются простым фронтальным усилением контроля со стороны государства. Напротив, если не определены критерии оценки деятельности корпорации, основные регламенты ее деятельности, то уже сами проверки (ввиду неопределенности того, как собственно оценивать деятельность корпорации, интерпретировать те или иные решения) могут стать инструментом давления на корпорацию, ее руководство со стороны различных заинтересованных групп.

Принципиальной также представляется проблема, что в законах о создании государственных корпораций установлены полномочия органов их управления, но не определены ни области, ни формы ответственности членов различных органов управления корпораций за принимаемые решения, достигнутые результаты деятельности как перед государством, так и перед самими корпорациями. В законах по государственным корпорациям указано, кем, какими органами могут приниматься решения по прекращению полномочий членов и председателей наблюдательных советов корпораций, их единоличных исполнительных органов, однако не определены даже в самом общем виде «мотивы» для принятия таких решений. Это предопределяет «размывание» ответственности за результаты деятельности корпораций, нечеткость внешних мотиваций для органов управления корпораций.

Однозначно оценить в целом эффекты от создания государственных корпораций крайне сложно, так как типология созданных корпораций весьма разнообразна, а принципы и процедуры их деятельности еще формируются. Но в любом случае создание государственных корпораций представляется не бесспорным:

- в одних случаях существенны сомнения в необходимости создания отдельного субъекта реализации государственной политики;
- в других – не слишком аргументированным представляется выбор такой формы, как государственная корпорация.

Наряду с новыми возможностями с государственными корпорациями связаны и существенные риски:

- разрастание процесса создания новых государственных корпораций;
- «размывание» полномочий Правительства РФ в условиях нечеткости разделения компетенций;
- злоупотребление корпорациями своим положением в рамках взаимоотношений с бизнесом, использование ими своего статуса для получения дополнительных функций, полномочий, ресурсов, «теневизация» процессов согласования и принятия важных решений в корпорациях;

- снижение качества управления ресурсами при недостаточном уровне подконтрольности их деятельности государству и гражданскому обществу.

Создание государственных корпораций задало новую, более высокую планку для ведомственных и личных амбиций.

Ускоренное принятие в 2007 г. законов о создании государственных корпораций, в том числе за счет высшего политического ресурса, позволило сформировать некоторый упреждающий объем полномочий и возможностей (потенциал) для решения ряда стратегических задач социально-экономического развития РФ.

Однако в настоящее время принципиально важным становится вопрос насколько рационально и эффективно этот потенциал будет реализован: почти по каждой корпорации требуется дополнительный значительный политико-административный ресурс для обеспечения их эффективной практической работы, контроля соответствия их деятельности поставленным задачам, снижения рисков «оппортунистического поведения» корпораций и искажающего воздействия с их стороны на развитие рыночной экономики.

В целом можно заметить, что высокий статус и ресурсные возможности государственных корпораций пока не сбалансированы полностью, четкостью и прозрачностью институциональных условий их деятельности. Баланс преимуществ и недостатков в настоящее время скорее отрицательный: проблемы уже заметны, а преимущества еще надо продемонстрировать.

Для обеспечения позитивного эффекта от деятельности государственных корпораций и сокращения рисков целесообразно:

- применительно к созданным корпорациям четко определить место и роль каждой корпорации в реализации государственной политики, установить ограничения в плане нерационального расширения масштабов и областей их деятельности;
- принять конкретные стратегии и программы развития их деятельности, определить процедуры оценки их эффективности и результативности;
- обеспечить баланс между гибкостью в расходовании средств и регламентированностью принятия решения, развитостью процедур государственного и общественного контроля, прозрачностью результатов деятельности;
- задействовать фактор личной ответственности руководителей корпораций за результаты их деятельности;
- учитывая публичный характер задач корпораций, расширить составы их наблюдательных советов за счет лиц, пользующихся высокой репутацией в обществе и при этом не являющихся представителями различных ветвей государственной власти, органов управления государственных компаний;
- организовать проведение регулярной общественной (независимой) экспертизы результатов деятельности данных корпораций с представлением соответствующих докладов Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ;
- на уровне федерального законодательства более четко определить условия и задачи создания государственных корпораций;
- установить в качестве обязательного требования для создания каждой корпорации предварительное наличие стратегии ее деятельности, обоснование невозможности решения поставленных задач иными способами, оценки рисков и предложений по возможным механизмам их ограничения;
- на основе обобщения практики существенно расширить и детализировать нормы закона о некоммерческих организациях в части государственных корпораций, обратив при этом особое внимание на вопросы принятия решений в

корпорациях, реализации управленческих функций в отношении других хозяйствующих субъектов, взаимодействия с органами государственной власти, подотчетности и транспарентности деятельности, ответственности органов управления корпораций за достигнутые результаты, осуществления реорганизации и ликвидации корпораций.

Литература

1. О некоммерческих организациях [Текст] : федер. закон от 12 янв. 1996 г. №7-ФЗ, с изм. от 1 дек. 2007 г. №317-ФЗ. – М. : Омега-Л, 2008. – 39 с.
2. Деловая газета «Взгляд» [Электронный ресурс] : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.vz.ru>
3. Винслав Ю.В. Государственное регулирование и проектирование корпоративных структур [Текст] / Ю.В. Винслав // Российский экономический журнал. – 2006. – №1. – С. 5-13.
4. Мелкумов Я.С. Инвестиции [Текст] : учеб. пособие / Я.С. Мелкумов. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 218 с.
5. Яковец Ю.В. Экономика России : перемены и перспективы [Текст] / Ю.В. Яковец. – М. : Дело, 2007. – 260 с.
6. Segev E. Corporate strategies and portfolio models. South-Western Pub., 2006.

- 1996 №7-FZ, with amendments from December, 01st, 2007 №317-FZ. – М. : «Omega-L», 2008. – 39 p.
2. The business newspaper «View» [Electronic resource] : an official site. – Access mode: <http://www.vz.ru>
3. J.V. Vinslav. The state regulation and designing of corporate structures [Text] / J.V. Vinslav // The Russian economic magazine. – 2006. – №1. – P. 5-13.
4. J.S. Melkumov. Investments : the manual [Text] / J.S. Melkumov. – М. : INFRA-M, 2008. – 218 p.
5. J.V. Jakovets. Economy of Russia : changes and prospects [Text] / J.V. Jakovets. – М. : Business, 2007. – 260 p.
6. E. Segev. Corporate strategies and portfolio models [Text]. – South-Western Pub., 2006.

Keywords

State corporations; noncommercial organizations; investments; innovations; state property; stock capital; state control; business environment; risks; resource management.

Ключевые слова

Государственные корпорации; некоммерческие организации; инвестиции; инновации; государственное имущество; уставный капитал; государственный контроль; бизнес-среда; риски; управление ресурсами.

Койчева Наталия Васильевна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы обусловлена важностью государственного инвестирования как основного звена самовоспроизводства экономической системы. В настоящее время вопрос сохранения стабильности и будущего развития зависит непосредственно от эффективности инвестиций, в том числе и государственных.

В статье отражены виды государственных корпораций и объемы их финансирования, а также проведена всесторонняя оценка особенностей формирования данных структур с организационно-правовой точки зрения. Даны практические рекомендации для сокращения рисков и достижения положительного эффекта от деятельности государственных корпораций. Тема, затронутая автором, является весьма актуальной. Рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ

10.10. STATE CORPORATIONS AND THEIR ROLE IN THE RUSSIAN ECONOMY

N.V. Koycheva, the Post-graduate Student

VGNA Minfina of Russian Federation

Creation of large state corporations and the subsequent expansion of scales and directions of their activity became the important element of a state policy. In given article is reflected the role of the state corporations in increase of efficiency of economy of Russia and in formation «new innovative economy». Also in article is given economic and legal features of the state corporations, the estimation of advantages and the risks connected with the given organizational-legal form.

Literature

1. About the noncommercial organizations [Text] : the federal law of Russian Federation from January, 12th,