

Кирдина С.Г.
д.с.н., зав. сектором,
Институт экономики Российской Академии наук

РОССИЙСКИЕ ГОСКОРПОРАЦИИ – ОТВЕТ НА ГЛОБАЛЬНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ

В условиях глобальных экономических рисков в мире актуализировалась теоретическая дискуссия по вопросам сосуществования различных экономических форм и содержанию смешанной экономики. Парадигма смешанной экономики рассматривает экономическую систему как характеризующуюся полиформическими принципами построения и предполагает множественность способов и методов регулирования экономических и социальных процессов, а также множество форм собственности и хозяйствования. "Смешанность" проявляется и реализуется прежде всего в том, что рыночный механизм саморегулирования экономики сочетается с воздействием государственных и общественных институтов и структур управления. Представления по поводу того, как осуществляется это сочетание, можно агрегировать в двух альтернативных точки зрения (если не принимать во внимание сторонников теории конвергенции и т.п.).

С одной стороны, неоклассическая, постклассическая и неоинституциональная теория утверждают естественное доминирование рыночных способов организации. Редистрибутивные схемы имеют комплементарный характер, реализуясь в деятельности правительства по регулированию монополий, корректировке эффектов экстерналий, производству общественных благ и преодолению других «провалов рынка» [1, с. 66]. Более того, согласно теории общественного сектора даже его задача состоит преимущественно в обеспечении «передислокации» рыночных сил (например, за счет «налогов Пигу» или «разрешений на загрязнения») как «лучшего способа компенсации фиаско рынка» [2, с. 149].

Аналогичной позиции придерживаются отечественные исследователи смешанной экономики. Так, известный исследователь в этой области Л. В. Никифоров также пишет о «преобладании рыночных основ и способов деятельности как естественной основы функционирования экономики смешанного типа» [3, с. 33].

С другой стороны, имеется иная точка зрения [4,5], утверждающая, что для ряда стран, в том числе России, естественна альтернативная ситуация. Мы полагаем, что в России на протяжении ее долгой и непростой истории не рыночная Y-экономика, а редистрибутивная X-экономика является доминирующим институциональным комплексом. Институты Y-экономики являются необходимым дополнением, обеспечивающим институциональный баланс в экономической системе. Формирование этого баланса носит стихийный характер и является результатом самоорганизации экономической системы при определенных внешних условиях и вызовах.

Создание государственных корпораций в России в начале 2000-х годов служит таким ответом на вызовы модернизации и эффективного инвестирования значительных финансовых средств, найденного в процессе самоорганизации хозяйственной системы.

В системах с участием человека – а экономическая система является именно такой, — формы ее самоорганизации проявляются в результатах деятельности людей, в создаваемых ими артефактах. Институты являются одним из таких артефактов. В то же время выбор и закрепление того или иного института как устойчивого набора правил и взаимодействий отражает его объективную необходимость и функциональную роль в

механизме воспроизводства социальной жизни. Предпринятый в докладе анализ государственных корпораций выявляет как их роль в решении задач модернизации экономики, так и институциональное содержание, позволяющее оценить и спрогнозировать перспективы их развития.

Планы создания госкорпораций предполагают, что они могут стать ключевыми «точками прорыва» в отечественной экономике. Отечественное законодательство определяет, что государственные корпорации могут создаваться в любых значимых индустриях, где широко представлен государственный интерес. Для этого необходимо лишь доказательство того, что эта организационная форма более оптимальна, чем та, через которую на настоящий момент реализуется государственный мандат. Ведь формально госкорпорация — некоммерческий фонд, принимающий на себя обязательство по более эффективному использованию управленческих, финансовых и деловых ресурсов, которые федеральным законом предоставляются ей в большей степени, чем, например, ОАО со 100%-ным государственным участием.

При оценке роли и перспектив госкорпораций высказывается множество мнений. Некоторые уважаемые экономисты полагают (особенно массово эта позиция была представлена до начала нынешнего финансового кризиса в октябре 2008 г.), что госкорпорации представляют собой непонятное и временное явление. Журналисты порой видят в них лишь средство перераспределения власти в пользу президентских структур. Наш анализ базируется на положениях теории институциональных матриц. На ее основе попытаемся доказать, что с точки зрения данной теоретической схемы госкорпорации представляют собой ожидаемую, закономерную и, полагаем, долговременную институциональную форму.

Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ (СЗ РФ. 1999. N 28. Ст. 3473) «Закон о некоммерческих организациях» дополнен статьей 7.1 «Государственная корпорация». Цели создания госкорпорации, в отличие от других некоммерческих организаций, четко определены: «осуществление социальных, управленческих или иных общественно полезных функций». Предпринимательская деятельность может осуществляться корпорацией лишь для достижения целей, ради которых она создается.

Государственная корпорация учреждается на основе специально издаваемого федерального закона. По сути дела этот закон играет роль учредительного документа. Положения федерального закона о создании конкретной госкорпорации «имеют приоритет перед нормами Закона о некоммерческих организациях, которые применяются лишь субсидиарно». Именно федеральный закон определяет особенности правового положения государственной корпорации в отличие от других юридических лиц, чье правовое положение определяется уставом или учредительным договором, как того требует ст. 52 ГК РФ.

Учредителем является Российская Федерация в лице Федерального Собрания, принимающего закон о создании государственной корпорации. Имущественный взнос делает казна Российской Федерации. И хотя госкорпорация становится собственником переданного ей государством имущества, оно не теряется для государства безвозвратно. Так, при ликвидации государственной корпорации оставшееся имущество согласно п. 3 ст. 20 Федерального Закона может быть передано Российской Федерации. Другими словами, в этом случае имущество возвращается к собственнику - Российской Федерации - так же, как при ликвидации учреждения, созданного государством. Использование имущества контролируется Счетной Палатой РФ, которая уже разрабатывает процедурные вопросы такого контроля. На государственную корпорацию возложена обязанность ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества в федеральных средствах массовой информации, например в "Российской газете".

Хотя в западных странах госкорпорации как организационно-правовая форма известны более 200 лет, к нам они пришли из Китая. В России лишь с 2007 г. эта

«дремавшая» форма¹ стало активно использоваться в отечественной хозяйственной практике. Декларированная причина их создания – неэффективность инвестиций в российской экономике. По оценкам экспертов (материалы Круглого стола "Госкорпорации России: правовые и экономические проблемы" от 28 февраля 2008 г., проведенного Институтом экономики РАН совместно с НИИ системного анализа Счетной палаты РФ) 1% роста фондовооруженности в стране дает всего 0,4% роста производительности труда. Бытовавшая до 2007 г практика создания в России холдингов – ориентированных на прибыль современных экономических структур – не оправдала себя (было создано 17 из 37 запланированных на 2002-2008 гг.).

На наш взгляд, по своим ключевым параметрам госкорпорация точно «вписывается» в структуру базовых институтов X-экономики:

- госкорпорация создается на основании специального закона РФ, отчитывается перед исполнительными структурами федеральной власти, которые назначают генерального директора и формируют наблюдательный совет. Имущество госкорпорации находится под государственным контролем и после ликвидации возвращается к собственнику (все отмеченные нормы соответствуют действию *института условной верховной собственности*);
- госкорпорации имеют иерархическую структуру, предусматривающую не только разделение функций и ответственности между уровнями, но также организационную и финансовую соподчиненность (что соответствует институту редистрибуции с руководящим и опосредующим трансакции центром);
- в состав госкорпораций включаются предприятия соответствующего профиля, взаимодействующие уже не на основе конкуренции, но консолидации усилий (что соответствует институту кооперации);
- целью создания госкорпорации не может быть извлечение прибыли, что соответствует институту X-эффективности (а не Y-эффективности, то есть максимизации прибыли).

Доля госкорпораций к началу марта 2008 г. составляла в расходах госбюджета 17, а в доходах 22% (по материалам Круглого стола "Госкорпорации России: правовые и экономические проблемы"). Их насчитывается пока менее десятка, но они создаются для решения важнейших и инвестиционно-емких проблем: обеспечить повышение конкурентоспособности экономики («Внешэкономбанк» — май 2007), развивать нанотехнологии («Роснанотех» - июль 2007), модернизировать жилищно-коммунальное хозяйство («Фонд содействия реформированию ЖКХ» — июль 2007), готовить олимпийские объекты («Олимпстрой» – октябрь 2007), обновить атомную промышленность и энергетику («Росатом» - ноябрь 2007), содействовать производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции («Ростехнологии» - ноябрь 2007). Обсуждаются идеи создания госкорпораций по эксплуатации платных автомобильных дорог, по станкостроению и т.д.

Кроме того, существуют организации, которые являются квазигоскорпорациями. Например, ОАО «РЖД», несмотря на свой статус 100%-ного акционерного общества с государственным участием, де-факто учреждено специальным законом. Если внимательно проанализировать его содержание, то можно увидеть, что правила функционирования РЖД скорее напоминают правила деятельности госкорпораций, чем акционерных обществ. Можно предположить, что если бы на момент его учреждения в 2003 г. уже имела бы место практика создания госкорпораций, то ОАО РЖД была бы учреждена в аналогичной форме.

Анализ показывает, что российские госкорпорации в их непохожем на западные стандарты воплощении представляют собой стихийно найденную национальной

¹ До 2007 г. была создана лишь одна госкорпорация - Агентство по страхованию вкладов (январь 2004 г.).

экономикой форму, соответствующую институциональной доминанте государства. В то же время госкорпорация представляет собой форму, «оплодотворенную» современными процедурами комплементарной рыночной среды (акционерный капитал, принципы бюджетирования и пр.). Более того, целесообразно их дальнейшее развитие в части впитывания необходимых характеристик такого рода. Прежде всего речь идет об открытости и прозрачности их деятельности, Возможно, учитывая их публичный характер, нормы транспарентности должны быть прописаны жестко по сравнению с обычными акционерными обществами. Форма индивидуального учреждения госкорпораций позволяет напрямую реализовать такого рода требования.

В этой связи целесообразно соотнести опыт создания российских госкорпораций и так называемых государственных инвестиционных корпораций (sovereign wealth funds - SWF). До последнего времени в мире действовало всего несколько национальных инвестфондов — прежде всего сингапурский Temasek Holdings и инвестиционное управление Кувейта (Kuwait Investment Authority), и их влияние на мировую финансовую систему и трансграничные инвестиции было незначительным. Но в последнее время активизировались национальные инвестфонды Саудовской Аравии и России, в Китае создается Китайская инвестиционная корпорация, а правительства Японии и Южной Кореи рассматривают планы создания похожих структур. Суммы, находящиеся под управлением суверенных фондов, могут, по оценке Morgan Stanley, уже к 2015 г. вырасти с нынешних \$2,5 трлн до \$12 трлн. [6].

Рост масштабов деятельности национальных инвестфондов вызвал потребность в регулировании их деятельности. Как пишет Дж. Гартен, «Вашингтон уже обратился в Международный валютный фонд и Всемирный банк с просьбой составить для суверенных фондов методические рекомендации. В Берлине готовят новый закон, образцом для которого служит американская процедура фильтрации входящих прямых иностранных инвестиций. В Брюсселе думают о написании общеевропейских правил взаимодействия SWF» [6]. Ключевым требованием здесь также, как в случае российских госкорпораций, выступает прозрачность. От SWF предполагается требовать как минимум два раза в год публиковать подтвержденные международными аудиторами отчеты о своих портфелях. Также они должны максимально полно раскрыть механизм регулирования своей деятельности, включая конкретных лиц и сферы их ответственности. Публикация отчетности SWF нужна, чтобы другие участники «понимали их инвестиционную философию, процессы корпоративного управления и управления рисками» [6]. Данные положения для российских госкорпораций также весьма актуальны.

Итак, институциональный анализ феномена госкорпораций в России и сопоставление их институциональных характеристик с комплексом доминирующих в России базовых институтов X-экономики позволяет предположить, что относительно новая форма госкорпораций является перспективным направлением дальнейших преобразований. Госкорпорации представляют собой «матричное» воспроизведение базовых характеристик X-экономики и одновременно являются результатом модернизации институциональной хозяйственной среды за счет внедрения рыночных форм и процедур.

Кроме того, госкорпорации имеют высокий потенциал не только как «точки прорыва» в отечественной экономике, но и как структуры, позволяющие мобилизовать частный капитал, который мог бы сотрудничать с государственным как на вполне рыночных началах, так и в направлениях, определяемых властями. В текущих условиях в стране недостаточно прямых механизмов, позволяющих реализовать подобную задачу. В отличие от ФГУПов — традиционных распорядителей ФЦП — госкорпорации должны оказаться более эффективными участниками рынка в финансовой части, поскольку имеют право привлечения отечественных и иностранных кредитов, получения гарантий и выпуска облигаций. Госкорпорации окажутся и более предпочтительным партнером для

частного бизнеса, так как имеют возможность не только выстраивать отношения по схеме «заказчик — исполнитель», но и совместно реализовывать различные проекты, основываясь в том числе и на инструментарии государственно-частного партнерства [7]. Например, для госкорпораций не возникает проблем, связанных с законодательными ограничениями закупочных процедур, которые имеют место для ФЦП.

Итак, на основе проведенного исследования можно предположить, что на настоящем этапе развития экономики страны госкорпорации представляют собой наименее рискованный способ ответить на вызовы и потребности инфраструктурной и инновационной модернизации. Поэтому их число и суммарные мощности, скорее всего, будут возрастать. Если опыт покажет, что эта «экспериментальная форма» будет признана эффективной, то «вся система государственных финансов и государственных мандатов будет подтягиваться до уровня, заданного работой госкорпораций» [7]. Если же они окажутся недостаточно эффективными, то на смену им придут иные организационные и институциональные формы, отвечающие вызовам времени.

Литература

1. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005.
2. Мэнкью Н.Г. Принципы экономики. 2-е изд, сокращ. СПб: Питер, 2007.
3. Никифоров Л.В. Тенденции общественного развития и трансформация российского общества. Научный доклад на соискание ученой степени доктора экономических наук. М: Институт экономики РАН, 2004.
4. Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. Новосибирск, 2000.
5. Кирдина С.Г. Модели экономики в теории институциональных матриц. // Экономическая наука современной России, 2007, № 2(37).
6. Гартен Дж. Госкапитализм: суверенная опасность. // Ведомости, 09.08.2007, № 147 (1921).
7. Еганян А. Госкапитализм: право на госкорпорацию. // Ведомости, 01.10.2007, № 184 (1958).