

©2009 г.

**Сергей Сильвестров**

доктор экономических наук, профессор  
заместитель директора Института экономики РАН

**Алексей Зельднер**

доктор экономических наук, профессор  
руководитель сектора Института экономики РАН

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ: ОТНОШЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ И КОНТРОЛЯ

Курс на усиление роли государства – и в реальной экономике, и в банковской сфере – становится все более популярным в российских властных кругах. А институт государственных корпораций (ГК) как нельзя лучше подходит для претворения этих идей в жизнь. В условиях кризиса они получают новое обоснование: утверждается, что наилучшие перспективы для успешного выхода из кризиса имеют крупные интегрированные организации типа государственных корпораций, ориентированных на технологические преобразования. К подобным антикризисным мерам прибегают и в развитых странах.

Возможность эффективного функционирования госкорпораций и их успешного институционального развития во многом зависит от оптимального решения вопроса о форме и структуре собственности в них. Институт собственности выступает здесь ключевым фактором.

В соответствии с законом «О некоммерческих организациях» (статья 7.1) государственная корпорация – это «не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций». Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, становится ее собственностью, это госкорпоративная, а не государственная собственность.

Организациям ГК, согласно закону, передаются активы и финансовые средства, которые переходят в их полную собственность и уже не принадлежат государству. В результате возникает **новая форма собственности – госкорпоративная собственность**. Статус государственной корпорации позволяет, с одной стороны, получить государственное

имущество в собственность и считаться представителем интересов государства, а с другой – выступать учредителем акционерных обществ, покупать акции, брать в управление государственные пакеты акций, т.е. осуществлять предпринимательскую деятельность как полноправному участнику рынка<sup>1</sup>. Кроме того, государственной корпорации разрешено увеличивать объем финансовых средств путем эффективного размещения свободных активов, осуществляя экономическую деятельность, направленную на прямое извлечение прибыли (ограничений на которую практически не устанавливается). Но при этом следует учитывать, что некоммерческий характер ГК означает, что вся прибыль, получаемая в процессе реализации, направляется только на те цели, ради которых они функционируют. По сути, вся прибыль должна реинвестироваться в собственный производственный процесс. То есть речь не идет ни о сроках окупаемости, ни об эффективности использования единицы ресурсов.

Особенности юридического статуса ГК обостряют проблему контроля за использованием средств, выделенных этим корпорациям, которые, по сути, становятся неподотчетны Счетной палате, так как она по закону контролирует только средства федерального бюджета и федеральную собственность, а не госкорпоративную, которая не обозначена в ГК РФ.

Существенные риски для сохранности передаваемой государственным корпорациям общенациональной собственности и для реализации продекларированных в законах целей их создания связаны с тем, что собственность государственных корпораций, несмотря на ее существенные отличия от государственной собственности, сохраняет ее основной «провал», состоящий в том, что *управление ею будет осуществляться все теми же представителями бюрократического аппарата, являющегося основной угрозой, основным риском для сохранности государственной собственности, а в данном случае – для собственности госкорпораций.*

Дело в том, что **важнейшей чертой госкорпоративной собственности выступает отсутствие у ее субъектов не только естественных мо-**

---

<sup>1</sup> Следует иметь в виду, что передача в собственность госкорпорации пакетов акций лишает государство не только собственности, но и возможности обеспечить свое участие в капитале и прибыли акционерных обществ. При этом сужаются границы реального воздействия органов государственной власти на экономические процессы через эффективное управление пакетами акций, принадлежащих государству и составляющих существенную часть национального богатства. Уменьшаются также возможности реализации экономических интересов государства в пополнении бюджета за счет налоговых поступлений, обеспечение занятости населения и др.

**тиваций к эффективной деятельности, присущих частной собственности, но и элементов их правового принуждения к эффективной деятельности, характерной для государственной собственности.** Отмеченные обстоятельства существенно снижают эффективность данной формы собственности и, генерируя излишние риски, сокращают тем самым возможности реализации целей создания государственных корпораций.

Как известно, в основе российского гражданского законодательства используется модель собственности, в соответствии с которой на одну вещь может быть только одно право собственности. В то же время, учитывая специфику имущественного положения государственной корпорации, нельзя утверждать, что государство утрачивает право собственности на имущество, переданное государственной корпорации. Очевидно, что *и государство, и государственная корпорация являются собственниками соответствующего имущества.* Данная ситуация только на первый взгляд представляется противоречивой. Здесь сказалось то, что указанная организационно-правовая форма юридического лица была заимствована из англо-американского права, которая конструируется на сложноструктурной модели собственности, суть которой в том, что на одну вещь может быть несколько различных прав собственности<sup>1</sup>. Поэтому в странах англо-американского права не возникает столь серьезных вопросов об имущественном положении государственных корпораций, их имущественных правах и обязанностях перед государством. В данном случае как государство, так и государственная корпорация являются собственниками определенного имущества, и с учетом этого нуждаются в правовом оформлении отношений между государственной корпорацией и государством.

Высокая доля акционерной собственности и не позволяет ГК стать публичными корпорациями и усилить контроль за их эффективной работой. Следует отметить, что в мире нет однозначного подхода к оценке целесообразности публичных корпораций. Часть европейских стран и Япония тяготеют к концентрации собственности, Англия и США – к публичным корпорациям. В принципе дальнейшее развитие ГК будет определяться целями, которые ставит перед собой государство, и влиянием на правительство госкорпоративного менеджмента.

В процессе организации госкорпораций возникли сложности со структурой собственности<sup>2</sup> входящих в них предприятий, а также с рест-

<sup>1</sup> Госкорпорации России: правовые и экономические проблемы. М.: ИЭ РАН. 2008. С.72.

<sup>2</sup> Это материальные активы и акции входящих в госкорпорацию предприятий, инвестиционные средства, а также активы нематериальные — обязательства по внешним кон-

руктуризацией федеральных унитарных предприятий (ФГУП) и акционерных обществ, включенных в состав госкорпорации. *Организационно-правовая форма ФГУП не соответствует юридическому статусу госкорпораций, в этой форме они не могут быть собственностью госкорпораций, поэтому они должны быть акционированы.*

Отмечая существенное значение расширения прав собственности госкорпораций для обеспечения институционализации специфических принципов регулирования инновационных процессов, **нельзя не отметить определенную чрезмерность их фактического расширения, способную свести на нет позитивный потенциал новой формы собственности и дискредитировать в целом прогрессивную, востребованную временем форму организации хозяйственной деятельности. В частности, серьезные возражения вызывает закреплённая в законах степень их освобождения практически от всех форм государственного контроля над использованием предоставляемых им беспрецедентно огромных государственных ресурсов.** Вот почему необходимо повысить ответственность госкорпораций за достижение поставленных перед ними целей и за сохранность и эффективное использование собственности, а это самая непроработанная часть законодательного оформления их правового статуса. Реальная ответственность не предусмотрена законами об их создании ни для их менеджмента, ни для органов власти, обладающих в соответствии с законами частичными правами распоряжения имуществом госкорпораций. Отмеченные упущения провоцируют злоупотребления полномочиями собственников, создают существенные риски для сохранности имущества и провоцируют коррупцию.

Согласно закону «О некоммерческих организациях», «имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации». Причем ни госкорпорация, ни государство не отвечают по обязательствам друг друга, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное. Таким образом, формирование ГК по индивидуальным законам означает передачу части функций правительства создаваемым госкорпорациям. При этом государство теряет вещное право на имущество, переданное госкорпорации. По сути, **госкорпорации выведе-**

---

трактам и перед партнерами в корпорации, интеллектуальная собственность. Все эти составляющие в совокупности своего взаимодействия и каждая ГК в отдельности требуют использования различных инструментов и методов учета и управления ими.

**дены за пределы общего регулирования правового поля, ибо нормативное регулирование подменяется индивидуально-правовым.**

Как известно, в соответствии с указом президента РФ от 23.07.2003 г. «О мерах по проведению административной реформы» одно и то же ведомство не должно одновременно устанавливать нормы, следить за их соблюдением и быть исполнителем. *Ряд госкорпораций помимо передачи им госсобственности приобрели и противоречащие указу функции по нормотворчеству.* Так, в ст. 8 закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» сказано, что корпорация «принимает нормативные правовые акты», а также «осуществляет функции федерального органа исполнительной власти в области защиты государственной тайны». Госкорпорация «Ростехнологии» будет принимать «участие в реализации государственной экспортно-импортной политики, государственной политики в области военно-технического сотрудничества РФ с иностранными государствами».

Правовой статус ГК следует определить в гражданском законодательстве, а не в персонифицированных законах. Одновременно необходимо принять общий закон о госкорпорациях, в котором следует определить цели, функции, индикаторы и пороговые показатели их деятельности. **В законах о госкорпорациях отсутствуют и критерии общей оценки деятельности корпораций по достижению поставленных перед ними целей** (кроме «Олимпстроя», где все предельно ясно) и, как следствие, санкции за срыв выполнения поставленных задач. В качестве общего критерия, характеризующего инновационную направленность госкорпораций, можно было бы использовать такой показатель, как удельный вес высокотехнологической продукции.

Сегодня уже можно констатировать, что в процессе создания и функционирования госкорпораций возникает много серьезных проблем. Так, денежные средства, выделенные для их функционирования, – пятьсот миллиардов рублей – далеко не в полной мере используются по назначению. Корпорации «Роснотех», «Олимпстрой» и «Фонд содействия ЖКХ» размещали в 2008 г. большую часть своих временно свободных, весьма значительных средств в коммерческих банках. «Роснотех», до наступления кризиса эффективно разместившая предоставленные корпорации средства, заработала почти пять миллиардов рублей. Особую озабоченность вызывают слишком медленные темпы продвижения в области развития высоких технологий. ГК «Роснотех» к середине 2008 г. утвер-

дила лишь один инвестиционный проект стоимостью 13 млн евро, а к декабрю 2008 г. – 6 проектов. Между тем корпорация получила от государства 130 млрд долл., часть из которых в связи с кризисом будет изъята.

Из-за кризиса существенно замедлился едва начавшийся процесс формирования инновационной инфраструктуры, без наличия которой невозможно ощутимо расширить масштабы инновационной деятельности, в том числе и в сфере нанотехнологий. Еще одной, возможно, ключевой проблемой, препятствующей реализации функций «Роснотеха», выступает дефицит проектов, достойных внимания, имеющих хорошую коммерческую перспективу и значительную общественную значимость. По мнению менеджмента, готовые проекты составляют не более 10% от общего числа заявок. Этот дефицит, имевший место и в докризисный период, еще более обострился в условиях кризиса.

Своя специфика возникает и в процессе функционирования ГК «Ростехнологии». Предпринимается попытка создания на базе предприятий ОПК с целью консолидации профильных активов до трех десятков холдингов. В ноябре 2008 г. корпорация приступила к созданию холдинга «Оптические системы и технологии», в который войдет 15 ФГУПов и, кроме того, будут переданы государственные пакеты акций пяти ОАО<sup>1</sup>.

Корпорация развивает внешнеэкономические связи, чтобы привлечь зарубежных инвесторов – обладателей современных технологий: подписан контракт стоимостью более 1 млрд долл. с корпорацией Boeing на поставку прокатных изделий из титана; заключено соглашение с ведущим итальянским концерном Finmeccanica о создании ряда совместных предприятий по производству компонентов из композиционных материалов. Перспективы практической реализации этих соглашений в условиях экономического кризиса достаточно сложны, поскольку «Ростехнологии» в полной мере испытывают на себе все проявления его деструктивного воздействия на финансовое состояние предприятий.

Чтобы выявить объем кредиторской задолженности предприятий, ГК «Ростехнологии» проводит аудит предприятий, входящих в нее. По экспертным оценкам общая кредиторская задолженность всех предприятий составляет примерно 630 млрд руб.<sup>2</sup> Межведомственной комиссией по поддержке оборонно-промышленного комплекса «Ростехнологиям» обещана поддержка в виде предоставления госгарантий по кредитам и суб-

<sup>1</sup> Ведомости. 2008. 5 нояб.

<sup>2</sup> См.: Ведомости. 2009. 5 марта

сидирования процентной ставки, проведения дополнительной эмиссии акций и выпуска облигаций. Достигнута договоренность с правительством о выделении госкорпорации 260 млрд руб. в виде денежных средств и 110 млрд руб. в виде госгарантий<sup>1</sup>.

В связи с кризисом актуализируется проблема преодоления дефицита ликвидности как основы выживания предприятий корпорации, многие из которых (например, предприятия ОПК) и до кризиса не отличались финансовой устойчивостью. Все это существенно сокращает финансовые возможности госкорпорации по выполнению на должном уровне ее прямых функций, направляемых на обеспечение технологического прогресса.

Наиболее существенные изменения в период кризиса произошли со статусом и функциями корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк (ВЭБ)). Созданный для финансирования инфраструктурных проектов, реализация которых предполагалась на основе использования механизмов государственно-частного партнерства, ВЭБ в настоящее время вынужден сконцентрировать свою деятельность на финансировании антикризисных мер, приостановив реализацию значительной части программ и проектов.

Внешэкономбанк – специфический банк и специфическая некоммерческая организация в статусе государственной корпорации, подотчетной правительству РФ. Эта специфика делает его, по сути, независимым субъектом в российской банковской системе, независимым прежде всего от ее первого уровня, на котором располагается главный регулятор для всех «обыкновенных» кредитных организаций – Центральный банк РФ.

Учитывая, что большинство инвестиционных проектов Банка развития осуществляется на условиях государственно-частного партнерства, банк должен обеспечивать инвестиции в те инфраструктурные проекты, без которых частный капитал в отдаленные районы просто не пойдет. Спрос на проекты, которые финансирует банк в рамках ГЧП, во многом порождается за счет деятельности органов государственного и муниципального управления. Если раньше такие проекты, как правило, финансировались за счет бюджетов, то теперь в условиях рыночной экономики государство и региональные органы власти пытаются перейти к модели привлечения дополнительных ресурсов на основе разделения рисков, повысить эффективность своей деятельности по развитию территорий, городов и расположенных там отраслей экономики. Капиталоемкость таких

---

<sup>1</sup> См.: Коммерсантъ. 2009. 12 февр.

инфраструктурных долгосрочных проектов сопоставима с годовыми бюджетами муниципалитетов и регионов, а обязательства по привлечению займов, например, муниципалитетом в рамках действующего Бюджетного кодекса, не берутся больше чем на 10 лет. Поэтому ГЧП, позволяющее выводить финансирование инфраструктуры за баланс и ограничивать участие органов государственного и муниципального управления в проектных рисках, является необходимым инструментом.

Во Внешэкономбанке создан Центр государственно-частного партнерства, функцией которого выступают поддержка и ускорение развития инфраструктурных проектов общенационального, регионального и муниципального значения и повышение качества услуг органам государственного и муниципального управления по реализации долгосрочных инвестиционных проектов.

В самом начале процесса реализации антикризисных мер ВЭБу было выделено 50 млрд долл. для кредитования реального сектора через банковскую систему на условиях софинансирования. Основным критерием предоставления средств была возможность перехода собственности на стратегические активы в руки инвесторов.

В октябре 2008 г. был принят Федеральный закон № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации». Согласно данному закону Центральный банк РФ предоставляет Сбергегательному банку РФ субординированные кредиты без обеспечения на сумму до 500 млрд руб. на срок до 31 декабря 2019 г. включительно по ставке 8% годовых<sup>1</sup>. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк) предоставляет такие же кредиты на тех же условиях банку ВТБ на сумму до 200 млрд руб. и Россельхозбанку — до 25 млрд руб. Кроме того, Внешэкономбанк вправе осуществлять такую же деятельность в отношении других российских кредитных организаций при соблюдении ими определенных условий:

---

<sup>1</sup> Субординированный кредит — форма заимствования, которую заемщик может включить в расчет собственного капитала. Требования по нему удовлетворяются в последнюю очередь вместе с требованиями акционеров. Именно поэтому стоимость субординированных кредитов выше, и часто условия займа предполагают его конвертацию в акции. В связи с этим «разговоры о выпуске субординированных займов для средних и малых банков, которые не так выгодны покупателям бумаг, находятся на грани фантастики» (Коммерсантъ. 2006. 4 окт.)

а) наличия у кредитной организации на дату обращения за получением кредита рейтинга долгосрочной кредитоспособности не ниже установленного минимального уровня;

б) получения кредитной организацией после 1 октября 2008 г. от третьих лиц субординированных кредитов и (или) сумм в оплату взноса в уставный капитал.

Субординированные кредиты могут быть предоставлены Внешэкономбанком полностью или частично путем приобретения выпускаемых заемщиком ценных бумаг. Вложения в капитал других банков (а к ним относятся и субординированные кредиты) приводят к уменьшению собственных средств банков на такую же сумму; к снижению капитала могут привести и операции на фондовом рынке при переоценке портфеля ценных бумаг. Поэтому руководство Банка развития постоянно ставит перед правительством вопрос об увеличении уставного капитала. В декабре 2008 г. уставный капитал Банка был равен 262,5 млрд руб., а все инвестпроекты корпорации исчерпывались суммой в 180 млрд руб. Рассматривается вопрос об увеличении уставного капитала до 1200 млрд руб.<sup>1</sup> (для сравнения; капитал крупнейшей российской кредитной организации – Сбербанка РФ составляет 1100 млрд руб.).

В феврале 2009 г. ВЭБ был наделен правительством функцией агента по предоставлению государственных гарантий по кредитам системообразующим предприятиям. Правительственная комиссия по повышению устойчивости развития российской экономики утвердила перечень из 295 системообразующих организаций. За их работой ведется мониторинг, проводятся мероприятия по дополнительной капитализации, госгарантии по кредитам и прямая господдержка. Дополнительно сформирован список предприятий регионального значения (1148). На госгарантии по кредитам выделяется 300 млрд руб. из федерального бюджета.

Законодательно установленные функции Внешэкономбанка во многом адекватны функциям Агентства по реструктуризации кредитных организаций (АРКО). АРКО выбирало для управления и санации лишь те кредитные организации, которые представляли определенный экономический интерес. Сейчас ситуация аналогичная, различие заключается в том, что государство стало осуществлять превентивные меры по преодолению кризиса. Однако государственное антикризисное управление не должно сводиться лишь к усилению роли государства в экономике, в том

---

<sup>1</sup> Ведомости. 2008. 3 дек.

числе в банковском секторе. Уже четыре достаточно крупных частных банка – «КИТ Финанс», Связь-банк, «Глобэкс» и Собинбанк – перешли под крыло государственных структур (первые три стали дочерними банками Внешэкономбанка, последний – Газпрома).

В России целесообразно законодательно ввести мониторинг, определить критерии и индикаторы по каждой госкорпорации. Мониторинг и контроль над госкорпорациями должны охватывать не только бюджетные средства и госактивы, но и касаться процесса формирования издержек производства, ценообразования и использования прибыли. Надежный мониторинг требует соответствующей статистической базы. С этой целью целесообразно в Федеральную целевую программу «Развитие государственной статистики России в 2007–2011 гг.» ввести показатели мониторинга всех госкорпораций с учетом их специфики, отражающие результаты деятельности и эффективность использования бюджетных средств. Одновременно должны быть отработаны критерии и индикаторы по каждой госкорпорации, позволяющие контролировать эффективность их функционирования.

В принципе систему индикаторов и пороговых значений целесообразно ввести в каждый из законов по видам госкорпораций. При этом можно исходить из показателей патентной активности, включающих:

- численность созданных новых технологий и удельный вес их использования;
- удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации;
- удельный вес инновационных товаров в общем объеме отгруженных товаров;
- удельный вес затрат на технологические инновации в объеме отгруженных товаров и др.
- число российских патентных заявок в расчете на численность населения (коэффициент изобретательской активности);
- соотношение числа иностранных и российских патентных заявок (коэффициент зависимости) и др.

Актуальность создания четкой системы контроля за конечными результатами госкорпораций объясняется существенными объемами передаваемой им собственности. Так, по экспертным оценкам, созданным шести госкорпорациям передано активов на 2 трлн руб.<sup>1</sup> Только стои-

<sup>1</sup> Российская газета. 2008. 28 марта. По нашим предварительным расчетам, общая сумма бюджетных средств, выделяемая и передаваемая ГК с учетом экспортной выручки, составляет 17,3% доходной части консолидированного бюджета и 21,9% его расходной части (2006 г.).

мость госпакетов акций предприятий (их более 400), переданных «Ростехнологии», по оценке, составляет 18-20 млрд долл. (примерно 700 млрд руб., по курсу 1 долл. – 35 руб.). О наличии потенциальной опасности утраты государством своей части собственности свидетельствует опыт создания Государственной инвестиционной корпорации – Госинкора, которая была ликвидирована в 2003 году. Оказалось, что после 10 лет своей деятельности и незадолго до своей ликвидации Госинкор распродала пакеты акций таких стратегических предприятий, как ОАО «Таганрогский авиационный научно-технический комплекс им. Г.М. Бериева», ОАО «Туполев» и ЗАО «Авиастар». В результате не были возвращены в федеральную собственность и не внесены в реестр федерального имущества принадлежащие государству активы на общую сумму 2 млрд руб.<sup>1</sup>

Согласно законам о госкорпорациях Счетная палата может контролировать только «Росатом». В то же время принято решение (*но не законодательное*) о закреплении за Счетной палатой юридического статуса контроля над деятельностью госкорпораций. По оценке председателя Счётной палаты С. Степашина<sup>2</sup>, в России еще предстоит создать отсутствующую на сегодня четкую, не допускающую неоднозначного толкования нормативную правовую базу, регламентирующую процедуру внешнего контроля за деятельностью госкорпораций. Целесообразно также ввести парламентский контроль за деятельностью госкорпораций. Для контроля за госкорпорациями необходим не только совершенно прозрачный финансовый баланс самой госкорпорации<sup>3</sup>, но и связанных с ней смежников. Это обеспечит контроль за издержками и впоследствии – за ценообразованием, что позволит реально оценить воспроизводственные и конкурентные возможности корпораций.

---

<sup>1</sup> Госкорпорации России: правовые и экономические проблемы. М.: ИЭ РАН. 2008. С. 49.

<sup>2</sup> Материалы конференции комитета Совета Федерации по обороне и безопасности от 05.12.2008.

<sup>3</sup> Как известно, прозрачностью своих балансов не может похвастаться ни одна крупная монополия. В США функционирует закон, предусматривающий за фальсификацию отчетности и обман акционеров штраф до 5 млн долл. и тюремное заключение до 10 лет. Закон был принят американскими парламентариями в рекордно сжатые сроки – за две недели с момента внесения проекта в законодательное собрание (Финансовая Россия. 2002. Сент. № 32.)