
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

С. СИЛЬВЕСТРОВ
зам. директора Института экономики РАН,
доктор экономических наук, профессор
А. ЗЕЛЬДНЕР,
зав. сектором Института экономики РАН,
доктор экономических наук, профессор

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РОССИИ

Формирование государственных корпораций – наиболее значимая тенденция в развитии экономики России начала XXI в., требующая комплексной оценки, особенно в свете системного кризиса. Мировой опыт показывает, что именно крупные корпоративные системы, обеспечивая привлечение инвестиций, создают условия для инновационно-технологического развития.

Госкорпорации по праву связывают с ориентацией на формирование инновационной экономики и модернизацией на этой базе организаций промышленности. При этом учитывалось, что тормозом инновационных процессов в системе отношений государственной собственности выступает ограниченность полномочий ее субъектов по распоряжению активами, проявляющаяся в том числе в более жестких бюджетных ограничениях, в чрезмерной зависимости от бюрократического аппарата. Формирование государственных корпораций с юридическим статусом, расширяющим их экономическую свободу¹ по сравнению с государственными предприятиями и позволяющим им нормально функционировать, не подчиняя свою деятельность исключительно максимизации прибыли, в определенной степени и способствует разрешению этих противоречий.

Госкорпорации нацелены на инновационный прорыв, но это требует достаточно четкого заказа на инновационную продукцию, что возможно при наличии государственной долгосрочной инновационной стратегии. Такая стратегия должна быть вписана в общую стратегию развития страны (в принятой стратегии до 2020 г. такая взаимосвязь четко не прописана).

России необходимо создание не только национальной инновационной стратегии, но и принятие закона об инновационной деятельности, включающего мониторинг, индикаторы и пороговые значения для контроля

¹ Руководитель «Ростехнологии» С. Чемизов заявил, что уже сегодня госкорпорация готова принимать частных инвесторов в свой капитал, в том числе и активами. После нормализации экономической ситуации «Ростехнологии», по его словам, могут продать частным инвесторам часть акций компаний, входящих в ее структуру. При этом «Ростехнологии» намерены оставить у себя контрольный пакет акций этих структур. (Российская газета. 19.05.09).

за его реализацией. России необходима инновационная государственная стратегия, системно охватывающая проблему от финансирования и до подготовки кадров. Мировой кризис обострил эту проблему, и от ее решения во многом зависит, насколько успешно наша страна выйдет из кризиса и закрепится в ряду высокоразвитых постиндустриальных стран.

Следует учитывать и опыт тех стран, которые сталкивались с мировым кризисом. Речь идет о кризисе 1929–1933 гг. и опыте США. В процессе поиска выхода из кризиса в рамках «нового курса» Т. Рузвельта была проведена концентрация крупных промышленных предприятий вокруг наиболее влиятельных фирм, по сути, искусственно формировались промышленные картели, которые устанавливали свои правила взаимодействия и подписывали «кодексы честной конкуренции». Такие объединения устраняли внутреннюю конкуренцию, так как фиксировались доли рынка за каждым членом картеля. Тем самым обеспечивалась стабильность производства и сбыта продукции. При этом на компании не распространялось действие антимонопольного законодательства. И хотя мера эта была вынужденной и недолговременной, положительный эффект она принесла², сохранив промышленность, рабочие места и воз

можность технологической модернизации, ускорив выход из кризиса. Использование госкорпораций и подобных им форм с целью вывода страны из кризиса, сохранения и модернизации промышленного потенциала, концентрации ресурсов на прорывных приоритетных направлениях свойственно многим странам на различных этапах их развития. Достаточно напомнить российские проекты, связанные с атомом и космосом, и опыт развитых стран.

В принципе, при прочих равных условиях, формирование госкорпораций есть следствие угроз национальной безопасности в сфере инновационного развития нашей экономики при устойчивом отставании России от постиндустриального развития ведущих стран мира. Это связано с тем, что за годы реформ удельный вес наукоемкого сектора в общем объеме отечественного промышленного производства снизился вдвое - с 12% до 6%, а доля России в мировом наукоемком производстве сократилась в 8-9 раз. По абсолютным затратам на науку Россия в 17,5 раза отстает от США, в 7 раз — от Японии, в 6 раз — от Китая. Инвестиции в высокие технологии в России составляют

² В послевоенной Великобритании госкорпорация была выбрана в качестве организационно-правовой формы для отраслей промышленности, подвергшихся национализации. И существовали они там с 1945 г. до начала 1980-х годов. Примером успешной госкорпорации на межгосударственном уровне может служить и реализация крупнейшего проекта по созданию европейского аэробуса современного класса, сумевшего стать основным конкурентом «Боинга». Мировой опыт создания госкорпораций широко использует Китай. В этой стране на базе прежних министерств машиностроения создано 10 торгово-промышленных корпораций, являющихся коммерческими предприятиями, часть из которых с участием иностранного капитала осуществляет выпуск высокотехнологичной продукции. В Китае функционирует и государственная корпорация элек тросетей, главными видами хозяйственной деятельности которой стали инвестирование, строительство и эксплуатация электросетей. В России необоснованно отказались от идеи единой энергосистемы и реорганизовали РАО ЕЭС. (Государственные корпорации в системе национальной безопасности РФ: состояние, развитие, законодательное обеспечение. Материалы конференции. М. Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности. 2008. С. 4).

примерно 0,3% от аналогичных инвестиций США, а доля России в мировом наукоемком экспорте гражданской продукции не превышает 0,5% (доля США — 36%, Японии — 30, Германии — 16, Китая — 6%)³. В тяжелом состоянии находится машиностроение, в котором лишь одна четвертая часть технологий соответствует мировому уровню. Доля России на мировых рынках высоких технологий не превышает 0,5%. Доля высокотехнологичной продукции в структуре российского машиностроительного экспорта составляет всего 5%. Из них 40% — продукция военного назначения⁴. Отставание России от развитых стран в области прогрессивных технологий имеет устойчивую тенденцию к росту. Законодательное наделение госкорпораций возможностью использовать активы для реализации задач, «направленных на достижение общественных благ», в частности на обеспечение инновационной модернизации, вполне оправдывает цель их формирования.

В условиях кризиса может проявиться и еще одно потенциальное преимущество госкорпораций (помимо инвестиционной деятельности). Речь идет о широкой поддержке развития государственно-частного партнерства (ГЧП). Как известно, госкорпорации наделяются правом предпринимательской деятельности: могут, например, держать временно свободные средства на депозитах в коммерческих банках, заключать сделки с частными предприятиями и госкомпаниями и распоряжаться переданным им имуществом.

Законодательный статус госкорпораций позволяет им представлять интересы государства, а также выступать учредителем различных ГЧП. Госкорпорации, в отличие от ФГУПов, могут привлекать не только государственные, но и частные инвестиции. По существу каждая госкорпорация — это отраслевая инвестиционная компания, которая может стимулировать инновационную активность, создавая совместные организационные структуры, в том числе и государственно-частные, кредитуя их и направляя инвестиции в инновационную деятельность, поощряемую государством.

Государственно-частные предприятия создаются в стратегически важных для государства сферах, особенно в тех, где частный бизнес не рискует вкладывать средства в проблемные проекты. В основном это касается реализации крупных наукоемких проектов, связанных со значительными рисками или с созданием инфраструктуры (строительство дорог, объектов социальной сферы и т. п.).

ГЧП позволяют концентрировать значительные административные, финансовые и научные ресурсы на приоритетных для государства направлениях. Развитие ГЧП, имея в качестве интегратора госкорпорации, должно опираться на отработанную систему контроля. Но у среднего и малого бизнеса, работающего с ГК, отсутствует правовая база для контроля за их деятельностью. Одновременно

³ Зельднер А.Г. Концептуальные подходы к стратегии и тактике государственного регулирования экономики. - М.: ИЭ РАН, 2007. С. 23.

⁴ Экономика и жизнь. - 2007. - № 48.

отсутствует и независимый внешний контроль. Как минимум это снижает интерес частных инвесторов к взаимодействию с ГК. Широкое же развитие ГЧП может обеспечить более быстрое инновационное решение во многих направлениях промышленной деятельности. Это означает, что в реальном независимом контроле должны быть заинтересованы все ГК, так как это обеспечит доверие внутренних и внешних инвесторов. Видимо, при этих условиях бюджетные источники ГК станут катализатором для привлечения частных и иностранных инвестиций. Преимущество ГК, учитывая их цели⁵ и задачи, проявляется в процессе трансформационных преобразований, в оптимизации и консолидации финансовых ресурсов при осуществлении крупных инвестиционных проектов. Это возможно как за счет внутреннего перераспределения инвестиций, создания внутренних инновационных кластеров, так и консолидированного использования внешних инвестиционно-инновационных возможностей (крупные бюджетные вложения, льготные кредиты). Сюда также относится возможность интеграции со смежными, а также с зарубежными партнерами в процессе выхода на новые рынки, что выступает важнейшей перспективной функцией госкорпораций.

К противоречиям и рискам⁶ можно, с учетом различной тесноты связи, отнести следующие позиции.

1. В госкорпорациях сохраняются противоречия между коммерческой направленностью входящих в ГК акционерных компаний и их «дочек» и требованием закона «О некоммерческих организациях» об их некоммерческом характере.

2. Диверсификация ГК и их стремление приобретать самые разнообразные предприятия может нарастить их активы, повысить рыночную стоимость. Но здесь возникает соблазн модернизировать якобы непрофильные предприятия, повысить их капитализацию и продать по более высокой цене. Имея инвестиционно-инновационный ресурс, это легко сделать, обеспечив эффективное функционирование, но в ущерб основной инновационной деятельности ГК.

3. В процессе создания корпораций принципиально важно избегать подмены целей госкорпораций (разработку высокотехнологичной продукции) стремлением занять монопольное положение на рынке при формировании госзаказа и установить ценовую монополию. Монополизация рынка, как правило, приводит к неэффективной диверсификации инвестиционной деятельности. Для примера отметим, что на этапе организации и наделения корпораций инвестиционными ресурсами, никто

⁵ Так, например, целью деятельности Государственной корпорации «Ростехнологии» 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. Статья 3 ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии» от 9 ноября 2007 г.

⁶ По мнению ИЭПП, главный риск состоял в «усилении нерационального присутствия государства в экономике». (Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. Вып. 29. - М.: ИЭПП, 2007).

из них не провел массовую закупку новейших технологий, предпочитая зарабатывать за счет депозитов.

Деньги, выделенные корпорациям, находились на счетах банков и попадали под общие инфляционные процессы. Только в разгар кризиса «Росатом» покупает активы «Энергомаш» Ltd для союза и выхода на международный рынок с концерном Siemens (атомное машиностроение, технологии АСУ и др). Это лидер на рынке производства газовых турбин.

4. Спонтанность создания крупных корпораций в сочетании с заинтересованностью в получении бюджетного финансирования при невозможности контроля со стороны Счетной палаты приводит к недостаточно обоснованным решениям. Только 7 мая 2009 г. в ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной корпорации «Ростехнологии» внесен пункт о том, что Счетная палата осуществляет финансовый контроль за деятельностью «Ростехнологии» в соответствии с действующим законодательством РФ.

5. Как известно, в сфере государственных закупок законодательно установлено, что государственными заказчиками могут выступать соответственно государственные органы, государственные внебюджетные фонды, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета, уполномоченные органами государственной власти⁷. Созданные государственные корпорации, во-первых, могут получить статус государственного заказчика, что частично сделано (ГК «Олимпстрой»), и стать получателем бюджетных средств для заключения контрактов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд. В этом случае государственная корпорация будет выполнять весь комплекс функций государственного заказчика по размещению заказов, заключению, оплате, контролю и учету выполнения контрактов. Во-вторых, в условиях кризиса велика вероятность того, что в полной мере не будут соблюдаться принципы конкурентности, прозрачности при размещении государственных заказов самими корпорациями. Это означает, что малому и среднему бизнесу будет сложно конкурировать за заказ с госкорпорациями. В итоге в корпорации уйдет большая часть объема государственного заказа. Возникает объективная необходимость в независимом институте контроля за размещением и реализацией государственных заказов с тем, чтобы обеспечить условия для развития ГЧП.

6. Опыт функционирования ГК позволяет сделать вывод о том, что госкорпорации используют свое монопольное положение и государственное прикрытие при установлении цен на конечную и промежуточную продукцию вне связи с реальными затратами и рыночной конъюнктурой. Повышая тарифы и цены, правительство надеялось на то, что инвестиционная активность монополистов сможет

⁷ Статья 4 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» №94-ФЗ. (В редакции ФЗ от 20 апреля 2007 г. №53-ФЗ.)

оживить внутренний спрос. Но не было учтено, что при ежегодном повышении цен и тарифов монополисты не заинтересованы вкладывать средства в энергосбережение. Теоретически рост цен и тарифов должен обеспечивать экономию ресурсов. Но в России очень слабо развиваются энергосберегающие технологии. Они пока не востребованы и не стимулируются.

Серьезными последствиями для всей экономики может обернуться относительно свободное ценообразование на продукцию крупных госкорпораций, используемую в гражданских целях. Как известно, правительство заложило методологию равнодоходности при поставке продукции монополистами на внешний и внутренний рынки. Это позволяет использовать затратный метод ценообразования с учетом непрозрачной отчетности и неконтролируемого уровня рентабельности. Такой подход к ценообразованию меняет и оценки эффективности ГК и сказывается на эффективности внедрения новейших инновационных разработок.

Все принятые положения о регулировании цен в России не выступают законами прямого действия, а носят рамочный характер. Необходим Федеральный закон о ценообразовании, предусмотренный Конституцией России. Ведь развитые страны считают необходимым контролировать ценообразование. В Германии с 2008 г. расширены полномочия Федерального антимонопольного ведомства. К его функциям добавляется контроль над неоправданным завышением цен на электроэнергию и газ, а также контроль за продажей продуктов. Электроэнергетические и газовые концерны не смогут устанавливать на свою продукцию цены, несоразмерно превышающие размеры действительных производственных затрат. (Germany Contract Russia. 2008. Февраль. С. 13). Государство может, а в условиях кризиса обязано, контролировать цены и финансовые потоки крупных монополий, включая ГК, но этого не происходит.

7. В законах о ГК четко прописаны полномочия органов управления, но не определены ни индикаторы, ни пороговые значения, ни формы ответственности за принимаемые решения по расходованию бюджетных средств и конечные показатели деятельности. При отсутствии системного контроля возникает риск администрирования госкорпораций, что в условиях коррупции представляет собой определенную угрозу экономической безопасности государства.

8. Одна из серьезнейших проблем, связанная с созданием и функционированием ГК, — это проблема конкуренции. Мы и так отстаем от развитых стран по производительности труда и, как следствие, по конкурентоспособности товаров. И если в России не будут созданы условия для конкуренции на внутреннем и внешнем рынках, то её отставание будет продолжаться.

Одним из условий формирования конкурентной среды выступает государственно-частное партнерство. Госкорпорации - открытая экономическая система, охватывающая все субъекты рыночных отношений, что открывает широкие возможности для ГЧП. Взаимодействие ГК со средним и малым бизнесом может строиться как путем совместного участия в реализации различных проектов, так и по

схеме «заказчик-исполнитель». Активное взаимодействие возможно по линии изучения и апробации мирового опыта, передачи малым предприятиям части госзаказа, налаживания международных интеграционных связей.

Дальнейшее развитие ГЧП во многом будет определяться и решением правовых вопросов, возникающих в связи с тем, что законы для ГК индивидуальны и непонятно, насколько они универсальны для всего семейства ГК, а также среднего и малого бизнеса. Видимо, необходимо внести изменения в ряд законов и законодательных актов, чтобы обеспечить легальность функционирования бизнес-структур в ГК. В принципе это касается всей системы функционирования ГЧП.

9. Функционирующие ГК монополистичны как по форме, так и по содержанию. Учитывая их влияние на цены, госзаказ, таможенные преференции, госкорпорации могут активизировать систему несовершенной конкуренции. Госкорпорации, созданные в стране как монополии, не испытывают конкуренции на внутреннем рынке, на международном рынке их конкурентоспособность проверяется транснациональными корпорациями (ТНК). Следует учитывать имеющиеся различия между ТНК и госкорпорациями. Существующая между ТНК конкуренция ведет к их более эффективной работе. Между госкорпорациями практически нет конкуренции. Они, по существу, - монополии. ТНК, в отличие от госкорпораций, полностью интегрированы в рынок, действуют по его законам, подотчетны и управляемы акционерами. В России они подотчетны Президенту или Правительству.

Одними из наиболее сложных вопросов функционирования госкорпораций является внутри- и межкорпоративная конкуренция, а также их взаимодействие с крупным и малым бизнесом. В условиях доминирования монополий и крупных корпоративных структур возникают проблемы с созданием внутренней конкуренции. Рост крупных корпоративных структур, государственных и частных, сдерживает приход на рынок новых конкурентов с их незначительными объемами производства. Здесь может не сработать принцип минимизации затрат, так как крупные корпорации даже при неоптимальном использовании ресурсов будут выживать. Особенно те из них, которые подстрахованы Законом «О несостоятельности (банкротстве)».

В то же время для выхода на международный рынок необходимы конкурентоспособные товары, которые в России в сегодняшних реалиях без развития конкуренции и повышения производительности труда не создать. В Программе антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г. подчеркивается необходимость «последовательной демонополизации и развития конкуренции, без чего все меры стимулирования спроса не будут эффективными». Вместе с тем в неконтролируемых госкорпорациях, вследствие монополизации и централизации, вместо модернизации реально может наступить консервация производственного потенциала — именно из-за отсутствия реальной конкуренции. И это при том, что, по данным академика РАН А. Дынкина, по производительности труда Россия

сейчас находится на уровне Европы конца 1960-х годов и Южной Кореи 1990-х годов. Всё это - результат инновационной стагнации. (Известия, 2009, 3 февраля).

В развитых странах рост производительности труда во многом объясняется конкуренцией, возникшей вследствие прихода на рынок новых предприятий с новыми идеями и подходами. Такие мощные структуры, как госкорпорации, должны стать субъектами последовательных действий по развитию ГЧП, по привлечению малого, а возможно, и среднего, бизнеса к интеграции и кооперации, к участию в инновационных разработках. В этом плане следовало бы предусмотреть участие малых и средних предприятий, в том числе их сетевых образований, в различных формах государственно-частного партнерства.

Сложности с созданием конкурентной среды связаны с неэффективным контролем ФАС ряда крупных сырьевых монополий. В настоящее время монополии имеют возможность постепенно наращивать цены и за счет занятия существенного сегмента рынка обеспечивать высокий объем прибыли. Протекционизм интегрированных в мировой рынок естественных монополий, осуществляемый государством, по существу направлен на их поддержку, и их проблемы становятся проблемами правительства. Но при таком сценарии развития монополий внутри страны, уровень цен на продукцию которых неумолимо подтягивается к мировым, потери несут весь несырьевой сектор и население, за счет удорожания потребительских товаров. В этих условиях появляется основание для совершенствования антимонопольного законодательства, чтобы консолидировать интересы субъектов рыночных отношений. При этом необходимо дифференцировать подходы к нормам конкурентного права для монополий, работающих на внешних и внутренних рынках. Стратегия поведения монополий на внешнем рынке определяется протекционистскими мерами государства (пошлины, квоты). Но на внутреннем рынке протекционистские меры должны синхронизироваться с развитием НТП, обеспечивающим рост конкурентоспособности продукции и уровень жизни населения.