

Модернизация государственного управления в России на основе госкорпораций

© 2009 А.Ю. Моляков

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Статья посвящена анализу госкорпоративной модели управления в России. Госкорпорации в виде некоммерческих организаций наделяются большими полномочиями, вмешиваются в процесс государственного управления и оказывают сильное воздействие на деятельность самостоятельных экономических субъектов, что не всегда положительно сказывается на эффективности их функционирования. Целесообразность госкорпораций поставлена под сомнение, однако их деятельность пока не прекращена. Причины их достаточно устойчивого положения в российской экономике остаются загадкой.

Ключевые слова: государственное управление, модернизация, госкорпорации, эффективность функционирования.

Создание государственных корпораций в новой форме оказывает существенное воздействие на поведение всех экономических субъектов, меняет структуру собственности, вносит изменения в систему государственного управления в результате перехода ответственности за принятие отдельных важных решений на уровень корпораций, что свидетельствует о появлении новой, госкорпоративной модели управления российской экономикой. Анализ сущности и основных функций государственных корпораций, их взаимодействия с другими субъектами позволит понять, насколько оправдана ставка на государственные корпорации как на новую форму управления.

Термин “государственная корпорация”, помимо юридического значения, несет в себе и экономический смысл - это, прежде всего, корпорация, т.е. объединение нескольких фирм с целью решения крупной экономической задачи, которое требует соединения капиталов нескольких экономических субъектов. Как правило, они создаются в виде акционерных обществ. Отличие государственных корпораций от частных состоит в том, что контрольный пакет акций или все акции принадлежат государству. Это означает, что собственность корпорации принадлежит государству. Кроме того, отличие просматривается в функционировании собственности корпорации. В частной корпорации собственность и управление разделены, непосредственный собственник акционерного капитала не управляет им. В государственной же корпорации собственность и управление соединены, поскольку управление государственной корпорацией осуществляется непосредственным собственником - государством.

Принадлежность контрольного пакета акций (или всех акций) государству, а также соединение собственности и управления в одних руках позволяют государству контролировать ответ-

ственные участки в экономике. Они создаются для решения таких крупных задач, которые невозможно решить частному бизнесу. Функционирование крупных государственных структур подчинено достижению общественных целей, которые могут быть связаны не только с крупными проектами, но и с необходимостью развития ключевых направлений экономики, где инфраструктура окупается очень медленно.

Организационные формы, подобные государственным корпорациям, существуют во многих странах. Особенно популярными они стали после Великой депрессии 1929-1933 гг. Наряду с государственными корпорациями в виде акционерных обществ с исключительным государственным участием, функционируют смешанные акционерные общества, а также так называемые публичные корпорации, которые непосредственно подчинены соответствующим отраслевым департаментам и министерствам. Капитал таких корпораций не делится на акции, поэтому они полностью находятся в собственности государства аналогично имуществу государственных унитарных предприятий. Разные типы корпораций объединяет принцип, который закладывается в основу их деятельности, а именно своеобразная проектная организация для решения масштабной задачи.

Государственные корпорации как наиболее прогрессивная форма предпринимательства обладают рядом преимуществ по сравнению с частным предпринимательством и другими формами государственного участия в экономике.

Основными преимуществами такой организационно-правовой формы являются:

- мобилизация крупных капиталов для решения мегазадачи;
- создание корпораций специальным законом;

- целевое создание, т.е. для достижения конкретной общественной цели в тех сферах экономики, где проявляются признаки несостоятельности рыночного механизма;

- особая финансовая поддержка государства;
- мягкие бюджетные ограничения (они могут освобождаться от налогов, выплаты дивидендов, получать государственные субсидии на специальные нужды и государственные гарантии);
- способность десятилетиями на бесприбыльной основе делать общегосударственное дело;
- возможность добывать необходимые дополнительные средства на рынке капитала;
- мобильность формы (приватизация в связи с достижением поставленной цели).

Преимущества государственных корпораций обеспечивают в развитых странах возможность быстро решать задачи, которые недоступны частному бизнесу. Все это говорит о том, что в развитых странах государственные корпорации возникли не случайно, их развитие обусловлено циклическим развитием рыночной экономики, требующим на определенном этапе усиления государственного регулирования, которое проявилось в создании госкорпораций. Модель управления экономикой с помощью государственных корпораций для осуществления крупных проектов не раз доказала свою жизнеспособность. Созданные в виде акционерных обществ государственные корпорации обладают еще одним достоинством: их деятельность прозрачна. Они находятся под контролем различных наблюдателей: подотчетны Правительству, контролируются Счетной палатой, а также рыночным механизмом. Их деятельность изучают инвесторы и внутренние аудиторы. Постоянное внимание наблюдателей предотвращает нецелевое использование фондов государственной структуры и иные злоупотребления. Приватизация этих корпораций свидетельствует об успешном решении насущных общественных проблем.

В России государственные корпорации тоже сначала получили развитие в виде акционерных обществ, но создавались они для других целей. Первая волна госкорпорирования наблюдалась в создании государственных структур на месте бывших министерств в переходный период 1989-1992 гг. Так, концерн “Газпром” был создан В.С. Черномырдиным на месте Министерства нефтяной и газовой промышленности СССР, а потом преобразован в акционерное общество, причем контрольный пакет акций оказался в собственности бывших руководителей министерства.

Аналогичные преобразования коснулись и других министерств. В 1992 г. вместо Министерства металлургии была создана государствен-

ная корпорация “Росчермет”, а на месте Министерства энергетического и транспортного машиностроения - государственный концерн “Тяжэнергомаш” (после приватизации “ТЭНМА”). Таким же образом появились государственные корпорации “Трансстрой”, “Монтажспецстрой”, “Российские лесопромышленники”, “Станкоинструмент”, “Радиокомплекс”, “Рособщемаш” и др. Однако такое преобразование российской экономики не привело к повышению эффективности управления государственной собственностью. В отсутствие эффективного механизма контроля за приватизационными процессами создание государственных корпораций привело к неконтролируемой и стихийной приватизации и фактическому расхищению государственного имущества, поскольку директора, получившие в распоряжение финансовые потоки своих предприятий, были материально заинтересованы в выводе всех ценных активов.

Вторая волна госкорпорирования российской экономики проявилась в создании госкорпораций в форме некоммерческих организаций. Это не только новая схема развития государственных корпораций и нового государственного управления экономикой, но и появление совершенно нового экономического субъекта в ряду некоммерческих организаций.

Первая государственная корпорация нового образца была создана в 2003 г. для обеспечения надежности системы страхования вкладов - это “Агентство по страхованию вкладов”. Массовое создание государственных корпораций началось в феврале 2007 г., когда было принято решение о преобразовании Внешэкономбанка СССР в государственную корпорацию “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)”. Эта государственная корпорация должна была выполнять уже другую функцию - повышение конкурентоспособности российской экономики. Банк был создан как некоммерческая организация, учрежденная на основе имущественного взноса России. Его уставный капитал составлял на тот момент 70 млрд. руб. При этом имущество, переданное Банку развития, по закону, становилось его собственностью, т.е. отчуждалось от государства. По данным экспертов, в настоящее время в мире насчитывается около 750 банков развития, подконтрольных государству, однако большинство из них было создано в виде акционерных обществ, в которых собственность не отчуждена от государства.

Еще ряд государственных корпораций, созданных как некоммерческие организации, призван был выполнять целевые функции для достижения общественных целей. Это - “Российская кор-

порация нанотехнологий”, “Фонд содействия реформированию ЖКХ”, “Российские технологии”, “Росатом”, “Олимпстрой”, а также “Объединенная авиастроительная госкорпорация”.

Почему государственные корпорации стали создаваться именно в форме некоммерческих организаций? Почему для решения важных задач государственного масштаба - повышения конкурентоспособности отечественной экономики, реформирования жилищно-коммунального хозяйства, проведения Олимпийских игр и т.п., т.е. задач, с которыми частный бизнес не может справиться, выбрана новая организационно-правовая форма? Почему для решения подобных задач не используется проверенная практикой развитых стран форма акционерного общества?

Причиной создания государственных корпораций в виде некоммерческих организаций исследователи считают специфические возможности для их формирования, которые были обусловлены высокими ценами на нефть и огромными финансовыми резервами в виде стабилизационного фонда. Так называемые излишки государственных средств были оформлены в новые организационно-правовые формы, т.е. фактически распределены между крупными структурами, названными государственными. Необходимость и возможностью использования накопившихся в стабилизационном фонде государственных средств многие экономисты объясняют госкорпоративный бум, прокатившийся по России, или вторую волну госкорпорирования 2007-2008 гг.

Новые государственные корпорации можно рассматривать в силу сказанного как форму перераспределения активов государства. Это действительно так, однако вопрос о форме собственности государственных корпораций в виде некоммерческих организаций остается открытым. Государственные активы перераспределяются, меняя форму собственности. По закону, имущество передается в собственность создаваемой корпорации, т.е. уходит от собственника в лице государства, значит, собственность перестает быть государственной. В то же время государственная корпорация как субъект имущества не представлена частным лицом. Поэтому мы не можем однозначно сказать, что собственность становится частной. По мнению И. Николаева, собственность становится госкорпоративной, однако по Конституции в нашей стране признаются только государственная, частная, муниципальная и иные формы собственности. Госкорпоративная форма собственности не прописана в законе¹.

¹Николаев И. Госкорпорации: иные общественно полезные // Ведомости. 2007. № 159 (1933).

Организационно-правовая форма введена федеральным законом от 8 июля 1999 г. №140-ФЗ “О некоммерческих организациях”. Согласно закону, государственная корпорация представляет собой не имеющую членства некоммерческую организацию, учрежденную Российской Федерацией (РФ) на основе имущественного вклада и созданную для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Формально государственная корпорация - это 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, акционерному обществу со 100%-ным участием государства.

Таким образом, по сравнению с другими экономическими субъектами, от имени государства осуществляющими хозяйственную деятельность, государственные корпорации нового образца наделены большими возможностями и полномочиями по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом. Тем самым некоммерческая организация становится основным конкурентом на рынке, подчиняя деятельность других экономических субъектов, хозяйствующих как коммерческие организации.

Основной чертой всех созданных на основании этого закона корпораций является то, что имущество, переданное Российской Федерацией государственной корпорации, становится ее собственностью. Государство теряет всякий контроль над передаваемым государственным имуществом, т.е. фактически утрачивает его. В этом случае возникают сомнения относительно целевого использования средств корпорации и достижения поставленной цели. Сама функция государственной корпорации размывается, поскольку неконтролируемое использование финансовых средств не может служить доказательством их использования для выполнения главной задачи организации.

Кроме того, в Законе говорится и о других особых условиях функционирования госкорпораций:

- государственная корпорация не отвечает по обязательствам РФ, а РФ не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом не предусмотрено иное;
- государственная корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана;
- государственная корпорация обязана ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества;

• для создания государственной корпорации не требуется учредительных документов, предусмотренных ст. 52 Гражданского кодекса РФ.

Органами управления корпорации является наблюдательный совет, правление и генеральный директор. Члены наблюдательного совета назначаются Правительством, правление назначается наблюдательным советом по представлению генерального директора. Генеральный директор назначается на должность не более чем на 5 лет и освобождается от должности Президентом.

Статья 32 закона “О некоммерческих организациях” содержит ряд положений, регламентирующих порядок осуществления контроля за деятельностью некоммерческих организаций, которые не распространяются на “Внешэкономбанк”, “Российскую корпорацию нанотехнологий”, “Олимпстрой”, “Ростехнологии”, “Росатом” и другие вновь создаваемые корпорации. Данные корпорации являются организационно-правовой формой, не контролируемой Счетной палатой РФ, в отличие от акционерных обществ со 100%-ным участием государства, и в этом их явное преимущество перед другими компаниями. Благодаря особому положению на рынке, мягким бюджетным ограничениям и формальному контролю, государственные корпорации достаточно легко могут поглощать компании и реализовывать монопольную власть. Процесс передачи государственных и частных предприятий в собственность новых государственных корпораций не завершен.

Корпорации, создаваемые российским правительством в настоящее время, значительно отличаются от корпораций, и государственных в том числе, которые были рождены рыночной экономикой и успешно функционируют в разных странах, а также от государственных унитарных предприятий и других государственных организаций. Это отличие обуславливает необходимость снова поставить вопрос целесообразности введения данной организационно-правовой формы. Государственные корпорации в виде акционерных обществ имеют объективные предпосылки, оправданы самим ходом развития рыночной экономики и потребностью преодоления провалов рынка. Предпринимательская деятельность государства как экономического субъекта закономерно осуществляется через коммерческую структуру, вписанную в систему функционирования других субъектов рыночной экономики, имея все основания выступать равноправным субъектом, поскольку государство не лишается собственности, создавая корпорацию.

Напротив, государственные корпорации в виде некоммерческих организаций созданы, на

наш взгляд, искусственно. Государство в данном случае не может выступать равноценным субъектом в экономике, поскольку собственность отчуждается от государства. Нет собственности, нет власти. Поэтому управление экономикой на основе создания государственных корпораций в виде некоммерческих организаций делает процесс государственного регулирования неэффективным и несправедливым.

Все недостатки новой “государственной” структуры обусловлены противоречивостью созданной организационно-правовой формы. Главным из них является то, что государство перестает быть собственником имущества любой из вновь созданных государственных корпораций. Оно передает имущество сразу после принятия закона об учреждении корпорации. Предполагается, что собственность остается государственной, но государственной она может быть только в том случае, если субъектом собственности выступает государство. Она также не становится частной, поскольку не появляется частный собственник, но при этом собственность уходит из казны государства. Другим недостатком выступает отсутствие контроля расходов значительных государственных средств. Государственная корпорация обязана ежегодно публиковать отчет о финансовой деятельности, но она не подотчетна Счетной палате. Это означает, что деятельность государственной корпорации не является прозрачной ни для кого, и даже для государства.

Недостатком новых государственных корпораций представляется также и неопределенность судьбы, поскольку приватизировать такую корпорацию в случае ликвидации не представляется возможным, поскольку собственность и так уже не принадлежит государству.

От классического представления о государственной корпорации, по мнению исследователей, осталось только название². Вновь создаваемые в России государственные корпорации не являются корпорациями в полном смысле этого слова, поскольку они не становятся акционерными обществами с либерализацией оборотов. В то же время они не являются полностью государственными, поскольку государство перестает быть собственником имущества корпорации, государственные средства, вкладываемые в создание корпорации, сразу перестают быть таковыми. Фактически складывается парадоксальная ситуация: собственность в государственной корпорации обособляется от управления. Государ-

² Кононкова Н.П. Госкорпорации в современной России: сущность и функции // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы конф. М., 2008.

ство лишь назначает руководителя и наблюдательный совет, а использование этого имущества оно уже не контролирует и, соответственно, не получает доход от его использования.

Противоречивость новой организационно-правовой формы подтверждает следующее положение: собственник имущества не назначает руководителя, а тот, кто назначает руководителя, не является собственником. Корпорации являются государственными не по сути, а лишь по названию. Однако это позволяет создавать государственные корпорации по самым разным направлениям экономического развития, поскольку в условиях российской экономики оказалось достаточно просто обосновать необходимость решения очередной задачи государственной важности. При этом заявленные цели могут и не совпадать с общественно полезными. Количество государственных корпораций и их полномочия в отраслях в настоящее время уже создают серьезную опасность монополизации российской экономики. Не случайно поэтому бизнес-сообщество обратило особое внимание на важность определения четких критериев образования государственных корпораций³.

Кроме того, следует обратить внимание, что исключительность учреждения государственной корпорации именованной законом имеет оборотную сторону. Во-первых, новые государственные структуры не вписаны пока в действующую правовую систему, что также усложняет взаимодействие государственных корпораций с другими субъектами рынка. Создание любой государственной корпорации приводит к необходимости внесения изменений в ряд законов и нормативных актов. При этом большинство государственных органов, консультантов и потенциальных партнеров не только не разбираются в специфике данной организационной формы, но и относятся к ней с большой осторожностью. Во-вторых, не определены в полной мере полномочия этих корпораций выступать в экономике от имени государства, т.е. вести хозяйственную деятельность от имени государства. В-третьих, правовой статус новых государственных корпораций также не определен с достаточной точностью и будет корректироваться, поскольку законы о создании всех новых государственных корпораций проходили согласования и утверждения в весьма сжатые сроки.

Не лишним будет напомнить о том, что мы имеем уже отрицательный опыт функционирования так называемых государственных корпораций, ликвидация которых не свидетельствует о

³ Материалы Всероссийского съезда промышленников и предпринимателей. Краснодар, 2008.

возвращении государственных активов государству. Так, упразднение Государственной инвестиционной корпорации (“Госинкор”) в феврале 2008 г. показало, что государственные средства вернуть в казну государства не представляется возможным. За время своего существования “Госинкор” создала параллельный частный холдинг и потратила значительную часть выделенных 1,25 млрд. долл. США на другие цели, не связанные решением поставленной задачи. Предполагалось, что выделенные активы корпорация будет использовать для привлечения иностранных инвестиций, предоставляя гарантии и поручительства для инвестиционных проектов. Через шесть лет существования “Госинкор” руководство призналось в том, что корпорация смогла привлечь инвестиций только на сумму в 250 млн. долл. США, что совершенно несопоставимо с выделенными средствами на ее создание. Указ о прекращении деятельности государственной корпорации ликвидировал то, что на практике уже не было активом государства, и фактически снял вопрос о том, на что использовались государственные средства. Возможно, поэтому новые государственные структуры не торопятся ликвидировать, несмотря на очевидные противоречия вновь созданной организационно-правовой формы.

В российском варианте государственные корпорации при сознательно ослабленном контроле и самостоятельном определении основной части “государственных” задач представляются инструментами не столько модернизации, сколько коррупции, в чем, собственно, и проявляется новое государственное управление в России. Исправление этих недостатков и преобразование государственных корпораций в акционерные общества является необходимым условием создания государственных структур, способных стать ключевыми точками роста экономики и решать те задачи, которые действительно не может решить рынок. Пока же наблюдаются опасные тенденции в развитии российской экономики - сохранение организационно-правовой формы госкорпорации и желание преобразовать естественные монополии ОАО “Газпром”, “Российские железные дороги” и другие в эту непонятную и теневую форму государственных корпораций.

Отмеченные недостатки новой формы государственных корпораций свидетельствуют о том, что выбранная организационно-правовая форма не подходит для решения заявленных задач. Государственные корпорации должны создаваться исключительно по западной схеме, т.е. как целевые акционерные общества для реализации конкретного проекта. При этом важно четко определить критерии образования государственных

корпораций, концепцию их развития, размеры и состав имущественного вноса, нормы взаимоотношений корпораций с органами государственной власти и другими экономическими субъектами, предусмотреть возможность сотрудничества с малым и крупным бизнесом и т.п.

Таким образом, опыт развития государственных корпораций в России показал, что и первая, и вторая волны госкорпорирования не дали положительного эффекта в развитии рыночной экономики и модернизации государственного управления в новых условиях. Особенно настораживает появление государственных корпораций в форме некоммерческих организаций. Со-

здание новой организационно-правовой формы в отрыве от экономического содержания влечет за собой неэффективное распределение ответственности по принятию важных государственных решений, неэффективное государственное управление экономикой, неэффективное использование государственного имущества, перераспределение государственных активов в теневой сектор, бесконтрольную монополизацию отраслей и другие проблемы, не обеспечивая решения поставленных целевых задач. Все это подтверждает вывод о том, что ставка на государственную корпорацию в виде некоммерческой организации не оправдана в современных условиях.

Поступила в редакцию 03.10.2009 г.