

Цыгалов Ю. М., Бутова Т. В., Ординарцев И. И.

Эффективность государственных корпораций в развитии депрессивных регионов

DOI 10.22394/1726-1139-2017-10-46-58

Цыгалов Юрий Михайлович

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Москва)
Профессор департамента корпоративных финансов и корпоративного управления
Доктор экономических наук, доцент
tsigalov@mail.ru

Бутова Татьяна Витальевна

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Москва)
Декан подготовительного факультета
Кандидат экономических наук, доцент
tbutova@mail.ru

Ординарцев Игорь Игоревич

Помощник прокурора Замоскворецкой межрайонной прокуратуры (Москва)
Кандидат юридических наук
garry_ord@mail.ru

РЕФЕРАТ

Переход к рыночной экономике повлек появление депрессивных регионов, показатели развития которых существенно отстают от аналогичных показателей других регионов страны. Такие регионы не в состоянии генерировать финансовые потоки, необходимые для развития экономики. В большинстве своем такие регионы являются инвестиционно непривлекательными для частного бизнеса. В ряду таких регионов особое место занимает Северо-Кавказский федеральный округ. Дотации федерального бюджета достигают в регион 60% местных бюджетов, что в 1,5 раза выше, чем в других регионах страны. При этом средства федерального бюджета направляются в первую очередь на поддержание социальной сферы, но намного меньше — на развитие реального сектора экономики. Доля аграрного сектора в экономике региона достигает 22% при средней по России — 5%. Доля обрабатывающих производств не превышает 15% при среднем по стране 19%. Регион характеризуется крайне высокой безработицей, уровень которой по субъектам федерации, входящим в СКФО, колеблется от 8 до 55%, при средней по стране — 7%. Государство предпринимает определенные усилия, направленные на подъем экономики региона. Разработано несколько программ развития региона и отдельных входящих в него субъектов. Недостатком всех известных программ является слабое финансирование проектов: 70–75% необходимых средств должны быть предоставлены местными бюджетами.

Мировая практика показывает, что для развития депрессивных регионов эффективны государственные корпорации, которые создаются для решения конкретной проблемы и наделяются широкими полномочиями и преференциями, обеспечиваются государственным финансированием. В работе предложены рамочные условия создания государственной корпорации России по развитию СКФО и показана потенциальная эффективность создания такой корпорации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственные корпорации, депрессивный регион, социальная ситуация, социально-экономические показатели, туризм и рекреация, стратегии развития, курорты Северного Кавказа

Tsygalov Yu. M., Butova T.V., Ordinarstsev I. I.

Efficiency of the State Corporations in Depressive Regions Development

Tsygalov Yuri Mikhailovich

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
Professor of the Department of Corporate Finance and Corporate Governance

Butova Tatiyana Vitalievna

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
Dean of the Preparatory Faculty
PhD in Economics, Associate Professor
tvbutova@mail.ru

Ordinartsev Igor Igorevich

Assistant of the Prosecutor of Zamoskvoretsky interdistrict procuratorship (Moscow, Russian Federation)
PhD in Jurisprudence
garry_ord@mail.ru

ABSTRACT

The transition to a market economy entailed the emergence of depressed regions, the development indicators of which lag significantly behind similar indicators in other regions of the country. Such regions are not able to generate the financial flows necessary for economic development. For the most part, such regions are not attractive for private business. A number of such regions is occupied by the North Caucasus Federal District. Subsidies of the federal budget reach 60% of local budgets in the region, which is 1.5 times higher than in other regions of the country. At the same time, the federal budget funds are primarily directed to support the social sphere but much less to develop the real sector of the economy. The share of the agrarian sector in the region's economy reaches 22% while the average for Russia is 5%. The share of processing industries does not exceed 15%, while the average for the country is 19%. The region is characterized by extremely high unemployment, the level of which varies from 8% to 55% for the subjects of the federation included in the North Caucasus Federal District while the average for the country is 7%. The state is making certain efforts to raise the regional economy. Several programs for the development of the region and individual constituent entities have been developed. The disadvantage of all known programs is the poor financing of projects: 70–75% of the required funds should be provided by local budgets.

World practice shows that for the development of depressed regions state corporations are effective, which are created to solve a specific problem and are endowed with broad powers and preferences, are provided with state funding. The paper proposes the framework conditions for the establishment of the Russian state corporation for the development of the NCFD and shows the potential effectiveness of the creation of such corporation.

KEYWORDS

state corporations, depressed region, social situation, socio-economic indicators, tourism and recreation, development strategies, resorts of the North Caucasus

Переход российской экономики от плановой к рыночной повлек появление депрессивных регионов, социально-экономические показатели которых существенно отстают от средних по стране. В ряду таких регионов особое место занимает Северо-Кавказский федеральный округ. За годы преобразования национальной экономики в регионе закрылись многие промышленные предприятия, курорты и здравницы в условиях отсутствия инвестиций пришли в упадок. В результате, к началу 2000-х годов регион превратился в депрессивный: резко ухудшилась экономическая и этнополитическая ситуация, возросла безработица, стала развиваться террористическая активность. Для развития региона был создан Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО); в 2010 г. Правительство Российской Федерации утвердило Стратегию социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г. Целями создания СКФО были достижение устойчивого развития и обеспечение национальной безопасности территорий округа (рис. 1).

Результатами реализации стратегии развития округа должны стать развитие реального сектора экономики, развитие инновационных производств, создание новых рабочих мест и повышение уровня жизни населения.

Северо-Кавказский регион обладает серьезными естественными преимуществами. Однако они остаются нереализованными из-за низкой инвестиционной привлекательности региона ввиду нестабильной социально-политической обстановки, сложной криминогенной ситуации. Остается очень тяжелой экономическая и социальная ситуация в регионе. В состав СКФО входит ряд субъектов федерации, являющихся на протяжении многих лет реципиентами. Дотации федерального бюджета достигают 60% местных бюджетов, что в 1,5 раза выше, чем в других регионах страны. При этом средства федерального бюджета направляются в первую очередь на поддержание социальной сферы, но намного меньше — на развитие реального сектора экономики. Доля аграрного сектора в экономике региона достигает 22% при средней по России — 5%. Доля обрабатывающих производств не превышает 15% при среднем по стране 19%. Регион характеризуется крайне высокой безработицей, уровень которой по субъектам федерации, входящим в СКФО, колеблется от 8 до 55%, при средней по стране — 7%¹. Значительное количество населения работает в низкооплачиваемых секторах экономики. В СКФО сложился избыток трудовых ресурсов, а уровень жизни в регионе — крайне низкий.

Социально-экономическое состояние региона не позволяет сформировать или привлечь со стороны финансовые ресурсы, необходимые для развития. Регион является инвестиционно непривлекательным, в том числе из-за криминогенной обстановки.

Традиционно основой экономики региона являлись промышленность, сельское хозяйство, строительство, трубопроводный транспорт, туризм и рекреация. В настоящее время промышленность в регионе находится в упадке, хотя отдельные предприятия показывают результаты выше, чем среднеотраслевые по стране. Исторически промышленные предприятия в Федеральном округе были созданы в годы советской власти, и даже ранее. В начале XXI в. правительство создало для СКФО специальные механизмы государственной поддержки, но воспользоваться этими предложениями смогли лишь отдельные инвесторы. Определенные усилия властей не дали ожидаемых результатов. Тем не менее, промышленность Северного Кавказа показывает устойчивую, хотя и небольшую, положительную динамику развития. Способствует развитию предприятий активная модернизация мощностей и поддержка крупных российских холдингов, в которые входят основные предприятия региона. В качестве негативного момента следует отметить то, что модернизации подвергаются старые предприятия, а новые производства создаются только с помощью государственной поддержки. В целом, промышленный сектор экономики СКФО развивается, но ограниченность ресурсов не позволяет обеспечить прорыв в экономическом положении региона. Попытки структурных преобразований (создание кластеров, объединение организаций в акционерные общества и пр.) в условиях отсутствия финансирования не дали необходимых результатов [8]².

Развитие сельского хозяйства в регионе также имеет определенные ограничения. Основные проблемы обусловлены ограниченным доступом к земле и к капиталу. Земли объективно хватает, но доступ к ней ограничен межклановыми противоречиями, коррупционными факторами, отсутствием современных технологий и техники и пр. Большие надежды аграрии связывают с развитием программ импортозамещения как ответ на антироссийские санкции. Серьезные препятствия создает традиционный сельскохозяйственный уклад, при котором 80% валовой продукции сельского хозяйства в регионе приходится на личные подсобные хозяйства.

¹ Государственная программа Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года» // Министерство регионального развития РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.minregion.ru/state_programs/2423.html (дата обращения: 20.09.2017).

² См. также: Официальный сайт ОАО «Курорты Северного Кавказа» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ncrc.ru/ru/page/istoriya> (дата обращения: 28.06.2017).

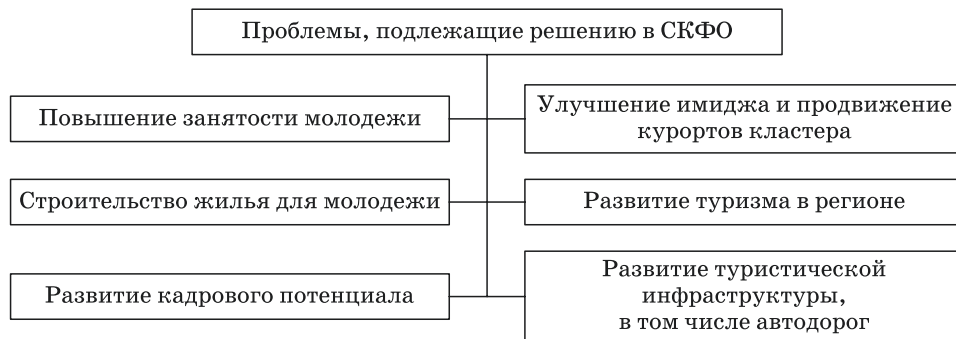


Рис. 1. Проблемы, решение которых предусмотрено Федеральной программой развития СКФО

Значительную роль в экономике СКФО имеют оздоровительные курорты, действующие на месторождениях минеральных вод. Этот кластер включает города — курорты Кисловодск, Ессентуки, Пятигорск, Железноводск и город Минеральные Воды, в котором находится аэропорт и железнодорожный вокзал. С другими городами — курортами Минеральные Воды связаны сетью автомобильных дорог. Санатории кластера специализируются на лечении различных заболеваний, по типам и характеристикам местных минеральных вод. В санатории Кисловодска для лечения назначают «Нарзан», в санатории «Ессентуки» назначают лечебные воды «Ессентуки», в санатории Железноводска — минеральные воды «Славяновская» и «Смирновская». Каждый курорт имеет свой профиль и, соответственно, специализируется на различных заболеваниях. На всех курортах Кавказских минеральных вод применяют грязи Тамбуканского озера.

В целом курорты Кавказских минеральных вод развиты, имеют давние традиции и хорошую репутацию как в России, так и за рубежом. Технологии предоставления оздоровительных услуг отлажены, включают большой пакет культурно-развлекательных программ и серию экскурсионных поездок для отдыхающих. Система курортов Кавказских минеральных вод не требует интенсивного развития, ее мощности ограничены месторождениями минеральных вод. Соответственно, организации данного кластера не могут дать мощного развития экономики региона.

Строительство и транспорт также имеют ограничения в развитии и не могут служить основой для подъема экономики региона.

Стратегию развития СКФО дополняют ряд Программ, принятых в субъектах федерации, входящих в СКФО. Так, утверждена Государственная программа «Развитие туризма, курортов и молодежной политики в Карачаево-Черкесской Республике на 2017–2020 годы», определенная постановлением Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 31.10.2013 № 364. Приоритетным направлением развития признаны рекреация и туризм.

Главная проблема реализации известных программ — финансирование проектов. Предполагается, что финансирование развития, например, Карачаево-Черкесской Республики будет осуществляться из следующих источников:

- за счет средств федерального бюджета (на конкурсной основе и по согласованию);
- за счет местных бюджетов (по согласованию);
- за счет средств инвесторов.

То есть, получение финансовых ресурсов предполагается на конкурсной основе в виде субсидий в бюджет Карачаево-Черкесской Республики. При этом 70–75%

средств на реализацию Федеральной программы должен предоставлять бюджет КЧР. Такое финансирование является неконкретным, нецелевым и создает возможности недофинансирования или расходования средств не на развитие рекреации и туризма. Объемы финансирования по годам реализации программы составляют от 73 до 165 млн руб., что представляется недостаточным для решения имеющихся проблем.

Финансирование проектов развития СКФО преимущественно из регионального бюджета, имеющего ограниченные возможности, создаст предпосылки для направления средств на решение оперативных задач в ущерб стратегическим. В таком случае финансирование строительства объектов туризма, новых автодорог и иных объектов инфраструктуры будет, как ожидается, производиться по остаточному принципу и эффект развития региона будет существенно ниже ожидаемого.

Мировая практика развития депрессивных регионов показывает эффективные механизмы регионального развития. В первую очередь к ним необходимо отнести государственные корпорации, которые имеют широкое распространение во многих странах.

На основании анализа выявленных материалов представляется возможным характеризовать опыт корпораций трех стран. Во-первых, США, где действуют самые успешные государственные корпорации. Во-вторых, опыт Вьетнама, как пример самых неудачных государственных корпораций. В-третьих, опыт Китая как самых проблемных для мирового сообщества государственных корпораций.

Самой крупной, известной и постоянно цитируемой государственной корпорацией США является Tennessee Valley Authority (TVA), созданная в 1933 г. Корпорация работает и в настоящее время, хотя создавалась как компания территориального развития. Предпосылками создания данной государственной корпорации явилось резкое ухудшение экономического и социального положения южных штатов страны. Их экономика базировалась на производстве хлопка при использовании рабского труда. После отмены института рабства, этот регион страны из центра культуры и торговли превратился в отсталый депрессивный регион. Интенсивный отток населения, природные катаклизмы и расовые проблемы ускорили процесс деградации региона. Массовое переселение (более 1 млн чел.) людей в северные штаты ухудшало социальную ситуацию во всей стране. Самое сильное наводнение в истории США на р. Миссисипи в 1927 г. уничтожило дома 700 тыс. чел., что дало толчок новой волне эмиграции: регион покинули еще более 1 млн чел.

Общие итоги реализации программы TVA. Цель создания государственной корпорации достигнута: были осуществлены инвестиции в регион, что обеспечило его модернизацию и развитие. В рамках проекта было построено несколько гидроэлектростанций, расширено железнодорожное сообщение. Развитие промышленной инфраструктуры привлекло в регион людей, были построены новые школы и системы контроля за уровнем воды. Развитие электростанций и создание крупных водоемов при них способствовало развитию промышленности и привлечению в регион крупных компаний. Большая часть инфраструктуры создана в период с 1934 по 2000 гг., когда на проекты TVA было направлено 20 млрд долл. Характерно, что в период Второй мировой войны инвестиции в TVA сохранялись, хотя и были незначительны. Также необходимо отметить, что регион TVA в целом остался менее развит, чем другие регионы страны, а уровень урбанизации был ниже, чем в целом по США. Другие государственные корпорации США, хотя и были организованы по типу TVA, не были столь успешны.

Опыт создания и деятельности TVA показывает, что государственная корпорация создавалась для решения крупной социально-экономической проблемы: развитие южных штатов страны. Корпорация работала при мощной финансовой поддержке правительства. Несмотря на высокую эффективность проекта, до сих пор ведутся

споры о необходимости и эффективности создания и деятельности государственной корпорации TVA.

Эффекта влияния государственной корпорации TVA на экономику США в целом исследователями не выявлено. Однако прямой эффект TVA очевиден: произошла быстрая индустриализация региона, выросла занятость в промышленности, возросла заработная плата. Деятельность TVA повлекла серьезный сдвиг в структуре экономики региона, а занятость в промышленности росла более быстрыми темпами, чем в сельском хозяйстве. Деятельность TVA увеличила производительность труда в регионе на 8,4%. Программа TVA дала выгод больше, чем было сделано федеральных трансфертов: до 32,3 млрд долл. против 20 млрд инвестиций.

Во Вьетнаме крупные государственные корпорации были созданы в разных отраслях экономики: судостроении — Vinashin, добыче нефти — PetroVietnam, транспорте — Vinalines, производстве каучука — Vietnam Rubber Group и ряде других отраслей. Однако надежды на эффективные государственные корпорации не оправдались. Во многом это связано с крайне неудовлетворительным управлением предприятиями государственного сектора. Так, государственная корпорация Vinashin создала много дочерних обществ, которые в большинстве своем не вышли на прибыльную деятельность. За несколько лет долги компании выросли до 4,4 млрд долл., компания не смогла выплачивать иностранные кредиты. В итоге государственную корпорацию Vinashin пришлось срочно реструктурировать, а руководитель компании был приговорен к 20 годам тюрьмы за растрату.

Нефтедобывающая компания PetroVietnam увлеклась непрофильной деятельностью, много и неудачно проводила инвестиции в строительство, отели, таксопарки. Непрофильные инвестиции характерны и для других государственных корпораций страны. Производитель каучука Vietnam Rubber Group неудачно инвестировал в гидроэлектростанции. К 2011 г. в стране было 1300 государственных компаний, но только четыре из них обеспечивали 80% дохода этого сектора.

Таким образом, государственные корпорации Вьетнама дают весьма негативный опыт деятельности. Некомпетентное руководство в сочетании с высокой коррупцией, увлечение инвестированием в непрофильные активы, растраты государственных средств привели к тому, что государственные компании стали абсолютно неинтересны потенциальным инвесторам.

Самыми проблемными для мировой экономики являются государственные корпорации Китая. Новый век показывает наступление новой глобальной экономики, формируемой Китаем. Происходит глобальное наступление китайских компаний, в первую очередь государственных корпораций. Специфика данной ситуации заключается в том, что китайские государственные корпорации получают такие большие преференции от государства, противостоять которым в мире никто не в состоянии даже на уровне государств. Фактически, государственные предприятия Китая реализуют изменения глобальной конкуренции в свою пользу. Те преимущества, которые предоставляет государственным предприятиям правительство Китая, в мире оценивают как несправедливые и нечестные.

За последние десятилетия китайские государственные корпорации существенно улучшили качество работы, но все равно по эффективности и доходности они сильно уступают частным компаниям.

Государственные корпорации подвергаются жесткой критике во всем мире как малоэффективные. Однако сам механизм государственных корпораций не влечет низкую эффективность таких компаний. Эффективность деятельности государственных корпораций обусловлена мощной поддержкой государства, предоставлением преференций, качественным управлением и прямыми государственными инвестициями. Только при выполнении таких условий государственные корпорации могут

надлежащим образом выполнять поставленные перед ними задачи, включая развитие депрессивных территорий [2; 4].

Институт государственных корпораций с 2007 г. существует и в России, но имеет ряд серьезных отличий от иностранных аналогов. Каждая государственная корпорация создается отдельным Федеральным законом, в котором определены цель и задачи создания корпорации, механизмы работы и финансирования, предоставляемые льготы и пр.¹. Все государственные корпорации России наделены особыми правами, что создает основу для критики как их деятельности, так и самого создания таких организаций [1; 3; 5; 6].

Некоторые претензии, предъявляемые к государственным корпорациям России:

- непрозрачность деятельности;
- нецелевое использование выделенных средств;
- оплата сторонним организациям выполнение услуг, являющихся обязанностью работников корпорации;
- чрезмерные заработные платы персонала;
- наличие преференций, недоступных обычным компаниям;
- нарушение условий надлежащей конкурентной борьбы;
- отсутствуют положения о возврате госимущества;
- размещение выделенных средств на банковских депозитах;
- принятие решения в интересах аффилированных структур.

Тем не менее, государство видит и преследует определенные выгоды, которые потенциально может обеспечить государственная корпорация [7]. Выгоды и преференции, которые предоставляет таким компаниям государство, позволяют им создавать новые рабочие места с достойной заработной платой, стимулировать рост покупательской способности населения.

Государственные корпорации выступают в качестве крупных заказчиков для частного бизнеса, стимулируя развитие предпринимательства. В совокупности все это служит мощным стимулом для развития бизнес-среды в стране и повышения деловой активности.

Финансовое обеспечение деятельности государственных корпораций осуществляется по примерно одинаковым схемам, включающим имущественные взносы Российской Федерации из федерального бюджета и иных бюджетных ассигнований; доходов от деятельности Корпорации; средств резервного фонда и иных целевых фондов Корпорации. В отдельных случаях для обеспечения финансовой деятельности государственной корпорации разрешается привлекать частные инвестиции, в том числе в форме пожертвований.

Для создания условий повышения эффективности деятельности государственные корпорации наделяют определенными привилегиями. К таким относят:

- федеральные инвестиции;
- льготы по налогообложению;
- право проводить конкурсы в рамках механизма госзакупок, но по самостоятельно устанавливаемым правилам;

¹ Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»; Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»; Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»; Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»; Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»; Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»; Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

- в отличие от обычных хозяйственных обществ, государственные корпорации не должны раскрывать информацию о своей деятельности;
- не имеют предписаний направлять отчеты в государственные структуры, за исключением некоторых правительственных инстанций.

Предполагается, что государственные корпорации создаются на определенное время или «до решения поставленных задач». Однако закрыта только одна государственная корпорация — «Олимпстрой», г. Сочи, в связи с завершением решения главной задачи ее создания: завершением строительства олимпийских объектов. Но если рассмотреть задачи государственных корпораций, поставленные в Федеральных законах об их создании, то можно констатировать, что эти задачи часто не имеют временных рамок. Следовательно, государственные корпорации не имеют временных рамок деятельности.

Несмотря на серьезную критику, государственные корпорации успешно действуют, находясь под пристальным мониторингом правительства. В настоящее время ведутся активные работы по совершенствованию систем оплаты труда сотрудников и с принципами организации их труда, чтобы уменьшить обвинения в излишне высоких заработных платах работников¹. Рассматриваются варианты привязки вознаграждения работников к фактическим результатам труда. На специалистов государственных корпораций необходимо возложить ограничения на возможность ведения коммерческой деятельности. Фактически, сотрудников государственных корпораций предлагается приравнять к государственным служащим.

Критике подвергаются и принципы формирования государственных корпораций, в том числе структурный состав участников. Оспаривается нахождение в составе единой корпорации как военных, так и гражданских производств. В таких случаях государство, в рамках предоставления преференций государственной корпорации, может дать льготы своему гражданскому подразделению в ущерб частным конкурентам.

Проблемным остается вопрос о допустимой доле участия в составе корпорации поставщиков. С одной стороны, число поставщиков должно быть минимальным, чтобы обеспечить секретность работ. С другой стороны, большое количество участников корпорации делает ее инерционной и снижает экономическую эффективность.

По нашему мнению, государственные корпорации в России имеют хорошие перспективы развития. Для этого государство предпринимает определенные меры, которые, в том числе, позволяют снять многие обвинения в неэффективности государственных корпораций. Государственные корпорации в России созданы на весьма отдаленную перспективу и десять лет — небольшой срок для того, чтобы делать серьезные заявления об их эффективности.

Несмотря на жесткую критику, регулярно поднимают вопросы о создании новых государственных корпораций: уже подписан закон о создании космической госкорпорации «Роскосмос», рассматриваются вопросы создания государственных корпораций «Автодор», «Почта России» и «Росрыбфлот». Общественный совет России высказал мнение о возможности и целесообразности создания государственной корпорации по вопросам образования. Подготовлено предложение премьер-министру Д. Медведеву о создании госкорпорации по инновационному развитию. Весной 2017 г. депутаты Государственной думы внесли предложение о создании государственной корпорации [России] по восстановлению разрушенной Пальмиры [в Сирии]. Вносят и другие предложения по созданию иных государственных корпораций. Все это свидетельствует о том, что государственные корпорации все же имеют потенциал для развития и решения как социальных, так и стратегических задач развития страны и отдельных регионов [7].

¹ Русская планета [Электронный ресурс]. URL: rusplt.ru (дата обращения: 22.09.2017).

Эффективность отдельных государственных корпораций России позволяет предложить для развития депрессивного региона СКФО создать Государственную корпорацию «Курорты Северного Кавказа» (название условное), рис. 3. Рекомендуется установить срок действия государственной корпорации — до выполнения поставленных задач, но не более 7 лет.

Задачи государственной корпорации.

- создание современной туристической инфраструктуры, включая горнолыжные курорты, систему автомобильных дорог, комплекс туристических курортов и др.;
- создание новых рабочих мест;
- снижение социальной напряженности в регионе;
- повышение занятости населения региона;
- подготовка персонала, повышение уровня образованности населения и компетентности руководителей;
- повышение уровня безопасности отдыхающих.

Целесообразно запросить следующие меры государственной поддержки.

1. Организовать целевое федеральное финансирование деятельности государственной корпорации. Размер финансирования с разбивкой по годам определить на основе бизнес-плана формирования и деятельности корпорации.
2. Освободить от налогов имущественный комплекс Российской Федерации в соответствии с поправками в ст. 251 НК РФ, который передается государственной корпорации.
3. Предоставить возможность формировать специальные фонды и использовать их для развития туристического кластера.
4. Предоставить на пять лет государственной корпорации налоговые каникулы в части НДС и налога на землю, до введения в эксплуатацию объектов туризма на новых территориях.
5. Предоставить льготы малому бизнесу, участвующему в развитии региона в качестве субподрядчика государственной корпорации. Виды и величину льгот определять самой корпорацией в зависимости от специфики выполняемых работ.
6. Предоставить возможность самой корпорации проводить тендеры на предоставляемые услуги, вне рамок закона о госзакупках.
7. Предоставить льготы на продвижение туристических и оздоровительных услуг, предоставляемых организациями государственной корпорации.
8. Предоставлять льготные тарифы на перевозку потребителей туристических услуг, организовать чартерные рейсы в регион Курортов Северного Кавказа (при обновлении периодов действия льготных тарифов).
9. Организовать целевую подготовку специалистов в ведущих университетах страны, в том числе в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации.

Запрашиваемые льготы и преференции действуют в других государственных национальных корпорациях и не нарушают конкурентной ситуации в сфере туризма в регионе и в России.

Контроль деятельности государственной корпорации и целевого расходования государственных средств предлагается возложить на Полномочного представителя Президента Российской Федерации в СКФО, который отчитывается, согласно регламенту, перед Правительством Российской Федерации.

Показателями федеральной отчетности предлагается принять стандартные для государственных корпораций России:

- динамику размера EBITDA к предыдущему году;
- рентабельность по EBITDA;
- динамику удельной выручки за год из расчета на одного сотрудника;
- снижение затрат на предоставление туристических услуг;

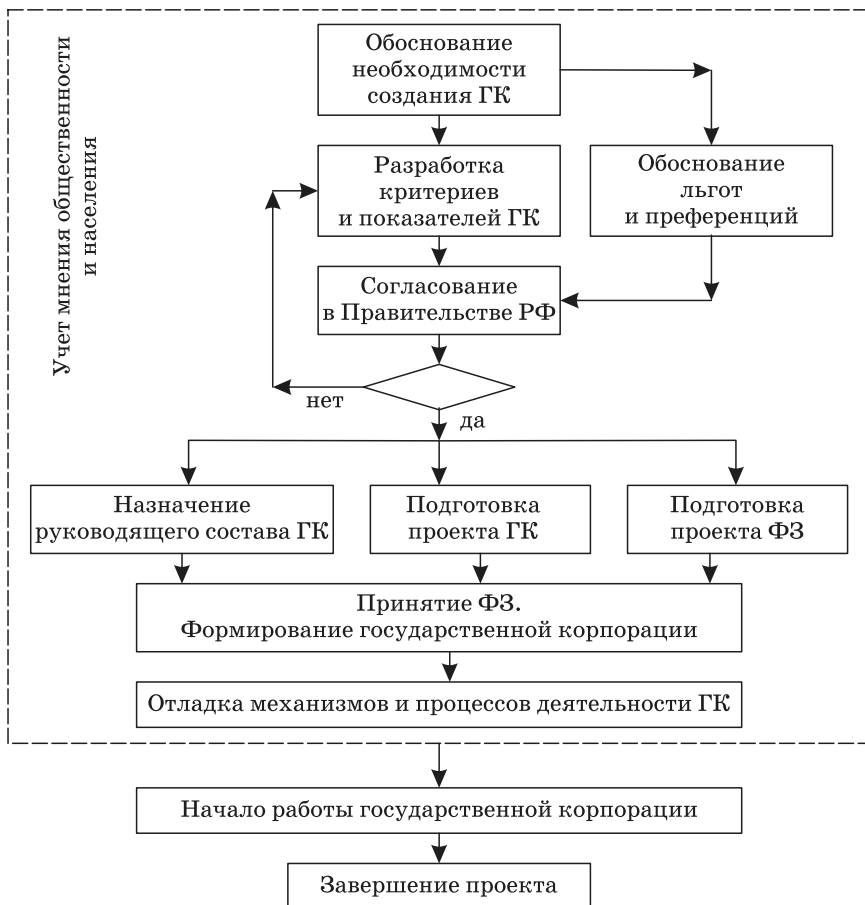


Рис. 2. Алгоритм создания государственной корпорации

- рентабельность инвестиций за прошедший год;
- рентабельность инвестированного капитала.

Первоочередное назначение руководства корпорации (рис. 2) необходимо для того, чтобы оно возглавило все последующие работы по созданию государственной корпорации.

Стратегией развития Северо-Кавказского федерального округа самым перспективным направлением признан туризм. Эта сфера деятельности требует значительно меньших финансовых ресурсов, чем для развития промышленности, позволяет вовлечь в хозяйственный оборот не используемые в настоящее время природные ресурсы, дают быстрый возврат инвестиций, создает большое число новых рабочих мест.

Первым фактором, который необходимо принять во внимание, является снижение уровня безработицы до 8–9% с нынешних 18% в среднем по региону. На сегодняшний день количество безработных в регионе превышает 800 тыс. человек. Создание новых рабочих мест позволит вовлечь в экономическую деятельность до 80 тыс. человек. На протяжении планового периода реализации программы начисленная заработная плата в регионе должна возрасти с 10,2 тыс. руб. до 23,8 тыс. руб. За счет подоходного налога возрастет наполняемость бюджета на $(80\ 000 \times 24\ 000 \times 0,13) \times 12 = + 2,9$ млрд

руб. в год. Эта цифра отражает вовлечение в экономическую деятельность 80 тыс. безработных. Увеличение заработной платы у остальных трудящихся также обеспечит наполняемость бюджета и может составить до 900 млн руб. в год¹. Суммарно эти значения увеличения поступлений в бюджет значительно превышают объемы финансирования, например, Государственной программы «Развитие туризма, курортов и молодежной политики в Карачаево-Черкесской республике на 2017–2020 годы».

Эффективность государственной корпорации будет носить комплексный характер (табл. 1) и способствовать социально-экономическому развитию региона. Активизация позиций государства в регионе будет способствовать повышению доверия частных инвесторов и увеличению инвестиционной привлекательности территорий.

Таблица 1

**Эффекты действия государственной корпорации
по развитию курортов Северного Кавказа**

Вид эффекта	Проявление эффекта
Политический	Повышение инвестиционной привлекательности региона; приход частных инвесторов; повышение эффективности государственного управления
Социальный	Снижение социальной напряженности; уменьшение уровня безработицы; увеличение уровня заработной платы; повышение уровня жизни населения; уменьшение депрессивности региона
Экономический	Снижение нагрузки на федеральный бюджет; рост наполняемости бюджетов; подъем экономики региона за счет развития курортов и строительства

Серьезным достижением действия государственной корпорации является повышение эффективности государственного управления. Существует несколько подходов к оценке эффективности [9] государственного управления, но основными являются экономическая и социальная эффективность. Эти виды эффективности являются относительно самостоятельными, так как влияют друг на друга и находятся в тесном единстве и взаимосвязи.

Социальная эффективность подразделяется на эффективность государственного управления в целом и деятельность органов государственной власти в частности. В нашем случае будут представлены оба вида социальной эффективности. В свою очередь, социальная эффективность подразделяется на общую социальную эффективность, специальную социальную эффективность и конкретную социальную эффективность.

Рассматривая развитие Северного Кавказа, необходимо говорить о специальной социальной эффективности, что подразумевает функционирование государства как субъекта управления общественными процессами. Критериями этого вида эффективности являются [9]:

- стиль деятельности государственного аппарата;
- сложность организации государственного аппарата;
- издержки на содержание и обеспечение работы государственного аппарата;
- и ряд других.

¹ В расчетах использованы контрольные цифры на 2025 год, представленные в Стратегии развития Северо-Кавказского федерального округа.

Эффективность деятельности органов государственной власти определится, прежде всего, социально-политическими результатами такой работы. Для оценки эффективности деятельности органов государственной власти необходимо дополнить имеющуюся систему оценки и адаптировать ее к проблемам развития курортов Северного Кавказа.

Выводы

Государственные корпорации работают во всем мире, включая Россию, и везде подвергаются серьезной критике за низкую эффективность. Сам механизм государственной корпорации не создает условий для неэффективной деятельности. Причинами провалов таких структур являются ненадлежащее и некомпетентное руководство, отклонения от целей создания корпорации, уход в непрофильную деятельность, коррупция и ряд других. В мире имеются яркие примеры высокой эффективности государственных корпораций, обусловленные государственной поддержкой, прямым государственным финансированием проектов, предоставлением преференций и льгот.

В России государственные корпорации могут быть эффективными для развития депрессивных регионов, которые не могут генерировать финансовые ресурсы, необходимые для подъема экономики. Развитие депрессивного региона даст эффект политического, социального и экономического плана.

Литература

1. Адарченко Е. О. Государственные корпорации как вид юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 13–16.
2. Ваславская И. Государственные корпорации в стратегии экономического развития России // Вестник Института экономики РАН. 2010. № 1. С. 157–164.
3. Гаджиев Г. А. Госкорпорации в России с позиций конституционной экономики // Цивилист. 2011. № 2. С. 21–26.
4. Глухов А. Госкорпорации в современной системе развития экономики // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2011. № 4. С. 403–406.
5. Добродеева А. В. Неопределенность правового статуса госкорпораций в России // Молодой ученый. 2014. № 4. С. 824–829.
6. Дубовцев Д. Г. Есть ли будущее у российских госкорпораций? // Федерализм. 2012. № 2. С. 167–172.
7. Кирдина С. Г. Российские госкорпорации — ответ на глобальные экономические вызовы // Академический вестник. 2012. № 2. С. 184–188.
8. Рябошапка В. П., Коркина С. И. Перспективы формирования кластера горных курортов Северного Кавказа // Сб. материалов V Всеросс. науч.-практ. конф. / под ред. Н. А. Комаревцевой, А. Г. Максименко. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2012. С. 373–377.
9. Система государственного и муниципального управления / Ю. Н. Шедько, Ю. Б. Миндлин, И. С. Цыпин и др. М. : Юрайт, 2013.

References

1. Adarchenko E. O. *State corporations as type of legal entities of public law* [Gosudarstvennye korporatsii kak vid yuridicheskikh lits publichnogo prava] // Administrative and municipal law. 2012. N 7. P. 13–16. (rus)
2. Vaslavskaya I. *The state corporations in the strategy of economic development of Russia* [Gosudarstvennye korporatsii v strategii ekonomicheskogo razvitiya Rossii] // Bulletin of Institute of Economy of RAS [Vestnik Instituta ekonomiki RAN]. 2010. N 1. P. 157–164. (rus)
3. Gadzhiyev G. A. *State corporations in Russia from line items of the constitutional economy* [Goskorporatsii v Rossii s pozitsii konstitutsionnoi ekonomiki] // Civilian [Tsivilist]. 2011. N 2. P. 21–26. (rus)

4. Glukhov A. *State corporations in the modern system of development of economy* [Goskorporatsii v sovremennoi sisteme razvitiya ekonomiki] // RISK: Resources, information, supply, competition [RISK: Resursy, informatsiya, snabzhenie, konkurentsya]. 2011. N 4. P. 403–406. (rus)
5. Dobrodeeva A.V. *Uncertainty of legal status of state corporations in Russia* [Neopredelennost' pravovogo statusa goskorporatsii v Rossii] // Young scientist [Molodoi uchenyi]. 2014. N 4. P. 824–829. (rus)
6. Dubovtsev D.G. *Whether the Russian state corporations have a future?* [Est' li budushchee u rossiiskikh goskorporatsii?] // Federalism. 2012. N 2. P. 167–172. (rus)
7. Kirdina S.G. *The Russian state corporations — the response to global economic challenges* [Rossiiskie goskorporatsii — otvet na global'nye ekonomicheskie vyzovy] // Academic messenger [Akademicheskii vestnik]. 2012. N 2. P. 184–188. (rus)
8. Ryaboshapko V.P., Korkina S.I. *Perspectives of formation of a cluster of mountain resorts of the North Caucasus* [Perspektivy formirovaniya klastera gornyykh kurortov Severnogo Kavkaza] // Collection of the materials of V Russian scientific and practical conference [Sb. materialov V Vseross. nauch.-prakt. konf.] / under the editorship of N. A. Komarevtseva, A. G. Maksimenko. Krasnodar : The Kuban State University [Kubanskii gos. universitet], 2012. P. 373–377. (rus)
9. *System of the public and municipal management* [Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya] / Yu.N. Shedko, Yu.B. Mindlin, I.S. Tsypin, etc. M. : Uright, 2013. 570 p. (rus)