

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ
Валентин Георгиевич Завадников

Государственные корпорации в современной России

Первой государственной корпорацией (далее – ГК) в России стало Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), возникшее в 1999 году. В 2003-м появилась вторая ГК – Агентство по страхованию вкладов. Но настоящий бум государственных корпораций начался в 2007 году.

По состоянию на 12 ноября 2007 года были уже созданы или находились в процессе создания следующие организации:

1. Государственная корпорация «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (далее – АРКО; ликвидирована в 2004 году).
2. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (далее – Внешэкономбанк).
3. Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (далее – «Олимпстрой»).
4. Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий» (далее – «Роснано»).
5. Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее – ФСР ЖКХ).
6. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (далее – «Росатом»).
7. Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» (далее – «Ростехнологии»).
8. Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» (далее – АСВ).

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ В РОССИИ

Корпорация	Дата создания	Виды деятельности
АРКО	08.07.1999	Кредитование
Агентство по страхованию вкладов	23.12.2003	Обязательное страхование
Внешэкономбанк	17.05.2007	Банковское дело, консалтинг, страхование, ценные бумаги
Роснано	19.07.2007	Распределение государственных средств
Фонд содействия реформированию ЖКХ	21.07.2007	Распределение государственных средств
Олимпстрой	30.10.2007	Строительство, эксплуатация олимпийских объектов
Росатом	01.12.2007	Производство электроэнергии на АЭС, ядерных материалов, контроль над расщепляющимися материалами
Ростехнологии	23.11.2007	Консалтинг, финансовое посредничество

Сегодня создание подобных структур превращается в фирменный знак российской экономической политики. Поправки к федеральному бюджету текущего года выделили трем ГК финансирование на общую сумму 550 млрд. рублей. Ряд экспертов выступил с резкой критикой данных тенденций, в связи с чем возникла необходимость более глубокого исследования проблемы.

Правовой статус государственных корпораций

Словосочетание «государственная корпорация», помимо строгого юридического значения, принятого в российском законодательстве, несет в себе иной смысл – «корпорация, которой владеет государство». Англоязычная калька этого термина – «government-owned corporation» или «State-owned corporation» – обозначает просто предприятие, находящееся в государственной собственности, причем обычно подразумевается акционерное общество, 100% акций которого принадлежат государству. Часто встречающаяся в публикациях ссылка на большое число государственных корпораций, существующих в зарубежных странах, справедлива только в том случае, если понимать под «государственными корпорациями» именно акционерные общества.

Настоящий доклад посвящен государственным корпорациям в специфическом смысле, а именно юридическим лицам, имеющим организационно-правовую форму «государственная корпорация», существующую в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Именно так понимаемые «государственные корпорации» стали предметом активного обсуждения в России в последнее время. Предприятия и организации, находящиеся в государственной собственности в той или иной организационно-правовой форме (акционерные общества, государственные унитарные предприятия, бюджетные учреждения, автономные учреждения), не являются предметом рассмотрения.

Государственная корпорация – это одна из организационно-правовых форм некоммерческой организации. Она появилась в результате поправки в Федеральный закон от 12.01.1996



№7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон об НКО), введенной в 1999 году Федеральным законом от 08.07.1999 №40-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций». Данная организационно-правовая форма была решением ad hoc (по случаю – *лат.*), принятым с целью придания особого статуса создававшемуся в то время Агентству по реструктуризации кредитных организаций. По-видимому, разработчиков Закона «О реструктуризации кредитных организаций», как и законодателей, не устроили имевшиеся на тот момент организационно-правовые формы, предусмотренные ГК РФ и Законом об НКО. Однако чем именно не устроили – неясно, поскольку никакого обсуждения данной нормы на этапе прохождения закона через Федеральное Собрание фактически не состоялось.

Следующим шагом в истории данной организационно-правовой формы стало создание Агентства по страхованию вкладов (АСВ) в 2003 году. И АРКО, и АСВ являлись соответственно кредитной и страховой организациями, поэтому подпадали под весьма жесткое регулирование, применяемое в этих сферах деятельности.

Наблюдаемый ныне всплеск активности по созданию государственных корпораций представляет собой эксплуатацию этой нормы, принятой ad hoc, в совершенно новых сферах и условиях, а также в совершенно иных целях.

В соответствии с п. 1 ст. 50 ГК РФ некоммерческие организации – это юридические лица, не имеющие в качестве основной цели извлечение прибыли и не распределяющие полученную прибыль между участниками. Согласно п. 3 той же статьи «некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям». ГК РФ перечисляет некоторые виды некоммерческих организаций, но никак не упоминает государственные корпорации (как и ряд других организационно-правовых форм, введенных после выхода первой главы ГК).

Закон об НКО определяет государственные корпорации следующим образом:

Статья 7.1. Государственная корпорация

1. Государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация создается на основании федерального закона.

Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации.

Государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное.

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.

2. Государственная корпорация использует имущество для целей, определенных законом, предусматривающим создание государственной корпорации. Государственная корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям.

Государственная корпорация обязана ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества в соответствии с законом, предусматривающим создание государственной корпорации.

3. Особенности правового положения государственной корпорации устанавливаются законом, предусматривающим создание государственной корпорации. Для создания государственной корпорации не требуется учредительных документов, предусмотренных статьей 52 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В законе, предусматривающем создание государственной корпорации, должны определяться наименование государственной корпорации, цели ее деятельности, место ее



нахождения, порядок управления ее деятельностью (в том числе органы управления государственной корпорации и порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц государственной корпорации и их освобождения), порядок реорганизации и ликвидации государственной корпорации и порядок использования имущества государственной корпорации в случае ее ликвидации.

4. Положения настоящего Федерального закона применяются к государственным корпорациям, если иное не предусмотрено настоящей статьей или законом, предусматривающим создание государственной корпорации.

На основании этой статьи можно выделить следующие принципиально важные особенности правового статуса государственной корпорации.

1. Ввиду расплывчатости формулировки п. 1 не существует никаких принципиальных юридических ограничений на цели и функции государственных корпораций, кроме ограничений, подразумеваемых Конституцией РФ и федеральными конституционными законами. Например, государственная корпорация не может выполнять функции исполнительной власти как таковой (это противоречило бы ст. 110 Конституции РФ), но может принимать на себя всевозможные частные функции в сфере регулирования надзора и контроля.

2. Имущество и денежные средства, переданные государственной корпорации ее учредителем – государством, – перестают быть объектом государственной собственности. То есть государство не имеет ни вещного права на имущество государственной корпорации (в отличие от унитарного предприятия и автономного учреждения), ни обязательственных прав в отношении самой государственной корпорации (в отличие от акционерного общества с государственным участием или некоммерческого партнерства).

3. Отсутствуют общие механизмы организации, правового регулирования государственных корпораций и влияния учредителя на их деятельность. В отношении каждой из них эти вопросы регулируются отдельным законом. Иными словами, нормативное регулирование государственных корпораций неизбежно подменяется индивидуально-правовым, и тем самым государственные корпорации фактически выводятся за пределы регулярного правового поля.

4. Минимальные требования в отношении контроля учредителя за выполнением государственной корпорацией возложенных на нее функций установлены на предельно низком уровне – требование ежегодной публикации отчетов об использовании своего имущества «в соответствии с законом, предусматривающим создание государственной корпорации» (ст. 7, п. 2). В частности, закон о создании конкретной государственной корпорации может свести такой контроль практически к нулю.

Неопределенность, свойственная законодательным нормам о государственных корпорациях, вызывает серьезную критику со стороны профессиональных юристов. Например, в учебнике по гражданскому праву, подготовленном кафедрой гражданского права юридического факультета СПбГУ, говорится:

«Появление государственных корпораций в ряду некоммерческих организаций – опасный симптом размывания всей системы некоммерческих юридических лиц. Законодатель начинает утрачивать всякие ориентиры, последовательно отказываясь от каких-либо классификационных критериев системы юридических лиц. Статья 7.1 [Закона об НКО] отличается такими лаконичными и в то же время каучуковыми формулировками, что ее толкование практически лишено смысла».

Вопрос о контроле над деятельностью государственных корпораций со стороны учредителя является ключевым при анализе их реального правового статуса и стимулов, влияющих на их экономическое поведение. Поскольку для каждой из государственных корпораций эти вопросы регулируются отдельным законом, ниже представлен эмпирический анализ шести подобных законов с точки зрения (а) возможности контроля со стороны учредителя за достижением уставных целей государственной корпорации и (б) полномочий учредителя по определению руководящего состава государственных корпораций.

Законодательные нормы, обеспечивающие контроль за достижением целей государственной корпорации со стороны учредителя, сведены в таблицу 2.



Анализ полномочий в сопоставлении с целями позволяет сделать следующие выводы.

1. В большинстве законов о создании этих государственных корпораций либо полностью отсутствуют критерии оценки степени достижения их законодательно установленных целей («Ростехнологии», «Роснано» и АСВ), либо критерии оказываются существенно уже заявленных целей и не позволяют контролировать степень их достижения («Росатом» и Внешэкономбанк). Единственным исключением можно считать «Олимпстрой», но это, возможно, объясняется конкретностью и узкой направленностью его деятельности – строительством олимпийского комплекса г. Сочи, что позволяет сформулировать четкий критерий, а именно – ход строительства и выполнение планов строительства.

2. Законы не предусматривают для большинства государственных корпораций процедуры средне- и долгосрочного планирования, за исключением «Росатома». Однако и в этом случае не определены ограничения на пересмотр показателей программы и частоту их пересмотра.

3. В законах не прописаны возможные санкции за невыполнение программ и несоответствие фактических значений показателей целевым, а также процедуры пересмотра программ в подобных случаях по инициативе учредителя.

Полномочия учредителя (Российской Федерации в лице органов государственной власти) приведены в таблице 3.

1. Процедуры формирования руководящих органов государственных корпораций учредителем существенно различны у разных корпораций, как и система представительства различных федеральных органов законодательной и исполнительной власти.

2. В большинстве государственных корпораций решающий голос в формировании руководящих органов государственных корпораций принадлежит Президенту РФ. Это ставит экономическое поведение данных структур в зависимость от политического цикла выборов президента и от политической конъюнктуры, более того, создает стимулы к попыткам манипулирования политическим процессом со стороны государственных корпораций.

3. Законы не предусматривают никаких фиксированных процедур и критериев оценки деятельности руководителей государственных корпораций и их наблюдательных советов.

Государственные корпорации и административная реформа

Один из неотъемлемых элементов идеологии идущей в стране с 2003 года административной реформы и параллельно развивающейся реформы бюджетного сектора – повышение самостоятельности бюджетных учреждений при одновременном усилении контроля над результатами их деятельности. Повышение самостоятельности в первую очередь подразумевает уменьшение контроля над статьями расходов в рамках бюджетной классификации, отказ от Единой тарифной сетки при регулировании оплаты труда и возможность переноса неизрасходованных денежных остатков на последующие отчетные периоды. Это дает следующие преимущества:

- 1) растет заинтересованность в более эффективном использовании имущества и денежных средств организаций, в частности, путем внедрения ресурсосберегающих технологий;
- 2) появляется заинтересованность в расширении дополнительных, в том числе платных, услуг населению и юридическим лицам;
- 3) появляется возможность осуществлять многолетнее финансовое планирование на уровне организации и осуществлять расходы, выгода от которых проявится в последующих отчетных периодах;
- 4) появляется возможность активной политики на рынке труда, то есть привлечения квалифицированных сотрудников путем повышения заработной платы.



Таблица 2

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ КОНТРОЛЬ ЗА ДОСТИЖЕНИЕМ
ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ СО СТОРОНЫ УЧРЕДИТЕЛЯ**

Государственная корпорация	Цели	Нормы
1. Росатом	Проведение государственной политики, осуществление нормативно-правового регулирования, оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в сфере использования атомной энергии, развитие и безопасное функционирование организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов, обеспечение ядерной и радиационной безопасности, нераспространение ядерных материалов и технологий, развитие атомной науки, техники и образования, осуществление международного сотрудничества в этой сфере [ст. 4]	Правительство РФ утверждает программу деятельности корпорации на долгосрочный период [ст. 5]. Программа предусматривает выполнение производственных, инвестиционных и финансовых показателей, в том числе заданий государственного оборонного заказа [ст.19]. Корпорация направляет годовые отчеты в Правительство РФ
2. Роснано	Содействие реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развитие инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализация проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрии [ст. 3, п. 1]	Корпорация ежегодно представляет в Правительство РФ годовой отчет, аудиторское заключение по ведению бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности, а также заключение ревизионной комиссии по результатам проверки финансовой (бухгалтерской) отчетности и иные документы корпорации [ст. 6, п. 4]
3. Олимпстрой	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 года в городе Сочи, а также для развития города Сочи как горноклиматического курорта [ст. 3, п. 1]	Корпорация направляет квартальные и годовые отчеты Президенту и Правительству РФ. Квартальный отчет включает отчет об осуществлении строительства олимпийских объектов и о реализации связанных с ним иных мероприятий, предусмотренных перечнем объектов, подлежащих строительству, а также квартальную финансовую (бухгалтерскую) отчетность, содержащую сведения о направлениях расходования средств корпорации и об их объемах. Годовой отчет включает аналогичные данные за отчетный период плюс заключение ревизионной комиссии, аудиторское заключение по ведению бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности и отчет о результатах мониторинга. Мониторинг строительства олимпийских объектов и реализации связанных с ним иных мероприятий осуществляется на основе сбора и анализа отчетности о ходе строительства олимпийских объектов и реализации связанных с ним иных мероприятий, представляемой исполнителями соответствующих работ (услуг) [ст. 8, пп. 6–9, ст. 19]



Таблица 2 (продолжение)

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ КОНТРОЛЬ ЗА ДОСТИЖЕНИЕМ
ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ СО СТОРОНЫ УЧРЕДИТЕЛЯ**

Государственная корпорация	Цели	Нормы
4. Ростехнологии	Содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внешнем рынке российских организаций – разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс [ст. 3, п. 1]	Президенту РФ и в Правительство РФ направляется годовой отчет. Годовой отчет включает в себя отчет о деятельности государственной корпорации «Ростехнологии» за прошедший отчетный период, в том числе в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, а также показатели деятельности организации, являющейся государственным посредником при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения; годовую бухгалтерскую отчетность; бухгалтерский баланс; отчет об исполнении финансового плана доходов и расходов; отчет о формировании и об использовании фондов корпорации; аудиторское заключение [ст. 8]
5. Банк развития (Внешэкономбанк)	Обеспечение повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификация, стимулирование инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в Российской Федерации 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	Правительство Российской Федерации утверждает Меморандум о финансовой политике Внешэкономбанка, устанавливающий основные направления и показатели инвестиционной и финансовой деятельности, количественные ограничения на привлечение заемных средств, лимиты, основные условия, порядок и сроки предоставления кредитов и займов, участия в уставном капитале хозяйственных обществ, выдачи гарантий. Порядок подготовки Меморандума, его содержание и период действия определяются Правительством Российской Федерации. Контроль за соблюдением Меморандума осуществляется в том числе на основе ежегодного представления Внешэкономбанком годовой бухгалтерской отчетности, аудиторского заключения по этой отчетности, а также заключения службы внутреннего контроля Внешэкономбанка по результатам проверки годовой бухгалтерской отчетности [ст. 4, пп. 6–7, ст. 6, п. 6]
6. Агентство по страхованию вкладов	Обеспечение функционирования системы страхования вкладов [ст. 15, п. 1]	Годовой отчет АСВ направляется в Правительство РФ и Банк России. Обобщенные данные годового отчета и бухгалтерский баланс подлежат обязательному опубликованию.



Таблица 2 (продолжение)

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ КОНТРОЛЬ ЗА ДОСТИЖЕНИЕМ
ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ СО СТОРОНЫ УЧРЕДИТЕЛЯ**

Государ- ственная корпорация	Цели	Нормы
		<p>Годовой отчет Агентства включает: отчет о деятельности АСВ за прошедший отчетный период с анализом состояния системы страхования вкладов и использования денежных средств фонда обязательного страхования вкладов; годовой бухгалтерский баланс; отчет о движении денежных средств фонда обязательного страхования вкладов; отчет о прибылях (об убытках), полученных от размещения и (или) инвестирования временно свободных денежных средств; реестр банков [ст. 24, п. 3]</p>

В этом направлении Президентом, Федеральным Собранием и Правительством РФ был предпринят ряд шагов, среди которых в первую очередь надо упомянуть принятие Федерального закона от 3 ноября 2006 года №174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Говоря неформально, автономное учреждение – это промежуточная форма между бюджетным учреждением и государственным (муниципальным) унитарным предприятием.

В то же время очевидно, что организационно-правовая форма государственной корпорации также позволяет решить проблему негибкости организаций бюджетного сектора. Однако это достигается, как уже было сказано, за счет перевода государственной собственности в негосударственный сектор. В этой связи представляется целесообразным сопоставить некоторые черты организационно-правовых форм государственной корпорации и автономного учреждения.

И государственная корпорация, и автономное учреждение являются некоммерческими организациями. В частности, они обязаны использовать прибыль от своей деятельности на цели, ради которых учреждены. Обе формы достаточно самостоятельны, чтобы повышать эффективность оказания услуг с помощью перечисленных выше механизмов.

Принципиальное различие между ними состоит в том, что имущество, которым распоряжается автономное учреждение, закрепляется за ним на праве оперативного управления. Собственником имущества автономного учреждения является ее учредитель – Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (п. 1 ст. 3 Закона «Об автономных учреждениях»). Автономное учреждение «без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним учредителем или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Остальным имуществом, в том числе недвижимым имуществом, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно», за исключением передачи денежных средств и имущества другим юридическим лицам в качестве учредителя (пп. 2 и 8 той же статьи).

Кроме того, особому контролю со стороны учредителя подвергаются крупные сделки автономного учреждения. Учредитель устанавливает автономному учреждению задания в соответствии с уставной целью деятельности и обеспечивает их бюджетное финансирование, что создает возможности контроля над результатами его деятельности и стимулирования к выполнению возложенных на него функций.



Таблица 3

**ПОЛНОМОЧИЯ УЧРЕДИТЕЛЯ (РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЛИЦЕ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ)**

Государственная корпорация	Нормы	Статьи закона
1. Росатом	Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности членов наблюдательного совета корпорации (5 из 9, включая генерального директора), председателя наблюдательного совета и генерального директора (по представлению Председателя Правительства Российской Федерации). Правительство РФ назначает своих представителей в наблюдательный совет (4 из 9)	Ст. 5, 23, 26
2. РоснаноТех	Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности генерального директора корпорации. Правительство РФ назначает на должность и освобождает от должности членов наблюдательного совета (всего 14 человек, в том числе 5 – по представлению Президента РФ, 2 – по представлению Государственной Думы ФС РФ, 2 – по представлению Совета Федерации ФС РФ, 2 – по представлению Правительства РФ), в том числе председателя наблюдательного совета, за исключением генерального директора	Ст. 5, пп. 2–3; ст. 10, п. 1
3. Олимпстрой	Правительство РФ назначает на должность и освобождает от должности председателя, членов наблюдательного совета и президента корпорации. Количественный и персональный состав наблюдательного совета корпорации определяется Правительством Российской Федерации	Ст. 6, п. 1; ст. 11, п. 2
4. Ростехнологии	Президент РФ назначает председателя и иных членов наблюдательного совета государственной корпорации «Ростехнологии», прекращает их полномочия, назначает на должность и освобождает от должности генерального директора. В состав наблюдательного совета входят 4 представителя Президента РФ, 4 представителя Правительства РФ и генеральный директор по должности	Ст. 6, п. 2; ст. 11, п. 2
5. Банк развития (Внешэкономбанк)	Правительство Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности членов наблюдательного совета Внешэкономбанка (8 членов, не считая председателя). Председателем наблюдательного совета Внешэкономбанка является Председатель Правительства Российской Федерации	Ст. 6, п. 1; ст. 9, пп. 1–2
6. Агентство по страхованию вкладов	Правительство РФ назначает 7 представителей в совет директоров и представляет для избрания председателя совета директоров. Центральный банк назначает 5 представителей в совет директоров	Ст. 18, пп. 1–2

Таким образом, организационно-правовая форма автономного учреждения создает достаточно стимулов для повышения эффективности деятельности организаций бюджетного сектора. Но при этом она оставляет их под контролем со стороны государства (местного самоуправления), достаточно жестким для того, чтобы, с одной стороны, уменьшить риск вывода активов и, с другой стороны, обеспечить минимально необходимые объем и качество оказываемых услуг.

В противоположность этому имущество и денежные средства, передаваемые государственной корпорации, перестают быть государственной собственностью. В законодательстве о не-



коммерческих организациях вопросы контроля над использованием их имущества со стороны учредителя практически не прописаны. В то же время в принятых законах о создании государственных корпораций им предоставляются широкие возможности для передачи их имущества и денежных средств другим юридическим лицам в качестве учредителя. Контроль над крупными сделками законами не предусмотрен. Наконец, этими законами не предусмотрены установление заданий и конкретный механизм контроля их выполнения со стороны Российской Федерации; лишь в отдельных случаях предусмотрено утверждение Правительством РФ долгосрочных программ.

Таким образом, форма автономного учреждения представляет собой логичный и эволюционный шаг на пути административной реформы и реформы бюджетного сектора, повышающий самостоятельность организаций, но сохраняющий достаточно жесткий контроль за сохранностью государственной собственности и выполнением возложенных на эти организации функций. Форма государственной корпорации, наоборот, создает идеальные условия для перевода государственной собственности в негосударственный сектор при минимальных финансовых выгодах для государства и при повышенном риске бесконтрольного использования и увода активов.

Указ Президента РФ от 23.07.2003 №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» определил в качестве одного из приоритетных направлений этой реформы «организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам» (п. 1). Смысл этой меры в том, что одно и то же ведомство не должно одновременно устанавливать «правила игры», следить за их соблюдением и быть исполнителем, действующим в рамках этих правил. Иными словами, должен быть исключен конфликт интересов при осуществлении государственного управления. Разработка норм закреплена за министерствами, соблюдение этих норм отслеживается федеральными службами, а управление государственной собственностью в соответствии с установленными нормами возложено на федеральные агентства. Если при старой системе министерство могло скрыть плохие результаты своей деятельности, оценив их как хорошие или создав систему критериев, не позволяющую дать им адекватную оценку, то после административной реформы такая практика стала затруднительной.

При создании государственных корпораций, которым делегируются функции государственных органов, принцип организационного разделения функций частично соблюдается, так как на новые структуры возлагаются в основном функции управления государственным имуществом (точнее, имуществом, передаваемым от государства) и оказания услуг, а также производства товаров.

Однако некоторые из государственных корпораций приобретают различные функции по определению государственной политики, нормативному регулированию, контролю и правоприменению.

Революционным разрывом с принципом разделения функций является Закон «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Этот закон возлагает на государственную корпорацию кроме хозяйственных также функции регулирования (нормотворчества), надзора и контроля. Перечень такого рода властных полномочий «Росатома» приведен в таблице 4.

Таким образом, создание корпорации «Росатом» в соответствии с данным законом будет означать радикальный отказ от принципов административной реформы в части разделения хозяйственных и властных функций.

Более того, с принятием закона ситуация примет парадоксальный характер: функции государственного регулирования, надзора и контроля будет выполнять негосударственная организация, в значительной части финансируемая за счет своей коммерческой деятельности.

В случае ряда других государственных корпораций передача им государственных функций выражена менее ярко, но тем не менее тоже имеет место. Например, государственная корпорация «Ростехнологии» будет принимать «участие в реализации государственной экспортно-импортной политики, государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» (ст. 3, п. 3). Поскольку, с одной стороны, эта государственная корпорация будет получать бюджетные средства для распределения между проектами в соответствующей области, а с другой стороны, критерии и приоритеты распределения или процедура



Таблица 4

**ПОЛНОМОЧИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ «РОСАТОМ»
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ
СОГЛАСНО ЗАКОНУ №317-ФЗ**

Полномочия	Статьи закона
Корпорация является государственным компетентным органом по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, центральным государственным органом и пунктом связи, наделенным полномочиями от имени Российской Федерации в соответствии с Конвенцией о физической защите ядерного материала, и национальным компетентным органом по выполнению обязательств Российской Федерации в области обеспечения физической защиты ядерного материала в Международном агентстве по атомной энергии и других международных организациях	Ст. 6, п. 4
Корпорация [...] обеспечивает контроль за обращением ядерных материалов	Ст. 7, п. 10
Корпорация [...] осуществляет лицензирование деятельности юридических лиц по разработке, изготовлению, испытаниям, транспортированию, хранению, ликвидации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, за исключением деятельности организаций Министерства обороны Российской Федерации в этой области	Ст. 7, п. 18
Корпорация [...] выдает свидетельства на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам организаций Корпорации, осуществляющих такую деятельность	Ст. 7, п. 19
Корпорация [...] принимает решение о признании организации пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения, осуществлять деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами в соответствии с законодательством Российской Федерации	Ст. 7, п. 20
<i>Полномочия Корпорации по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности</i>	Ст. 8
1. Корпорация на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации <i>принимает нормативные правовые акты</i> в установленной сфере деятельности: <ul style="list-style-type: none"> 1) регламентирующие порядок: <ul style="list-style-type: none"> а) государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов; б) ведения учета являющихся собственностью иностранных государств ядерных материалов, временно находящихся на территории Российской Федерации, и контроля за ними; в) выдачи сертификатов (разрешений) на транспортирование (перевозку) ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, на конструкцию транспортного упаковочного комплекта радиоактивного вещества особого вида, за исключением ядерных материалов, переданных в составе изделий Министерству обороны Российской Федерации, а также на ведение реестра указанных материалов; г) выдачи сертификатов на технические средства, используемые в системе физической защиты организаций Корпорации; д) обеспечения охраны объектов организаций Корпорации; е) взаимодействия подразделений ведомственной охраны с территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, органами внутренних дел Российской Федерации, подразделениями внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации (по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности и Министерством внутренних дел Российской Федерации); 	



Таблица 4 (продолжение)

**ПОЛНОМОЧИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ «РОСАТОМ»
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ
СОГЛАСНО ЗАКОНУ №317-ФЗ**

Полномочия	Статьи закона
<p>ж) определения производств, работ и профессий, с учетом которых устанавливается дополнительное ежемесячное пожизненное материальное обеспечение гражданам, осуществляющим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса Российской Федерации;</p> <p>2) устанавливающие формы отчета в области государственного учета ядерных материалов и контроля за ними, порядок и сроки представления отчетов, формы государственного регистра ядерных материалов; [...]</p> <p>5) иные нормативные правовые акты, за исключением актов по вопросам, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.</p> <p>2. Корпорация может признавать недействующими акты Министерства среднего машиностроения СССР, Министерства атомной энергетики и промышленности СССР, Государственного комитета СССР по использованию атомной энергии, Министерства Российской Федерации по атомной энергии, Федерального агентства по атомной энергии. [...]</p> <p>4. Нормативные правовые акты Корпорации в установленной сфере деятельности издаются в форме приказов, положений и инструкций, обязательных для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, юридических и физических лиц.</p> <p>5. Нормативные правовые акты Корпорации подлежат регистрации и опубликованию в порядке, установленном для государственной регистрации и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.</p> <p>6. Нормативные правовые акты Корпорации могут быть обжалованы в суде в порядке, установленном для оспаривания нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти</p>	
Корпорация [...] осуществляет функции федерального органа исполнительной власти в области защиты государственной тайны [...]	Ст. 9, п. 2
<p>Корпорация [...]</p> <p>4) выдает сертификаты (разрешения) на транспортирование (перевозку) ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, а также на конструкцию транспортного упаковочного комплекта радиоактивного вещества особого вида, за исключением ядерных материалов, переданных в составе изделий Министерству обороны Российской Федерации;</p> <p>5) организует и проводит государственный контроль за обеспечением безопасности транспортирования (перевозки) ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, за исключением ядерных материалов, переданных в составе изделий Министерству обороны Российской Федерации;</p> <p>6) осуществляет государственный учет и контроль ядерных материалов, радиоактивных веществ и отходов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а также обеспечивает проведение работ, связанных с функционированием, методическим обеспечением и совершенствованием системы государственного учета и контроля в этой сфере;</p> <p>7) осуществляет государственный контроль за радиационной обстановкой в районах размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, принадлежащих организациям Корпорации;</p> <p>8) осуществляет государственный контроль за выполнением мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, включая ядерные и радиационные аварии, в организациях Корпорации</p>	Ст. 10, пп. 4–8



Таблица 4 (продолжение)

**ПОЛНОМОЧИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ «РОСАТОМ»
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ
СОГЛАСНО ЗАКОНУ №317-ФЗ**

Полномочия	Статьи закона
Корпорация приобретает права и несет обязанности федерального органа исполнительной власти в области использования атомной энергии, вытекающие из условий межведомственных договоров, если иное не предусмотрено условиями этих межведомственных договоров	Ст. 14, п. 2
Сертификация производств (товаров, работ, услуг), создаваемых (выполняемых, оказываемых) атомным энергопромышленным комплексом	Ст. 15, п. 1, п/п 23

их формирования в законе не определены, то фактически эта организация принимает на себя функцию определения государственной военно-технической политики. Наконец, следует заметить, что согласно закону список функций государственной корпорации не является закрытым (там же), и передача ей властных функций может осуществляться последующими подзаконными актами.

Довольно трудно найти в новейшей истории подобные примеры. Наиболее близким аналогом такой структуры будут некоторые архаичные институты, существовавшие в разных странах в период позднего Средневековья и абсолютизма: откупа, купли-продажи должностей, кормления, колониальные компании и т.п. Общим для всех этих институтов является то, что властные полномочия передавались монархом частному лицу или группе частных лиц (корпорации), причем лицо, получившее эти полномочия, должно было финансировать свою деятельность за счет доходов, получаемых в соответствии с переданными полномочиями. Главное отличие, например, ГК «Росатом» от этих старинных институтов состоит в том, что тогда суверен получал плату в обмен на предоставленные полномочия; в нашем же случае суверен не только передает полномочия, но и сам выделяет финансирование субъекту, их получившему.

Хотя в настоящее время передача властных (регулятивных, надзорных и контрольных) функций государственной корпорации наиболее ярко выражена в случае ГК «Росатом», можно ожидать, что появятся и другие проекты такого рода. Вместо отделения государственного аппарата от экономики, что неоднократно объявлялось основной целью государственной политики, происходит превращение целых сегментов исполнительной власти в особые виды экономической деятельности, основанной на эксплуатации властных полномочий. Этот процесс фактически означает радикальный разрыв с базовыми принципами современного государства и начало демонтажа регулярного аппарата государственного управления. Вместо «повышения конкурентоспособности России на мировой арене» данное направление законодательства будет означать осознанную попытку архаизации Российского государства.

Особенности структуры стимулов для менеджеров государственных корпораций

В первом разделе были рассмотрены различия в механизмах государственного контроля над отдельными корпорациями. Здесь мы проанализируем отличия в объемах функций и полномочий разных государственных корпораций – ведь чтобы судить о последствиях развития этих институтов, надо представлять не только налагаемые на них ограничения, но и возможности, которыми располагают их руководители.



Структура государственных корпораций способствует злоупотреблениям в большей степени, чем любая другая организационно-правовая форма. Механизмы контроля над государственными корпорациями слабее механизмов контроля над акционерными обществами, унитарными предприятиями и государственными учреждениями.

В акционерном обществе с государственным контрольным пакетом злоупотребления менеджмента сдерживаются следующими факторами:

- *миноритарные акционеры представлены в органах управления;*
- *акции компании обращаются на фондовом рынке (их обесценение в сравнении с национальным фондовым индексом – четкий признак недостатков управления);*
- *вознаграждение менеджеров может быть поставлено в зависимость от курса акций;*
- *существует регламентация процедур корпоративного управления (что обусловлено и законодательством, и требованиями бирж, и инициативами самой компании, заинтересованной в привлечении инвесторов);*
- *существуют четкие денежные критерии эффективности компании (прибыль, полученные бюджетом дивиденды).*

В акционерных обществах со 100%-ным государственным участием и в государственных унитарных предприятиях механизмы контроля, связанные с фондовым рынком, отсутствуют. Однако эти организации все же являются коммерческими, и их эффективность в целом однозначно характеризуется размером прибыли. Кроме того, в акционерном обществе со 100%-ным государственным участием все же действуют нормы акционерного права, а имущество ГУПов является собственностью государства.

Государственные учреждения – бюджетные и автономные – коммерческими организациями не являются. Но они подчинены другим механизмам контроля. Во-первых, имущество, которым они управляют, является государственной собственностью, и государство имеет в отношении этого имущества вещное право. Во-вторых, расходование средств этими организациями подчинено административным регламентам и бюджетному кодексу. В-третьих, государственные учреждения не могут создавать дочерние организации, зарубежные представительства, совместные предприятия и иные подобные структуры, с помощью которых можно выводить активы.

Можно также добавить, что основная масса государственных учреждений (школы, поликлиники и т.п.) выполняет стандартные, часто повторяющиеся задачи. В отношении этих задач можно набрать статистику, характеризующую нормальные затраты на выполнение стандартной операции, и использовать данный параметр, чтобы оценивать эффективность работ. Но подобный подход совершенно не годится для сферы НИОКР, новейших технологий и проектов, не имеющих аналогов. Контроль на основе плановых нормативных показателей в этих областях невозможен. Поэтому нет адекватного способа оценить эффективность и добросовестность государственного управления в корпорациях, финансирующих передовые технологии и принципиальные инновации.

При отсутствии работоспособных механизмов контроля над менеджерами им доступен ряд способов выводить активы из подконтрольных организаций и превращать государственную собственность в свою личную. Рассмотрим их.

1. *Безвозмездное финансирование.* Некоторые ГК («Роснотех», «Ростехнологии», ФСР ЖКХ) имеют право выделять различным получателям средства на основе безвозмездного финансирования. Таким образом, деньги могут быть переданы коммерческому предприятию, хозяин которого впоследствии вернет часть полученных денег менеджерам государственной корпорации.

2. *Выдача льготных кредитов.* Некоммерческий статус ГК позволяет им выдавать льготные кредиты на целевую деятельность. Ставка по этим кредитам может быть существенно ниже рыночной. Вложив эти средства в любой актив, приносящий среднюю рыночную доходность, получатели кредита зарабатывают прибыль и делятся с менеджерами государственной корпорации. Риски, связанные с выдачей льготных кредитов и безвозмездным финансированием, усугубляются тем, что потенциальные получатели этих средств



фактически не имеют возможности рационально освоить большие деньги за короткое время. Это связано, в частности, с нехваткой квалифицированного персонала, которая не может быть ликвидирована в ближайшие два года, какие бы средства ни вкладывались в соответствующие производства.

3. *Внесение средств в уставные капиталы дочерних и зависимых обществ.* Государственные корпорации могут вносить полученные из бюджета деньги в уставные капиталы своих дочерних и зависимых компаний. Соучредителями этих дочерних компаний могут быть частные предприятия, в том числе зарегистрированные за рубежом, в офшорных зонах и принадлежащие, в конечном счете, менеджерам ГК. При этом не исключено, что соучредители данной категории будут приобретать в дочерних обществах контрольные пакеты акций, не внося в их капитал денег. Их взносы могут состоять из сильно переоцененной интеллектуальной собственности в виде бесперспективных технологий, лицензий и т.п. Таким образом, бюджетные деньги оказываются в собственности неподконтрольных государству непубличных частных компаний. Ликвидировав такую компанию, контролирующей ее акционер переводит большую часть этих средств на свой личный счет.

4. *Сдача активов в аренду на льготных условиях.* Принадлежащие государственным корпорациям активы, например недвижимость, могут сдаваться в аренду по символическим ставкам. Арендаторами при этом будут предприятия, формально принадлежащие к тем сферам деятельности, для поддержки которых создана данная ГК. В реальности, однако, ничто не мешает им передать активы в субаренду уже по реальным рыночным ставкам, разделив образовавшуюся прибыль с менеджерами государственной корпорации.

5. *Закупки по завышенным ценам.* Контроль над закупками государственных корпораций будет гораздо слабее контроля над закупками государственных учреждений и коммерческих организаций с государственным участием. Это позволит менеджерам закупать товары по завышенным ценам, получая за это от поставщиков «откаты». Подобные схемы возможны не только при приобретении материальных ценностей, но и при найме персонала, заключении страховых сделок и др.

6. *Завышенные траты на строительство и ремонт.* Расходы на строительство и ремонт являются зоной повышенного риска злоупотреблений даже в условиях оптимальной институциональной структуры организации. Каждый строительный и ремонтный проект является в определенной степени уникальным, и поэтому точно оценить обоснованность сопутствующих ему затрат может только непосредственно руководящий проектом менеджер. В этих условиях для управляющих существует стимул растратить заведомо чрезмерные суммы, используя карманных подрядчиков или сговорившись с ними.

7. *Эмиссия долговых ценных бумаг с повышенной доходностью.* Некоторым ГК дано право выпускать долговые ценные бумаги – облигации и векселя. При этом у менеджеров будут все возможности сделать стоимость этих бумаг весьма низкой (доходность, соответственно, высокой), а процедуру их размещения – предельно закрытой и ориентированной на узкий круг приближенных лиц. Таким образом, государственная корпорация будет систематически выплачивать держателям данных бумаг значительные суммы.

8. *Манипуляции с фондовым рынком.* Уже сегодня федеральный бюджет выделил государственным корпорациям – Внешэкономбанку, ФСР ЖКХ и «Роснано» – в общей сложности 550 млрд. рублей, причем обсуждается возможность инвестирования этих средств на российском фондовом рынке. По оценкам экспертов правительства, одной десятой от этой суммы уже достаточно, чтобы создать ажиотажный спрос на все ликвидные акции России. Таким образом, «своевременная» утечка информации о том, в какие именно ценные бумаги будет вкладывать свои временно свободные средства ГК, позволит получить большую прибыль как получившему эту информацию биржевому спекулянту, так и организатору утечки. Сама же государственная корпорация, допустив подобную утечку, будет вынуждена покупать ценные бумаги по повышенным ценам или продавать по снижен-



ным, так как распространение информации на рынке изменит цены прежде чем корпорация начнет выполнение запланированных операций.

Итак, устройство государственных корпораций отличается отсутствием действенных механизмов контроля над их руководителями, которые получают широчайшие возможности для расширения государственных средств. Аналогичная ситуация существовала в отечественной экономике в период 1987–1994 годов, когда ее основой были государственные предприятия с неопределенным правовым статусом.

СПРАВКА

В 1989–1992 годах ряд советских министерств и ведомств был преобразован в государственные корпорации.

В августе 1989 года В.Черномырдин, министр нефтяной и газовой промышленности СССР в 1985–1989 годах, преобразовал свое министерство в первый государственный концерн «Газпром», во главе которого и встал. Позже концерн был преобразован в акционерное общество, причем контрольный пакет акций оказался под контролем бывших руководителей министерства.

В январе 1992 года О.Сосковец, министр металлургии СССР с апреля 1991 года, возглавил созданную на базе этого министерства государственную корпорацию «Росчермет».

В 1992 году В.Величко, министр энергетического и транспортного машиностроения СССР в 1987–1991 годах, создал на базе своего министерства государственный концерн «Тяжэнергомаш» и стал в нем председателем правления. После приватизации концерн получил название «ТЭНМА», а В.Величко стал в нем генеральным директором.

В 1991 году при ликвидации министерства транспортного строительства СССР бывший министр В.Брежнев (1985–1991 годы) активно участвовал в его преобразовании в государственную корпорацию «Трансстрой», которая была приватизирована в 1993 году.

В декабре 1991 года Министерство специального строительства и монтажных работ было преобразовано в государственную корпорацию «Монтажспецстрой», которую возглавил бывший министр А.Михальченко (1989–1991 годы).

В 1991 году В.Мельников, министр лесной промышленности СССР (1989–1991 годы), преобразовал свое министерство в государственную корпорацию «Российские лесопромышленники», которая была приватизирована в 1992 году.

В 1991 году Н.Паничев, министр станкостроительной и инструментальной промышленности СССР (1986–1991 годы), преобразовал министерство в государственное акционерное объединение «Станкоинструмент» и стал его президентом.

В 1991 году Э.Первышин, министр средств связи СССР (1989–1991 годы), преобразовал министерство в Концерн производителей систем и средств телекоммуникаций и стал в нем председателем правления.

В январе 1992 года создана государственная корпорация «Радиокомплекс», президентом которой стал В.Шимко, министр радиопромышленности СССР (1987–1988, 1989–1991 годы).

В декабре 1991 года О.Шишкин, министр общего машиностроения СССР (1989–1991 годы), создал корпорацию «Рособщемаш» и стал ее президентом.

Директора, получившие в полное распоряжение финансовые потоки своих предприятий, были материально заинтересованы в выводе всех ценных активов. Государство же не имело возможности реагировать на эти действия, так как не имело возможности оценивать эффективность управления. Методы административно-командной экономики перестали давать осмысленные результаты еще в годы застоя, а механизмов защиты частной собственности и акционерно-рыночного права в те годы еще не существовало.

Поэтому создание государственных корпораций, распоряжающихся крупными активами, открывает дорогу к неконтролируемой «стихийной приватизации», которая является наиболее деструктивным и общественно опасным видом отчуждения государственной собственности.



Таблица 5

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ И ПРАВОМОЧИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ**

Государственная корпорация	Экономические функции и правомочия
Росатом	Открытие банковских счетов в России и за рубежом, производство и сбыт, передача электроэнергии, транспортировка и утилизация ядерных материалов, строительство ядерных объектов, инвестиции в российские и иностранные организации, создание филиалов и представительств за рубежом
Роснанотех	«Финансирование проектов» по разработке, производству и подготовке специалистов в сфере нанотехнологий, «выполнение других функций»; открытие банковских счетов в России и за рубежом, создание новых некоммерческих организаций
Олимпстрой	Выполнение строительных работ, эксплуатация олимпийских объектов, отбор инвесторов, отбор оценщиков для изымаемых участков земли, координация использования иностранной рабочей силы, открытие вкладов в российских банках, создание филиалов и представительств, учреждение юридических лиц в России, участие в капитале хозяйственных обществ, получение федеральных земельных участков в безвозмездное срочное пользование
Ростехнологии	Участие в разработке и продвижении высокотехнологичной продукции, привлечение инвестиций в предприятия ВПК, рекламно-маркетинговая деятельность, исследования и внедрение технологий, участие в реализации государственной политики в сферах экспорта и импорта, военных закупок, международного военно-технического сотрудничества. Открытие банковских счетов в России и за рубежом
Банк развития (Внешэкономбанк)	Инвестиционная, внешнеэкономическая, страховая, консультационная деятельность, выдача кредитов, лизинг, участие в капитале хозяйственных обществ, приобретение паев в инвестиционных фондах, выпуск ценных бумаг, привлечение займов и организация привлечения займов, перекупка прав требования по обязательствам третьих лиц, операции с фьючерсами, обслуживание бюджетных кредитов, страхование экспортных кредитов, выдача гарантий, создание филиалов и представительств в России и за рубежом, учреждение юридических лиц в России и за рубежом
Агентство по страхованию вкладов	Сбор взносов в фонд обязательного страхования вкладов, инвестирование временно свободных средств, выпуск эмиссионных ценных бумаг

Выводы

Анализ правовой и экономической структуры государственных корпораций позволяет сделать следующие выводы.

1. Государственная корпорация – организационно-правовая форма, позволяющая выводить значительное количество государственных активов в негосударственную собственность при слабом контроле государства – учредителя государственных корпораций – за использованием этих активов.
2. Профиль большинства государственных корпораций, их целевые виды деятельности также затрудняют правительственный контроль над ними, так как подразумевается выполнение нестандартных, не имеющих аналогов проектов. Продвижение инноваций, возложенное на ряд корпораций, неизбежно означает высокую степень риска и неопределенности, и в этих условиях государственный контроль не может отличить «естественные» неудачные результаты инновационных экспериментов от результатов неком-



петентного и недобросовестного управления. Таким образом, государство не может ни вознаграждать успешных руководителей корпорации, ни наказывать неуспешных, что создает систему отрицательных стимулов и способствует злоупотреблениям.

3. Предусмотренные принятыми законами механизмы в основном не позволяют осуществлять эффективный контроль со стороны государства за степенью соответствия деятельности государственных корпораций установленным целям. В большинстве случаев отсутствуют необходимые для этого критерии и процедуры, что противоречит основным принципам реформы государственного управления и делает государственные корпорации слабо управляемыми.

4. В имеющихся механизмах контроля со стороны учредителя (государства) за персональным составом руководящих органов государственных корпораций отсутствует единообразие, что делает эффективный контроль со стороны учредителя технически громоздким, а по мере роста количества государственных корпораций – практически невозможным.

5. Государственные корпорации не могут ускорить развитие высокотехнологичных отраслей российской экономики. Инвестиции, осуществленные в рамках или при содействии государственных корпораций, могут быть очень масштабными, однако крайне маловероятно, что они приведут к заметному увеличению выпуска и сбыта конкурентоспособной продукции.

6. Функции, выполняемые государственными корпорациями, могут и должны выполняться либо частными предпринимателями, либо федеральными министерствами, агентствами и службами, либо государственными учреждениями, либо коммерческими организациями, в капитале которых участвует государство.

7. В числе мер государственной политики, осуществление которых следует начать незамедлительно, должны быть:

- возвращение властных функций (нормотворческих, надзорных, контрольных, правоприменительных) от всех созданных государственных корпораций государству и явный законодательный запрет на передачу им таких функций;
- установление единообразных правил формирования руководящих органов государственных корпораций и контроля над их деятельностью со стороны государства;
- разработка и реализация программы акционирования и последующей приватизации государственных корпораций.