



МИХАИЛ ДЕЛЯГИН

*директор Института проблем глобализации,
доктор экономических наук*

ГОСКОРПОРАЦИИ: МОДЕРНИЗАЦИЯ ИЛИ КОРРУПЦИЯ?

Что такое госкорпорация

Государственная корпорация – это некоммерческая организация, учреждённая Российской Федерацией как государством для выполнения социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Имущество, переданное Россией государственной корпорации, становится собственностью последней. Происходит своего рода “безвозмездная приватизация” государственного имущества и даже без денег, хотя логичным была бы передача госкорпорации права лишь оперативного управления имуществом, остающимся в государственной собственности (правда, при ликвидации “Росатома” его имущество возвращается в госсобственность).

При этом госкорпорация, в отличие от открытого акционерного общества (ОАО) с преобладающим государственным участием, не может быть признана банкротом, так как действующее законодательство предусматривает банкротство лишь на некоммерческие организации, действующие в форме потребительского кооператива, благотворительного и иного фонда. На госкорпорации также не распространяются требования о раскрытии информации, обязательные для ОАО.

Принципиальное отличие госкорпорации от государственного унитарного предприятия (ГУПа) заключается в выводе госкорпорации даже из-под формального контроля государственных органов. В частности, госкорпорации не обязаны отчитываться перед госорганами о своей деятельности, за исключением ежегодного представления правительству России годового отчёта, аудиторского заключения по ведению бухгалтерского учёта и финансовой (бухгалтерской) отчётности, заключения ревизионной комиссии по результатам проверки финансовой (бухгалтерской) отчётности, некоторых иных документов. Любые другие федеральные органы государственной власти, включая Минюст и Росрегистрацию, налоговую и таможенную службу, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, не вправе вмешиваться в деятельность корпораций. При этом госкорпорация не обязана публиковать даже указанную отчётность (она публикует только отчётность, прямо названную законом о её создании).

Органы государственного управления без согласия госкорпорации 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 ор-

ганов, иных органов государственного надзора и контроля, а также у финансовых организаций;

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

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

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

устанавливать соответствующие расходы на расходования денег и использования имущества госкорпорацией её целям.

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

Таким образом, ключевыми признаками госкорпорации являются: “безвозмездная приватизация” госимущества, непрозрачность и бесконтрольность.

В реалиях современной России это автоматически превращает госкорпорации из инструмента модернизации, каким он рисуется официальной пропагандой, в инструмент коррупции.

Создание госкорпораций стало магистральным направлением государственной политики во второй половине 2007 года.

Так, Внешэкономбанк СССР (до 2007 года существовавший именно под этим названием) реорганизован в государственную корпорацию “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)”.

Также созданы или создаются:

Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (занимается капремонтом ветхих и аварийных зданий, который обычно экономически заведомо неэффективен – рациональней строить новое здание; выделено 240 млрд руб., регионы будут получать до 8 млрд руб., причём исходя не только из наличия ветхого и аварийного жилья, но и выполнения конкурсных условий).

Российская корпорация нанотехнологий (Роснано).

Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов “Олимпстрой” (единственная имеет чёткую задачу и ясный критерий эффективности, хотя и весьма отдалённый; до 2014 года ей предполагается выделить для освоения 186 млрд руб. – 7,6 млрд долл. при оценках стоимости Олимпиады от 12 до 18 млрд долл.

Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной продукции (Ростехнологии) создаётся на основе Рособоронэкспорта. Президент подписал закон 23 ноября 2007 года.

Государственная корпорация по атомной энергии – “Росатом” – создаётся за счёт слияния Федерального агентства по атомной энергии и ОАО “Атомный энергопромышленный комплекс”; ей будут переданы ФГУПы, находившиеся на балансе агентства. Президент подписал закон 3 декабря 2007 года.

Ряд высокопоставленных чиновников высказался (в силу модности данной темы и восприятия её, с одной стороны, как панацеи, а с другой – как инструментов вырывания денег из государства и их почти бесконтрольного использования) за создание госкорпораций в сфере экспорта зерна, рыболовства, жилищного строительства, дорожного строительства, лекарственного обеспечения, станкостроения. Наибольшие шансы на успех у “Почты России”, руководитель которой Казьмин заявил, что без оформления её в качестве госкорпорации обеспечить её эффективность невозможно.

В то же время государственные “Объединённая авиастроительная корпорация” и “Объединённая судостроительная корпорация” пока созданы в форме ОАО, а не госкорпораций. Некоторые структуры, формально называемые “госкорпорациями”, существуют в иных юридических формах (например, ФГУП “Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации”, ФГУП “Государственная инвестиционная корпорация”).

Деструктивное исполнение конструктивной идеи

Путин и его окружение четко сознавали необходимость государственного регулирования для организации развития и модернизации экономики.

При слабости механизмов косвенного регулирования (не говоря уже о неукорененности института собственности и отсутствии антимонопольной политики) прямое вмешательство государства в экономическое развитие при помощи создания государственных институтов развития (существующих в большинстве развитых стран мира) представляется оправданным.

Не стоит забывать, что в Италии, например, создание при Муссолини 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.

Проблемой, насколько можно понять, является сочетание этого понимания со стремлением использовать занятие государством “командных высот” в экономике не столько для достижения общественного блага, сколько для достижения личных и групповых корыстных целей, не имеющих к этому благу отношения, а часто и противоречащих ему.

После “укрепления вертикали власти”, под которым обычно понимается разрушение, дискредитация и подмена демократических институтов в политике и установление жёсткого неформального контроля за крупным бизнесом в экономике, возникла идея консолидировать все официально контролируемые государством активы в руках Газпрома, создав на его основе мегахолдинг.

Однако это оказалось невозможным как по технологическим и управленческим, так и по политическим причинам: создание такого мегахолдинга означало бы (и с самого начала задумывалась именно в этом качестве) концентрацию влияния в руках одного клана с поражением всех остальных.

После этого идея диверсифицированного контроля государства (при помощи различных кланов) за “командными высотами” возобладала и обернулась как прямым огосударствлением экономики, так и созданием большого количества не контролируемых государством “институтов развития”, о которых после их создания практически никто больше не слышал (вроде Российской венчурной компании, получившей в 2007 году 15 млрд руб. на рекапитализацию, ОАО по управлению свободными экономическими зонами и т. д.).

Однако контроль за развитием был ещё мало интересен в силу незначительности задач и, соответственно, объемов выделяемых средств. Основным направлением прямого и легального контроля за экономикой оставались ОАО (в атомной промышленности и ВПК) и ФГУПы.

ФГУПы также носили локальный характер и в силу своей формы были плохо контролируемы государством. При этом они, как и ОАО с преобладающим госучастием, решали содержательные задачи, которыми их руководство могло прикрывать свое нежелание выполнять сиюминутную политическую волю правящей бюрократии.

Поэтому эти формы не отвечали потребностям ни государства – в жёстком и однозначном контроле и беспрепятственной реализации своей воли, ни коррумпированной бюрократии – в полной свободе рук.

Инвестиционный фонд МЭРТа требовал от него квалифицированной работы по анализу бизнес-планов и накладывал на него ответственность за использование средств, что было для министерства неприемлемо (в результате в 2006 году Минэкономразвития использовало лишь 18% предусмотренных на его нужды бюджетных ассигнований).

Поиск нужных форм шёл в направлении институтов развития, которые по самой своей природе не имеют конкретных задач и обязанностей, что позволяет использовать их как для достижения почти любых содержательных целей, так и для обогащения и политического упрочения представителей своего клана.

Госкорпорации стали идеальной находкой.

Они являются “государством в государстве”, оперативно контролируемым исключительно правительством (и даже не президентом, который может влиять на них лишь через изменение законодательства и назначение руководителя, – по большинству законов о создании госкорпораций он назначается президентом). Возможно, Путин рассматривает их систему как непосредственную и неформальную опору своей власти в качестве премьера.

При этом, как это бывает в отношении любой “модной темы”, сфера их применения стала расширяться – сначала на вопросы, связанные с достижением конкретных задач в отдалённые сроки (Олимпстрой), а затем и на вопросы текущей деятельности (Росатом).

Последствия

Средства государства пойдут на проекты, выбираемые госкорпорациями самостоятельно, вне единой государственной стратегии и системы приоритетов (которых просто нет), то есть будут в лучшем случае разрозненными и не связанными друг с другом, “ударом растопыренной пятерней”. При этом в силу отсутствия целостной государственной системы приоритетов, “единого взгляда”, государственные корпорации смогут без труда убедить государство в наибольшей целесообразности именно таких трат.

Значительная часть этих средств неминуемо пойдет на нецелевое использование – в лучшем случае на раздувание административных расходов: строительство новых роскошных офисов, приобретение представительских автомобилей, заграничные командировки, приглашение высокооплачиваемых ненужных или просто безграмотных иностранных экспертов, повышение зарплат и раздувание штатов.

Наконец, часть средств будет разворована – как прямо, так и через неконтролируемые способы, включая заказ своим партнерам бессмысленных исследований и пиар-кампаний с высоким откатом.

Важно, что госсредства для госкомпании – даровой ресурс, который в отсутствие жесткого контроля расходуется неэффективно. *Клинический пример – Бурейская ГЭС, которая строилась в значительной степени на госденьги и деньги всей страны (в инвестиционную составляющую тарифа на электричество для всех потребителей включалась плата за это строительство), а в итоге оказалась в собственности частного (хотя и с участием РАО “ЕЭС России”) акционерного общества. Кроме того, РАО “ЕЭС России”, так как в России “неожиданно” не оказалось потребителей её энергии (что ведёт к сбросу воды и грозит затоплением земель), пыталось экспортировать электроэнергию в Китай по демпинговому тарифу в 2,9 цента за кВт·ч (при оптовой цене внутри Китая в 4 цента), дотируя тем самым китайские производства, в том числе и те, которые производят товары для импорта в Россию.*

* * *

Подводя итог, можно сказать, что в сегодняшнем виде – при сознательно ослабленном контроле и самостоятельном определении основной части своих задач – госкорпорации представляются инструментами не столько модернизации, сколько коррупции. Однако исправление этих недостатков возможно и сделает госкорпорации действенным инструментом модернизации.