

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ, ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И КЛАСТЕРНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

© 2008 Е.А. Кукольников, В.М. Рамзаев*

Ключевые слова: управление, развитие, корпорация, кластеры, конкурентоспособность, право, экономика, менеджмент.

Рассматриваются актуальные проблемы функционирования государственных корпораций в РФ, проводится анализ правового и экономического процессов управления развитием, предлагается механизм кластерной организации государственных корпораций.

В условиях экономического отставания России от развитых стран, сырьевой ориентации экспорта, значительного износа основных фондов промышленных производств, низкой производительности труда остро стоит задача определения ориентиров развития национальной экономики и выработки направлений государственного регулирования, в том числе нацеленных на модернизацию и рост потенциала отечественной промышленности. В рамках процесса системной организации промышленного и научного потенциала РФ была законодательно определена новая организационно-правовая форма - государственная корпорация (ГК) как некоммерческая организация, призванная решать задачи управления основными секторами российской экономики, реализации структурной и технологической политики и не нацеленная на извлечение прибыли.

Согласно Федеральному закону "О внесении дополнения в ФЗ "О некоммерческих организациях" от 8 июля 1999 г., государственной корпорацией является не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная РФ на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. ГК создается на основании федерального закона. Имущество, переданное ей Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации. ГК не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим ее создание, не предусмотрено иное. ГК может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это слу-

жит достижению целей, ради которых она создана, и соответствует данным целям. Государственная корпорация обязана ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества в соответствии с законом, предусматривающим создание государственной корпорации. В случаях и порядке, которые установлены федеральным законом, предусматривающим создание государственной корпорации, за счет части ее имущества может быть сформирован уставный капитал. Уставный капитал определяет минимальный размер имущества государственной корпорации, гарантирующего интересы ее кредиторов.

Государственной корпорации разрешено увеличивать объем финансовых средств путем размещения свободных активов фондов при осуществлении деятельности, направленной на прямое извлечение прибыли (ограничений на которую практически не устанавливается). В частности, госкорпорации могут принимать участие в уставных капиталах юридических лиц, в том числе паевых инвестиционных фондов и некоммерческих организаций, предоставлять денежные средства на условиях возмездности, возвратности и срочности.

Роль Президента и Правительства РФ в деятельности госкорпораций отражена в индивидуальных законах об их создании. Так, в Федеральном законе "О Российской корпорации нанотехнологий" от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ указано, что Президент Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности генерального директора корпорации. Правительство Российской Федерации:

1) назначает на должность и освобождает от должности членов наблюдательного совета

* Кукольников Елена Анатольевна, кандидат экономических наук, доцент Международного института рынка, г. Самара; Рамзаев Владимир Михайлович, доктор экономических наук, профессор, проректор по научной работе и экономическому развитию Международного института рынка, г. Самара.

корпорации, в том числе председателя наблюдательного совета корпорации, за исключением ее генерального директора, входящего в состав наблюдательного совета корпорации по должности;

2) устанавливает размер вознаграждения генерального директора корпорации;

3) определяет направления, порядок и условия инвестирования временно свободных средств корпорации, а также предельный размер ее инвестируемых временно свободных средств.

Взаимоотношения ГК с бюджетной системой осуществляются по линии уплаты ими налогов в государственный и местные бюджеты, процентов за кредиты и получение из центрального бюджета субсидий, главным образом, на финансирование капитальных вложений, дотаций и кредитов.

В настоящее время создание госкорпораций стало одним из определяющих направлений экономической политики РФ. Функционируют или находятся в процессе создания следующие государственные корпорации:

◆ Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства;

◆ Российская корпорация нанотехнологий (“Роснано”);

◆ Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов (“Олимпстрой”);

◆ Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной продукции (“Ростехнологии”);

◆ Государственная корпорация по атомной энергии (“Росатом”).

Рассматривается возможность создания госкорпораций в таких областях, как экспорт зерна, рыболовство, жилищное и дорожное строительство, лекарственное обеспечение, станкостроение. Вероятно преобразование в государственную корпорацию “Почты России”. Поле функционирования государственных корпораций постоянно расширяется и затрагивает как сферу решения крупных инвестиционных задач с отдаленными сроками реализации (“Олимпстрой”), так и сферу текущей деятельности отраслей (“Росатом”).

Некоторые структуры, называемые госкорпорациями, формально существуют в других организационно-правовых формах, представляя собой открытые акционерные общества с пре-

обладающим государственным участием или федеральные государственные унитарные предприятия. В качестве примеров можно привести “Объединенную авиастроительную корпорацию” и “Объединенную судостроительную корпорацию”, созданные в форме ОАО, а также ФГУП “Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации” и ФГУП “Государственная инвестиционная корпорация”.

Организационно-правовая форма государственной корпорации по сути своей противоречива, но в то же время обладает рядом очевидных достоинств. С одной стороны, государственная корпорация аккумулирует в создаваемых ею фондах определенное имущество, переданное ей государством для использования в конкретных целях, а с другой - выступает специально созданным государством органом управления денежными ресурсами, имеющими строго целевую, социальную направленность. Ко всему прочему, государственной корпорации разрешено увеличивать объем финансовых средств путем эффективного размещения свободных активов фондов, осуществляя экономическую деятельность.

Следовательно, госкорпорация представляет собой, по существу, новую форму собственности - частно-государственную, где планируется использовать преимущества обеих форм, поскольку госкорпорация не ограничена рамками бюджетного финансирования и может тесно взаимодействовать с субъектами предпринимательской деятельности. Формирование госкорпораций может стать неотъемлемой частью системы частно-государственного партнерства в Российской Федерации, позволяющей решать задачи взаимодействия власти и бизнеса в рамках корпоративного государства, развития мировой экономики и глобальной финансовой системы.

Таким образом, создание госкорпораций напрямую связано как с усилением роли государства в экономических отношениях, так и с созданием так называемых “прорывных технологий” и новых отраслей производства.

Так, например, по мнению И.В. Ершовой, “за государственными корпорациями - большое будущее. Их создание в различных областях экономики реально позволит упростить весьма громоздкую структуру органов исполнительной власти, создать реальное связующее звено меж-

ду государством и хозяйствующими субъектами. Кроме того, государственные корпорации могли бы стать консультационными центрами, решать вопросы социальной политики, санитарно-эпидемиологического, экологического благополучия населения. Затянувшийся в научной литературе спор относительно организационно-правовой формы Банка России тоже мог бы быть решен в пользу государственной корпорации”¹.

По мнению О.М. Олейник, существуют виды деятельности, которые стремятся к централизации и нуждаются в централизованном управлении. В частности, в сфере электроэнергетики всегда останется необходимость в осуществлении централизованной диспетчерской функции, как и на железных дорогах, и на водных путях. В данном случае управление превращается в хозяйственную деятельность, оно приобретает экономическую ценность, продается на рынке и требуется всем субъектам. Для таких случаев и необходимо создание государственной корпорации, которая, с одной стороны, будет управлять этой системой, а с другой - оказывать платные услуги диспетчера.

С точки зрения бизнеса, государственная корпорация как субъект хозяйственных отношений также обладает рядом существенных преимуществ, которые делают данную организационно-правовую форму весьма привлекательной для предпринимательской активности.

В первую очередь, это практически полное отсутствие контроля за деятельностью госкорпораций со стороны государства. При этом основным источником формирования имущества любой ГК, составляющим основу ее имущественной самостоятельности, является государственное финансирование. Имущество, переданное Россией государственной корпорации, становится собственностью последней. Вместе с тем госкорпорация в отличие от открытого акционерного общества с преобладающим государственным участием не может быть признана банкротом, так как существующее законодательство предусматривает банкротство лишь на некоммерческие организации, действующие в форме потребительского кооператива, благотворительного и иного фонда.

По нашему мнению, не существует и противоречия между созданием госкорпораций, имеющих ярко выраженную вертикальную системную организацию, и анонсируемой государством

необходимостью развития малого и среднего бизнеса. В качестве примера можно привести опыт Италии, где создание группы из трех крупнейших государственных холдингов дало мощный импульс развитию не только всей экономики, но и малому бизнесу, так как крупные корпорации размещали среди его представителей значительную часть заказов. В нашей стране в структуре государственной корпорации “Российские нанотехнологии” создаются сетевые нанотехнологические кластеры по основным направлениям развития нанотехнологий. Базовыми элементами технологических кластеров выступают национальные научные центры, центры коллективного пользования, центры компетенции, исследовательские университеты, федеральные лаборатории, технологические парки, технико-внедренческие зоны, центры трансферта технологий. Данные кластеры призваны порождать эффективные коммерческие проекты в целях создания конкурентных преимуществ для конкурентной продукции.

В то же время нельзя не отметить и существенные недостатки, свойственные государственным корпорациям, проявление которых с течением времени может нивелировать присутствие им достоинства.

Государственная корпорация - единственная в настоящее время организационно-правовая форма, предполагающая совмещение функций и государственного органа (участие в выработке государственной политики и содействие ее реализации, разработка и согласование проектов нормативных правовых актов), и бизнес-структуры (финансирование проектов, осуществление предпринимательской деятельности). Совмещение этих функций может спровоцировать конфликт интересов в деятельности государственной корпорации. В российском законодательстве о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках содержится прямой запрет на совмещение хозяйственной деятельности и функций управления, что указывает на существующие противоречия в правовом положении ГК.

Контроль со стороны государства за деятельностью госкорпораций весьма ограничен. Органы госуправления без согласия ГК не имеют права:

- ♦ запрашивать у органов управления госкорпорации их распорядительные документы;

◆ запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности корпорации у органов государственной статистики, налоговых органов, иных органов государственного надзора и контроля, а также у финансовых организаций;

◆ направлять представителей для участия в проводимых госкорпорацией мероприятиях (вплоть до пресс-конференций);

◆ проводить проверки соответствия деятельности корпорации, в том числе по расходованию денег и использованию иного имущества, целям ее деятельности;

◆ в случае выявления нарушения закона или совершения госкорпорацией действий, противоречащих ее целям, вынести ей письменное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения;

◆ устанавливать соответствие расходования денег и использования имущества госкорпорацией ее целям.

Госсредства для государственных корпораций являются бесплатным ресурсом, который в отсутствие жесткого контроля может расходоваться неэффективно. Средства государства, инвестированные в деятельность ГК, направляются на проекты, выбираемые ими самостоятельно. По мнению экспертов, значительная часть этих средств неминуемо пойдет на нецелевое использование - на раздувание административных расходов за счет роста штата, заработных плат и т.п.

Вывод собственных средств ГК (но не тех средств, которые остаются бюджетными и в отношении которых госкорпорация является распорядителем) из государственной собственности означает и вывод их из-под надзора Счетной палаты РФ.

В ГК происходит концентрация не только промышленного и научного потенциала, но и капитала - преимущественно государственного. Таким образом, наблюдается искусственная капитализация государственных корпораций за счет госсредств.

Таким образом, госкорпорации являются "государством в государстве" - обладая соответствующим статусом, позволяющим им опираться в своей деятельности на различные ресурсы власти, эти структуры на самом деле абсолютно непрозрачны для государства (в лице законных институтов власти), не подчинены и не подотчетны ему. По мнению М.Г. Делягина,

ключевыми признаками госкорпорации являются: "безвозмездная приватизация" госимущества, непрозрачность и бесконтрольность. Не стоит забывать и о прямом противоречии специфики деятельности государственных корпораций антимонопольному законодательству РФ.

Госкорпорации воплощают в себе идею диверсифицированного контроля государства за "командными высотами", что в реальности обрачивается как прямым огосударствлением экономики, так и созданием большого количества не контролируемых государством "институтов развития".

На практике государственные корпорации оказываются скорее частными, нежели государственными. Они подконтрольны, как правило, группам физических лиц, которые зачастую могут и не занимать в данных корпорациях официальных постов. Именно эти лица определяют и корпоративные стратегии, и механизмы распределения доходов. А инструменты и институты государства используются для удовлетворения частных интересов - не наоборот.

С ростом и развитием ГК увеличиваются их лоббистские возможности и влияние на законодателя. К примеру, на фоне существующей закрытости и автономности деятельности государственных корпораций как юридических лиц принято положительное решение о повышении статуса их руководителей. В частности, речь идет о внесении поправок в ст. 12 Федерального закона "О порядке выезда из РФ и въезда в РФ", согласно которым к государственным должностям категории "А" относятся лица, являющиеся единоличными исполнительными органами государственных корпораций. В результате руководители госкорпораций могут получать дипломатические паспорта в целях облегчения поездок за рубеж. По мнению автора законопроекта, "государственные корпорации, являясь по форме некоммерческими организациями, по сути выполняют государственные задачи", а специфика деятельности их работников "требует регулярных зарубежных командировок".

В СМИ в последнее время освещается позиция Президента РФ о необходимости ввода независимых директоров - "людей бизнеса" - в управление ГК. Однако пока неизвестно, насколько данные лица смогут сохранить свою независимость, оказавшись внутри корпоративной структуры.

ГК во многом представляют собой отражение процесса глобализации экономики, который происходит искусственным путем и мотивируется сложившимися связями и финансовыми интересами, ориентированными на усиление собственного экономического и политического влияния. Пользуясь терминологией экономической теории, можно сказать, что ГК являются проводниками “государственного монополистического капитализма”.

Подводя итоги, можно отметить, что экономические аспекты деятельности госкорпораций мало изучены, а эффективность их функционирования в долгосрочной перспективе является спорной. В современных экономических условиях государственные корпорации - практически единственный инструмент сохранения наукоемких, ресурсоемких и высокотехнологичных отраслей промышленности. Именно они в состоянии аккумулировать и осуществить целевое вливание необходимых ресурсов. Эффективность работы госкорпораций должна найти свое отражение в экономическом развитии страны, в повышении конкурентоспособности российской продукции на мировых рынках.

В настоящее время нельзя говорить о научно обоснованном подходе к процессу формирования ГК - он осуществляется скорее на основании исторически сложившихся (а во многих случаях уже практически разрушенных) хозяйственных связей между его участниками. В структуру госкорпорации “втягиваются” предприятия, сумевшие наилучшим образом пролоббировать свои интересы, при этом не всегда надлежащим образом учитываются принципы рыночного взаимодействия, кооперации, согласованности целей. Использование аргументированных с научной точки зрения механизмов кластерного построения позволит осуществить системную организацию структуры государственной корпорации, образовать устойчивые связи между ее участниками, способствующие повышению эффективности деятельности ГК в целом. Процесс формирования государственных корпораций целесообразно основывать на свойственных кластеру

принципах интеграции (взаимодополняемость и взаимозависимость хозяйствующих субъектов, их объединение в единую цепочку по созданию добавленной стоимости конечного продукта, общность целей в условиях внутреннего соперничества между участниками, а в определенных случаях и территориальное соседство). Организованные таким образом ГК будут представлять собой реальные точки роста промышленного и научного потенциала, способствовать повышению конкурентоспособности национальной экономики.

В процессе жизненного цикла государственных корпораций они вынужденно столкнутся с проблемой снижения результативности, с отрицательным действием “эффекта масштаба”. Неизбежная бюрократизация, падение скорости реакции на воздействия внешней среды, отсутствие борьбы за ресурсы, рост издержек могут привести к стагнации и последующему регрессу в деятельности госкорпораций как хозяйствующих субъектов. Для продления продуктивной стадии своего жизненного цикла, получения максимальной отдачи от инвестиций государственные корпорации должны способствовать развитию малого и среднего бизнеса, подготовке квалифицированных кадров в своей отрасли, активизировать процессы аутсорсинга на крупных промышленных предприятиях. В результате экономика России должна получить эффективно функционирующие, высококонкурентные промышленные комплексы, в том числе функционирующие на условиях кластерного партнерства, выступающие в качестве системных организаций в ходе дальнейшего экономического развития страны. При достижении данных целей государственные корпорации либо должны прекратить свое существование, либо сосредоточиться только на консультационных функциях, на финансировании наиболее затратоемких НИОКР, на поддержке и развитии новых областей науки и техники.

¹ *Ершова И.В.* Проблемы правового статуса государственных корпораций // Государство и право. 2001. № 6.