

О системе государственного управления машиностроительным комплексом

Колотов Александр Вячеславович

В последнем квартале 2007 года произошли серьезные изменения в структуре и системе государственного управления машиностроительным комплексом, а также сделан ряд важных шагов для дальнейшего совершенствования государственного управления одной из важнейших его составных частей – оборонно-промышленного комплекса.

Сложившаяся система управления предприятиями машиностроительного комплекса не раз становилась объектом критики, поскольку предпринимаемые федеральными органами исполнительной власти в этом направлении меры были недостаточно эффективны. Следует отметить, что реализация полномочий собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий и прав акционера находящихся в федеральной собственности акций, значительно влияют на развитие машиностроительного комплекса. Совершенствованию управления имущественным комплексом предприятий и организаций оборонно-промышленного комплекса было посвящено заседание Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации под председательством первого вице-премьера Правительства РФ С.Иванова, которое состоялось 11 декабря 2007 года.

На заседании обсуждались меры по повышению эффективности использования федерального имущества и ход выполнения плана-графика создания интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе. Критике подверглись темпы формирования интегрированных структур, поскольку из 37 запланированных полностью созданы только 16. По словам С.Иванова, главная причина отставания - неэффективность реализации

государством своих прав собственника и акционера. Такая ситуация складывается, в частности, по причине того, что права акционера обеспечивает один орган исполнительной власти в лице Росимущества, а за результаты решений отвечает совершенно другой, например Роспром или Роскосмос.

Как отметил первый вице-премьер, Росимущество не всегда учитывает мнения отраслевых министерств и ведомств. Для решения этой проблемы необходимо усиление координирующей роли Военно-промышленной комиссии, наделении её полномочиями «ключевого арбитра при устранении разногласий, а также в принятии окончательных решений» в делах всего оборонно-промышленного комплекса в целях оптимизации структуры федеральной собственности, повышения эффективности и качества управления интегрированными структурами. По его мнению, именно Военно-промышленная комиссия должна стать главным проводником принципов государственного регулирования оборонно-промышленного комплекса.

В связи с этим на заседании было дано поручение МЭРТ и Минпромэнерго представить предложения по усилению координирующей роли Военно-промышленной комиссии в процессе реализации Российской Федерацией прав акционера по находящимся в федеральной собственности акциям ОАО в части принятия решений по тем вопросам, где есть разногласия между органами исполнительной власти и Росимуществом.

К важным решениям заседания Военно-промышленной комиссии в части исправления ситуации с отставанием от графика создания интегрированных структур следует отнести поручение заинтересованным ведомствам проработать вопросы проведения оценки финансовых затрат на создание интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе. В том числе будет проработана возможность финансирования затрат

ФГУПов на проведение приватизационных процедур за счет средств федерального бюджета.

Для повышения эффективности управления государственной собственностью необходимо в первую очередь усовершенствовать механизм реализации Российской Федерацией прав акционера в части управления находящимися в её собственности акциями, а именно:

по согласованию позиции акционера с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и федеральными агентствами и представлению в Росимущество этих позиций;

по повышению роли представителей государства в органах управления ОАО в части правил выработки согласованной позиции по вопросам работы, планированию, отчетности и контроля ОАО;

по использованию института поверенных.

Для решения этой задачи в законодательные акты, регулирующие имущественные отношения в оборонно-промышленном комплексе должен быть внесен ряд изменений. Поэтому были даны поручения соответствующим ведомствам подготовить предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования деятельности федеральных органов исполнительной власти в части взаимодействия с Росимуществом по вопросам осуществления своих прав собственника.

Кроме этого, необходим межведомственный регламент реализации полномочий собственника имущества, в котором были бы чётко прописаны сроки рассмотрения материалов федеральными органами исполнительной власти, требования к материалам, обосновывающим принятие решения, основания для отказа в рассмотрении. Разработать такой регламент поручено Минпромэнерго России совместно с Минэкономразвития России.

Четвертый квартал 2007 года ознаменовался коренными изменениями в системе управления атомной промышленностью. В соответствии с федеральным законом №317-ФЗ от 1.12.2007г. была создана государственная

корпорация «Росатом». Она создана и действует в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов РФ, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области. Также целью создания Росатома является обеспечение проведения государственной политики в области развития атомной отрасли, выполнение заданий государственной программы вооружений и государственного оборонного заказа, а также поддержание и развитие боезапаса вооруженных сил РФ в качественном и количественном отношении на уровне, гарантирующем реализацию политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания.

Со дня принятия в установленном порядке решения о ликвидации Федерального агентства по атомной энергии на переходный период Корпорации передаются в том же объеме и на тех же условиях права и обязанности главного распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, администратора доходов бюджета и государственного заказчика, предусмотренные государственным оборонным заказом, федеральными целевыми программами, межгосударственными программами, федеральной адресной инвестиционной программой, государственным заказчиком по которым определено Федеральное агентство по атомной энергии, а также полномочия по оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности.

Корпорация по решению Правительства Российской Федерации наделяется полномочиями по осуществлению в установленной сфере деятельности от имени Российской Федерации прав собственника федерального имущества, которое не закреплено на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за федеральными государственными унитарными предприятиями или федеральными государственными учреждениями. Перечень такого имущества и порядок осуществления от имени Российской Федерации прав собственника этого имущества утверждаются Правительством Российской Федерации.

В состав корпорации входит ОАО «Атомный энергетический комплекс», объединяющий стратегические предприятия атомной промышленности, не относящиеся к оборонно-промышленной сфере. Таким образом, функции Федерального агентства по атомной энергии уже законодательно закреплены за ГК «Росатом» и ликвидация федерального органа исполнительной власти может произойти уже в самом ближайшем будущем.

Президент России В.В.Путин 12 декабря 2007 года своим Указом №1663 назначил С.В.Кириенко генеральным директором Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом".

Не столь понятны и прозрачны функции и механизмы формирования ещё одной государственной корпорации – «Ростехнологии», образованной в соответствии с федеральным законом №270-ФЗ от 23.11.2007г.

Общим для всех госкорпораций является то, что на них, в том числе и на «Ростехнологии», не распространяется действие пунктов 3, 5, 7, 10 и 14 статьи 32 федерального закона от 12 января 1996 года №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», регламентирующих порядок осуществления контроля за деятельностью некоммерческих организаций, а также действие Федерального закона от 26.10.2002 №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Создание ГК «Ростехнологии» пройдет в два этапа. Сначала в соответствии с Указом Президента РФ от 26 ноября 2007 г. № 1577 ФГУП «Рособоронэкспорт» будет преобразовано в ОАО, 100% акций которого будет находиться в федеральной собственности, а затем войдет в госкорпорацию наряду с другими своими дочерними компаниями, в том числе ОАО «ВСМПО-Ависма», ОАО «АвтоВАЗ», ОАО «Русспецсталь», ОАО «Оборонпром». По плану ГК «Ростехнологии» будет состоять на 80% из оборонных предприятий машиностроительного комплекса. По сути, «Ростехнологии» - холдинговая госкомпания с особым статусом, ее дочерние компании могут осуществлять любые действия на рынке, включая проведение IPO. Указом определены сроки передачи активов «Рособоронэкспорта» в уставный капитал госкорпорации – 6 месяцев.

В настоящее время активы ФГУП «Рособоронэкспорт» и дочерних структур оцениваются в \$25 млрд, еще примерно \$5,5 млрд ежегодно проходит через его счета в виде экспортных контрактов, портфель заказов составляет более \$23 млрд.¹

Тем же президентским указом было введено разделение полномочий между «Рособоронэкспортом» и «Ростехнологиями» по внешнеэкономической деятельности, которое подтвердило отсутствие у корпорации прав на управление активами, ограничив ее лишь представительскими функциями. ОАО «Рособоронэкспорт», как и ожидалось, остался государственным посредником при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения и осуществляет внешнеторговую деятельность в отношении продукции военного назначения. Государственная корпорация «Ростехнологии» осуществляет внешнеторговую деятельность в отношении продукции военного назначения в части, касающейся рекламно-выставочной и маркетинговой деятельности, участия в организации и проведении выставок

1 Материалы ФГУП «Рособоронэкспорт» к Федеральному закону №270-ФЗ от 23.11.2007г.

(показов) продукции военного назначения. Иными словами основной финансовый поток от внешнеэкономической деятельности корпорации будет сконцентрирован именно в ФГУП «Рособоронэкспорт».

Однако, если в федеральном законе о ГК «Росатом» подробно расписаны все полномочия, правовое регулирование, имущественные отношения и даже программа деятельности на долгосрочный период, то ФЗ № 270-ФЗ содержит всего 9 страниц, где общими словами описаны принципы её формирования. Основным моментом можно считать то, что ГК «Ростехнологии» выведена из-под прямого контроля Правительства Российской Федерации.

Законом установлено, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность Корпорации. Высшим органом управления госкорпорации является наблюдательный совет. Председателя и членов наблюдательного совета, как и генерального директора назначает и освобождает от должности Президент Российской Федерации.

Основной целью деятельности корпорации является содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций – разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс. Однако новая ГК, в отличие от «Росатома», не станет распорядителем бюджетных средств, а может лишь выступать гарантом обеспечения кредитов от лица государства. В этом заключается отличие ГК «Ростехнологии» и от образованной ранее ГК «Российской корпорации нанотехнологий», которая осуществляет прямое финансирование проектов в сфере нанотехнологий.

Совершенно непрозрачна и сама система управления имущественным комплексом предприятий и организаций, входящих в состав ГК «Ростехнологии». Имущество ГК «Ростехнологии», согласно закону, должно формироваться за счет взносов государства, организаций, доли которых находятся в собственности корпорации, и других законных поступлений. В федеральном законе №270-ФЗ ничего не говорится о том, что корпорация создается и действует в целях проведения государственной промышленной политики (как, например, ГК «Росатом»).

Существует пояснительная записка к проектам Указа Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации по вопросу формирования имущественного взноса Российской Федерации при создании Государственной корпорации «Ростехнологии», в которой руководство корпорации обосновывает необходимость передачи большого количества пакетов акций оборонных предприятий намерением способствовать форсированному формированию интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе.

В пояснительной записке также говорится, что «Совмещение в Корпорации функций по управлению организациями, реализации государственной промышленной политики и имеющихся возможностей по привлечению частных инвестиций, прежде всего в новые разработки, позволит сохранить научно-производственный потенциал оборонно-промышленного комплекса и с большей эффективностью выполнять задания, предусматриваемые государственной программой вооружения и планами ВТС». В настоящий момент наблюдаются активные попытки Корпорации аккумулировать как можно больше производственных активов. Однако, собрав под своей эгидой предприятия и управляя ими де-факто, де-юре Корпорация вроде бы не отвечает за эффективность управления этими активами. То есть налицо противоречие между управленческими амбициями

ГК «Ростехнологии» и федеральным законом, определяющим цель деятельности и основные функции Корпорации.

Предстоящее акционирование ФГУП «Рособоронэкспорт» и последующая передача акций предприятия в уставный фонд ГК «Ростехнологии» потребовали корректировки федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве РФ с иностранными государствами». Соответствующие изменения, необходимые для сохранения предприятием статуса государственного посредника при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, внес Президент РФ. 26 ноября В.Путин подписал федеральный закон N 271-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 12 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами».

Закон принят с целью правового урегулирования вопросов, возникших в связи с образованием государственной корпорации «Ростехнологии». Он вносит изменения в перечень полномочий Президента РФ в области военно-технического сотрудничества и в перечень организаций имеющих право на участие в осуществлении военно-технического сотрудничества. Полномочия Президента РФ дополнены правом принимать решение о создании (наряду с федеральными государственными унитарными предприятиями) открытых акционерных обществ, являющихся государственными посредниками при осуществлении внешнеторговой деятельности.

Согласно внесенным изменениям, право на участие в осуществлении военно-технического сотрудничества в качестве государственных посредников наряду с федеральными государственными унитарными предприятиями получили специализированные организации, созданные по решению Президента РФ в форме открытого акционерного общества, 100% акций которого находится в федеральной собственности или передано некоммерческой организации, созданной РФ в форме государственной корпорации. Кроме того, Государственная корпорация по содействию

разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» указана как организация, осуществляющая внешнеторговую деятельность в отношении продукции военного назначения (Федеральный закон от 26.11.2007 N 271-ФЗ).