

Денис ДУБОВЦЕВ

ЕСТЬ ЛИ БУДУЩЕЕ У РОССИЙСКИХ ГОСКОРПОРАЦИЙ?

Настоящая статья рассматривает проблематику организационно-правовой формы «государственная корпорация» и экономические причины ее использования в российской экономике. Отражены экономические и правовые противоречия применения данной формы собственности. Анализируется обоснованность применения формы «государственная корпорация» в управлении российской ядерной промышленностью.

Ключевые слова: атомная энергетика, государственная корпорация, инновации, публично-правовая компания, ядерная промышленность

В конце 2011 г. Правительством РФ была утверждена Стратегия инновационного развития страны на период до 2020 г.¹ (далее — «Стратегия»). В документе ставятся задачи перехода страны на новый виток развития, что предполагает решение ряда сложных экономических и социальных задач, что не представляется возможным без адекватного организационного обеспечения. Возникает вопрос: насколько государственные корпорации как организационно-управленческая конструкция отвечает принятой стратегии развития страны?

Настоящее и будущее госкорпораций в России

В течение уже нескольких лет идет активная полемика ученых и специалистов-практиков по вопросам создания государственных корпораций (далее — ГК), по целям и результатам деятельности. В январе 2012 г. глава Правительства В.В. Путин дал комментарий относительно мотивов и целей их создания. Он отметил, что «приоритетами промышленной политики были продиктованы наши действия по созданию крупных госкорпораций и вертикально-интегрированных холдингов — от «Ростехнологий» и «Росатома» до Объединенной авиастроительной корпорации и Объединенной судостроительной корпорации. Цель была — *остановить развал* инновационно-ориентированных, «интеллектуальных» отраслей нашей промыш-

¹ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 г.

ленности, сохранить научный и производственный потенциал за счет консолидации ресурсов и централизации управления»².

Достигнут ли подобный результат?

В настоящее время в России насчитывается шесть ГК — Агентство по страхованию вкладов (АСВ), Внешэкономбанк (ВЭБ), Фонд содействия реформированию ЖКХ, Олимпстрой, Ростехнологии, Росатом. Все госкорпорации создаются принятием отдельного федерального закона; назначение руководителя ГК проводится указом Президента РФ. ГК как организационно-правовая концепция стали возможны после внесения изменений в закон «О некоммерческих организациях» в июне 1999 г., причем первой организацией подобного рода стало АСВ. Прочие госкорпорации появлялись в 2007 — 2008 гг. под выполнение отдельных задач и/или объединение государственных активов в стратегических отраслях³.

По нашему мнению, среди позитивных моментов, достигнутых созданием госкорпораций, можно отметить:

- консолидацию отраслевых научных институтов, опытных конструкторских бюро и производственных предприятий под единым контролем в рамках отраслевой корпорации;
- сохранение предприятий, находившихся в затруднительном финансовом положении, предбанкротном состоянии, через централизованную финансовую и организационную поддержку;
- повышение эффективности (и потенциально — снижение затрат) за счет объединения ресурсов в НИОКР, маркетинге и производстве в рамках единой отраслевой корпорации.

Рассматривая институт госкорпораций, необходимо также отметить и *негативные черты*, присущие этой организационной конструкции.

Это, во-первых, потенциально более низкая эффективность управления собственностью в рамках государственной компании в сравнении с частным бизнесом.

Во-вторых, непрозрачность и неподконтрольность деятельности общественным институтам.

В-третьих, нецелевое использование выделяемых ресурсов, потенциально высокая коррупционная емкость института госкорпораций.

Критики госкорпораций считают, что для создания этих объединений имелись скорее политические предпосылки, нежели реальные экономические основания. Многие полагают, что госкорпорации создавались под определенных лиц, приближенных к «центру». Также обращается внимание, что по сравнению с государственными унитарными предприятиями имущество госкорпораций практически выведено из-под прямого государственного контроля. Госкорпорации, в отличие от ОАО, не могут быть подвергнуты про-

² Путин В.В. О наших экономических задачах / Ведомости, 30 янв. 2012 г.

³ Так, ГК «Росатом» управляет атомной промышленностью — как энергетическим и минерально-сырьевым комплексом, так и предприятиями ядерного оружейного направления.

цедуре банкротства, они не обязаны публиковать ежеквартальную отчетность и пр.

Актуален вопрос: *почему государство не хочет или не может* использовать с этой целью организационно-правовые формы ОАО с государственным участием или ФГУП? Полагаем, потому, что в определенных случаях (при работе с «токсичными» активами, при решении социально-экономических проблем типа реформирования ЖКХ, организации разовых крупных строек наподобие Сочи-2014) такая организационно-правовая форма, как государственная корпорация, становится наиболее удобной и «эргономичной».

Поскольку ГК нельзя обанкротить, соответственно она: а) срабатывает как искусственная, но весьма действенная защита имущественных интересов государства против рейдерских атак; б) может «смело» работать с проблемными активами, брать их на свой баланс с целью их последующего финансового оздоровления. Конечно, теряется элемент общественного контроля, т.к. корпорации, по сути, отчитываются только перед главой исполнительной власти страны. За этот элемент «ручного» управления экономикой правительство подвергается резкой критике со стороны либеральных экономистов и политической оппозиции.

Поэтому госкорпорации имеют право на существование. Но только если создаются под определенные цели, которые действительно затруднительно решать с помощью «традиционных» организационно-правовых форм. По нашему мнению, принятие решения об использовании госкорпораций в России было оправданно как в историческом контексте, так и с точки зрения оптимизации функций государственного управления экономикой. Задача в том, чтобы ГК не стали «феодальными вотчинами» для возглавляющих их чиновников; пресекать коррупционную составляющую. Все эти меры возможны только при наличии действующей системы независимого аудита деятельности данных организаций с последующим размещением соответствующих заключений в открытом доступе для целей контроля общественностью.

Попытаемся в этой связи разобраться, есть ли будущее у Росатома в его нынешнем статусе госкорпорации.

Реформирование госкорпораций и перспективы Росатома

Еще в 2009 г. Правительством РФ было принято решение о постепенном отходе от использования института ГК⁴. В августе же 2011 г. Минэкономразвития подготовило проект Федерального закона⁵ о новой организационной форме для госкорпораций — публично-правовая компания (далее — ППК).

⁴ Некоторые из них прекратят деятельность по мере реализации задач, под которые они создавались (например, Олимпстрой). Другие будут реорганизованы в акционерные общества (так, в марте 2011 г. подобную процедуру прошел Роснано). В будущем схожей реорганизации решено подвергнуть Ростехнологии и Автотор (Кукол Е. Госкорпорации получат контроль / Российская газета, 11 авг. 2011 г.).

⁵ Проект Федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации».

Проект стал логичным продолжением и развитием решения Правительства РФ о постепенном преобразовании и ликвидации государственных корпораций в рамках развития законодательства о юридических лицах⁶. Он закрепляет статус будущих ГК как некоммерческих организаций, создаваемых для решения определенных социально-экономических задач. Закон предусматривает, что ППК *не могут быть подвержены процедуре несостоятельности* (банкротства) и ликвидируются в особом порядке. Создаются ППК решением Правительства РФ или путем принятия соответствующего закона. Предусмотрены обязательное раскрытие информации, проведение аудита, публикация информации о тендерах и пр. Параллельно с федеральным законом о деятельности ППК предполагается принятие поправок в Гражданский кодекс РФ. Их цель — закрепление этой разновидности некоммерческого объединения и процедур, регламентирующих его деятельность.

Вместе с тем специалистами в области права проект нового закона уже подвергся критике⁷ — как в отношении содержания самого термина «публично-правовая компания», так и отдельных процедур, прописанных проектом закона (имущественная основа деятельности, контроль деятельности, функции, распоряжение имуществом и пр.). Разделяя эту критику, мы считаем, что решения относительно существующих ГК следует принимать *индивидуально*, через внесение изменений и дополнений в те законодательные акты, которыми они создавались, а также путем соответствующей корректировки их уставов.

Утвержденная же в декабре 2011 г. правительственная Стратегия *прямо апеллирует* к планомерному выходу государства из капитала средних и крупных компаний⁸. Соответственно Стратегия исключает дальнейшее развитие института ГК или ППК, в т.ч. увеличение их общего количества. Что касается целесообразности изменения организационно-правовой формы такой компании, как Росатом, то этот вопрос необходимо рассматривать комплексно — с учетом особенностей отрасли ядерной энергетики как объекта управления, а также принимая во внимание специфику задач, решаемых данной ГК.

Особенности отрасли как объекта стратегического управления обусловлены *спецификой атомной энергетики*, особенностями контроля за ядерными энергетическими ресурсами, высокой капиталоемкостью, высокими техногенными и экологическими рисками. Назовем лишь некоторые группы факторов, специфицирующих управление и развитие отрасли.

⁶ План-график мероприятий по преобразованию и ликвидации государственных корпораций и государственной компании «Автодор». Постановление Правительства РФ № 6793п-П13 от 12.12.2010.

⁷ Лаулис Е.Б. Юридическое лицо публичного права и публично-правовая компания. 22.12.2011 / URL: <http://www.predprim.ru/blogs>.

⁸ На первом этапе реализации Стратегии (2012—2015 гг.) идет подготовительная работа к приватизации, включая чистку активов, избавление от неликвидов, продажу миноритарных долей. На втором этапе (2016—2020 гг.) государство полностью или частично выходит из капитала крупных компаний, оставляя не более блокирующего пакета. (Геращенко Е. Приватизация в другом измерении / Gazeta.ru, 18 авг. 2011 г.).

Во-первых, исторически данная отрасль развивалась в привязке к ядерным вооружениям и, соответственно, контролировалась государством в значительно большей степени, нежели чем все другие «мирные» отрасли народного хозяйства.

Во-вторых, добыча, обогащение урановой руды, производство топливных элементов, переработка отработанного ядерного топлива сопряжены как с радиационными рисками, так и с обеспечением контроля за сырьем, которое потенциально может быть использовано террористическими организациями.

В-третьих, технологии и процессы работы с ядерным топливом, а также переработки отходов в большинстве своем являются исключительным «ноу-хау» государства, что накладывает ограничения на передачу или продажу (передачу) соответствующих технологий, лицензий, патентов и прочего частным компаниям.

В-четвертых, капиталоемкость отрасли является одной из самых высоких, что накладывает ограничения на круг частных инвесторов в атомную энергетику.

Наконец, в-пятых, в настоящее время атомная отрасль России представляет собой чрезвычайно масштабный объект управления. Это — комплекс из более чем 500 предприятий и организаций, на которых занято свыше 190 тыс. чел.⁹. В ее структуре — четыре крупных научно-производственных комплекса: предприятия ядерно-топливного цикла, предприятия атомной энергетики, предприятия ядерно-оружейного комплекса и научно-исследовательские институты. Кроме того, после включения в состав Росатома ФГУП «Атомфлот» сюда же можно включить и крупнейший в мире ледокольный флот. Правительственной Стратегией атомная промышленность выделена среди «прорывных» высокотехнологичных отраслей экономики, на которых для достижения мирового лидерства страна должна сконцентрировать значительные организационные, финансовые и прочие ресурсы¹⁰. Стратегия сохраняет за Росатомом роль одного из «локомотивов» инновационного развития и модернизации приоритетных секторов экономики страны в целом¹¹.

В этих условиях одной из главных задач деятельности Росатома является определение путей и источников модернизации отрасли. Это связано и с тем, что в течение ближайших десяти лет *практически все энергоблоки* российских АЭС приближаются к окончанию планового срока функционирования и *потребуется замены*. Точные данные по износу основных фондов атомной энергетики засекречены, тем не менее, Министерством энергетики России было озвучено, что 80% оборудования российских АЭС введено в эксплуатацию более 20 лет назад, что требует роста инвестиций в ядерную энергетику страны.

⁹ Атомная отрасль России. Официальный интернет-сайт ГК «Росатом».

¹⁰ Проект постановления Правительства РФ «Инновационная Россия — 2020 (Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года)», Москва 2011.

¹¹ Кукол Е. Указ. соч.

Энергетическая стратегия Российской Федерации до 2030 г. (принята Правительством в 2009 г.) предполагает инновационное развитие энергетики России с постепенным частичным замещением углеводородной энергетики альтернативными источниками — атомной, ветряной, солнечной и прочими видами неуглеводородной энергогенерации¹². Из этого следует вывод, что стратегическим приоритетом отрасли выступает *не только замещение выбывающих блоков АЭС, но и замещение изношенных ТЭЦ и ГЭС новыми объектами ядерной энергетики.*

В поддержку сохранения за Росатомом формы госкорпорации или ППК говорит и то, что одной из ключевых задач компании является управление стратегическими предприятиями ядерного оружейного комплекса, а также обеспечение нераспространения ядерных технологий. Здесь форма ГК или ППК представляется наиболее отвечающей задачам и перспективам атомной промышленности. Правда, в рамках ППК организация сохранит один ключевой недостаток — невозможность частичного публичного размещения акций как элемента управления ликвидностью и привлечения частных инвесторов.

В январе 2012 г. премьер-министр России обозначил планы в отношении Росатома. Предполагается приватизация его «гражданской» части¹³. Со стороны экологического движения последовала критика возможной приватизации активов Росатома¹⁴. В качестве аргумента приводится повышение рисков в случае передачи *даже частичного контроля* за ядерным топливом и отходами в распоряжение частного бизнеса. Критики ставят под сомнение и возможность приватизации гражданского ядерного комплекса, т.к. (с учетом западного опыта) нереализуемыми на коммерческой основе представляются проекты по переработке и хранению отработавшего ядерного топлива.

По нашему мнению, дальнейшее развитие Росатома с учетом поставленных стратегических задач и приоритетов должно происходить только под строгим государственным контролем. Несомненно, следует привлекать частный бизнес. Но проводить подобную политику необходимо в рамках реализации отдельных проектов, в первую очередь в направлении развития генерирующих мощностей и модернизации энергетического машиностроения страны.

Данные задачи могут быть эффективно решены с использованием инструментов и механизмов государственно-частного партнерства. Даже с учетом негативных качеств, присущих организационно-правовой форме госкорпорации (или ППК), она, при организации должного контроля, является в настоящее время и в ближайшей перспективе наиболее адекватной профилю и стратегии развития Росатома, ее отраслевой специфике.

¹² Энергетическая стратегия России на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 12.11.2009 г. № 1715-р.

¹³ Путин В.В. Указ. соч.

¹⁴ Сливяк В. Распродажа от Путина / Газета.ру, 2 февр. 2012 г.