

## К ДИСКУССИИ О РОЛИ ГОСКОРПОРАЦИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ РОССИИ

### 1. Постановка проблемы

Факты таковы, что после 2004 г. в ряде отраслей российской экономики резко усиливаются собственническо-управленческие позиции государства. Наряду с экспансией уже контролировавшихся им холдингов (ОАО «РЖД», «Газпром», «Сбербанк», «Внешторгбанк» и др.) активизировалось формирование новых холдингов, а также госкорпораций, юридически базируемых на седьмой статье Федерального закона «О некоммерческих организациях» (№ 7 ФЗ от 12 января 1996 г.)<sup>1</sup>; в эти новообразованные структуры направляются весьма значительные бюджетно-финансовые ресурсы<sup>2</sup>. Понятно, что от эффективности использования последних и в целом финансов госпредприятий, равно как и интеллектуальных и технологических ресурсов госсектора, в значительной мере зависит будущее страны. Однако вопрос о том, можно ли добиться высокой отдачи всех этих ресурсов с позиций обеспечения конкурентоспособности национальной экономики и общественного благосостояния, а значит, и о том, оправдан ли в принципе хозяйственный госэкспансионизм в его рассматриваемом выражении, остается открытым. При этом у многих специалистов сохраняется скепсис в отношении последствий развития госкорпораций, причем типичные опасения на сей счет с некоторой долей упрощения можно представить следующим образом.

---

*Виктор Евгеньевич Дементьев*, доктор экономических наук, профессор, заведующий Лабораторией механизмов финансово-промышленной интеграции Центрального экономико-математического института РАН, заместитель директора Института новой экономики Государственного университета управления, вице-президент Международной академии корпоративного управления. Статья написана на основе доклада, подготовленного для семинара «Стратегическое планирование» в Московской школе экономики.

<sup>1</sup> Согласно данной статье, «государственная корпорация» — это не имеющая членства некоммерческая организация, учреждаемая Российской Федерацией (особым федеральным законом) для осуществления социальных, управленческих или иных общественно-полезных функций; имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью первой. Государственная корпорация: а) не отвечает по обязательствам РФ при том, что РФ отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом не предусмотрено иное; б) может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствует данным целям; в) обязана ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества.

<sup>2</sup> Так, «Атомэнергпрому» выделены 674 млрд. руб., «Олимпстрою» — 313,8 млрд., «Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» — 250 млрд., «Банку развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанку) — 180 млрд., «Автодору» — 164,5 млрд., «Роснанотеху» — 130 млрд., «Объединенной авиастроительной корпорации» — 96,72 млрд. руб. [см.: Русский репортер. — 2007. — № 18 ([www.expert.ru/printissues/russianjreporter/2007/18/news\\_vsyu\\_vlast\\_korporaciyam](http://www.expert.ru/printissues/russianjreporter/2007/18/news_vsyu_vlast_korporaciyam))]. Соответствующих данных относительно «Объединенной судостроительной корпорации», «Ростехнологий» и «Росрыбфлота» автор не обнаружил.

1. Госкомпании, которые «по определению» (согласно теории рыночных систем) призваны функционировать в рамках естественных монополий и «в идеале» — сокращаться до их размеров, на деле разрастаются и берут на себя все больше задач, которые способны выполнять частные компании; некоторые из последних, причем не только проблемные, но и весьма успешные, инкорпорируются в государственные структуры. Все это негативно сказывается на развитии пропагандируемого ныне частно-государственного партнерства, вторая составляющая которого «поглощает» первую.

2. Госкорпорации отрицательно влияют на распределение инвестиционных ресурсов, которые могли бы доставаться более эффективным «игрокам», что может, в частности, пагубно отражаться на инновационной активности российской экономики. Предоставление госкорпорациям права инвестировать многомиллиардные денежные средства в фондовый рынок чревато его «перегревом» и снижением привлекательности венчурного финансирования, весьма важного для развития рынка высоких технологий.

3. Цели формирования госкорпораций, особенно в отсутствие четко отработанной и правообеспеченной системы приоритетов народнохозяйственного развития, как правило, формулируются размыто. А когда на основе формирования госкомпаний происходит нерыночная консолидация не связанных между собой активов (пусть даже «плохо лежащих»), ее логика в ряде случаев вообще не прослеживается.

4. Корпорации, о которых идет речь, слишком непрозрачны, чтобы на них можно было надеяться как на основу долгосрочного благополучия экономики. Ситуацию усугубляет то, что часть новых госструктур формируется не в форме акционерных обществ.

5. Создание госкорпораций — фактический шаг к приватизации входящих в них предприятий, к легитимизации «госолигархов». Сторонники данного тезиса акцентируют внимание на том, что имущество, переданное Российской Федерацией госкорпорациям, становится их имуществом, т.е. рассматриваемая организационно-правовая форма, допускаемая седьмой статьей вышеназванного федерального законодательного акта, «размывает» госсобственность: имея право назначать руководителей и создавать наблюдательные советы соответствующих структур, государство теряет собственность на передаваемые им имущественные объекты. Иными словами, госкорпорации могут оказаться государственными лишь по названию, а по сути они станут реализовывать свои собственные — реально частные — интересы.

6. Рассматриваемые корпорации традиционно предоставляют места для трудоустройства высокопоставленных чиновников, которые далеко не всегда являются эффективными менеджерами. Между тем руководители госкорпораций пользуются всеми привилегиями чиновников федерального уровня, а зарплаты корпоративных топ-менеджеров значительно выше окладов министров российского правительства<sup>3</sup>. Таким образом, создаются условия для «развращения» чиновничества.

7. Развертывание госкорпораций наводит на мысль о «втором издании» известной кампании 90-х годов по созданию официальных финансово-промышленных групп (ФПГ), которые не слишком заботились о собственной эффективности.

---

<sup>3</sup> В № 45 журнала «Эксперт» за 2007 г. приведен «афоризм» экс-премьера М. Е. Фрадкова: «Работать в госкорпорации — все равно, что в правительстве, только взятки брать нет необходимости».

8. В госкорпорациях власти усматривают очередную «панацею», средство решения едва ли не всех вопросов. Их создание — не продуманная стратегия, а некий вариант ситуационного управления — «под» проект, проблему, чиновника...

Аргументы, конечно, далеко не «убойные». Во-первых, налицо взаимопротиворечивость части из них; так, с одной стороны, с беспокойством говорится о сужении<sup>4</sup> пространства для частной инициативы, а с другой, — озабоченность выражается как раз относительно фактического превращения госкорпораций в частные структуры. Во-вторых, по каждому приведенному пункту можно сформулировать конкретные контрдоводы<sup>4</sup>, не говоря уж о напрашивающемся общеметодологическом соображении, согласно которому идеальных экономических форм, которые не содержали бы отрицательных потенций, не существует, и все определяется конкретными способами использования этих форм. Но именно в данном контексте — для совершенствования управления госкорпорациями (как компаниями с собственническим участием государства, так и структурами, созданными на основе законодательного акта о некоммерческих организациях) — критические аргументы должны, думается, приниматься во внимание. Главная же задача, подступы к решению которой и хотелось бы тезисно обозначить в настоящей статье, состоит в определении места госкорпораций в стратегии развития российской экономики. Это представляется тем более важным, что внятных разъяснений своего нового курса властные структуры не дают<sup>5</sup>.

## 2. Обстоятельства разворота экономической (промышленной) политики в сторону госкорпораций

Эти обстоятельства, свидетельствующие о том, что такой поворот в принципиальном плане конструктивен и обусловлен стратегическими целями (а не тактикой борьбы в сфере частных интересов)<sup>6</sup>, как минимум таковы.

<sup>4</sup> Так, в ряде публикаций автора в «Российском экономическом журнале» на материалах государственной статистики об официальных ФПГ были показаны их относительно высокие эффективность и динамичность как в кризисный, так и в посткризисный периоды постсоветской эволюции, причем при фактически перманентном отношении экономических ведомств к Федеральному закону «О финансово-промышленных группах» как к обузе, от которой хорошо бы избавиться, а до того можно игнорировать. См.: Дементьев В. Финансово-промышленные группы в российской экономике. Спецкурс (№№ 4—11-12 за 1998 г., 1—5-6 за 1999 г.); его же. Отечественные ФПГ: испытание кризисом (11-12, 1999); его же. Финансово-промышленные группы в стратегии реформирования российской экономики (11-12, 2000); Дементьев В., Авдашева С. Тенденции эволюции официальных финансово-промышленных групп в 2000—2001 годах (3, 2002); Дементьев В. «Реквием» по официальным российским ФПГ: об итогах и уроках эволюции законообеспеченной формы сетевых корпораций (5-6, 2007).

<sup>5</sup> Хуже того, с вершин «властной вертикали» звучат не только различные, но и прямо противоположные оценки. Так, если глава Минэкономразвития России считает госкорпорации более гибким инструментом, нежели министерства (см.: ИТАР-ТАСС от 20 декабря 2007 г.), то руководитель Экспертного управления при Президенте РФ высказался в том духе, что госкорпорации тормозят экономический рост и препятствуют развитию частного бизнеса; «исключение» сделано лишь для Банка развития и Агентства по страхованию вкладов, оказывающих публичные услуги (см.: [www.gazeta.ru/flnancial/2007/10/03/2213554.shtml](http://www.gazeta.ru/flnancial/2007/10/03/2213554.shtml)). И не только «рядовому гражданину» невозможно понять, почему в случае дробления «Газпрома» россиянам не видать доступного газа, а расчленение РАО «ЕЭС России» является благом.

<sup>6</sup> Данный тезис разделяется ведущими учеными-экономистами Российской академии наук. Так, директор Института экономики РАН и руководитель авторского коллектива развернутого в монографию академического доклада, посвященного концепции и программе долгосрочного социально-

1. Как ныне признано на самом высоком уровне, российская экономика сохраняет инерцию энерго-сырьевой эволюции, чреватую «закреплением за нами роли сырьевого прироста мировой экономики»<sup>7</sup>. В отраслевой структуре инвестиций прогрессивных изменений в соотношении добывающей и обрабатывающей промышленности, к глубокому сожалению, не наблюдается [см. табл., составленную на основе данных «Российского статистического ежегодника»-2007 ([www.gks.ru](http://www.gks.ru))].

**Динамика соотношения инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности в 1995—2006 гг., % к итогу**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Добыча полезных ископаемых	14,2	18,1	19,0	16,9	15,9	15,4	13,9	15,3
Обрабатывающие производства	14,8	16,3	15,9	15,9	15,6	16,4	16,4	15,8

2. Схема построения государственного управления «полномочия — у министерств, деньги — у агентств», реализованная в результате развертывания административной реформы<sup>8</sup>, не привела к улучшению работы госаппарата, в том числе в экономической сфере, что тоже признано на президентском уровне<sup>9</sup>.

3. В отечественном народном хозяйстве практически невозможно найти частных инвесторов, стратегическое поведение которых было бы подобным стратегии собственников известной финской компании «Нокия», 17 лет ожидавших прибыльности ее электронного подразделения<sup>10</sup>.

4. Обеспечение общественных нужд на базе контрактов с частными поставщиками постоянно дает серьезные сбои; это наиболее наглядно проявилось при снабжении льготников лекарствами.

5. С серьезнейшими трудностями сталкивается налаживание производства сложной продукции: не удается восстановить контроль над ключевыми звеньями производственно-сбытового цикла. Это обусловлено ослаблением кооперационных связей, прежде всего в создании комплектующих деталей и малотоннажных средств, далеко не всегда рентабельных, но жизненно необходимых для выпуска финальной

экономического развития страны, Р. С. Гринберг, отмечая «необходимость установления систематического партнерства государства и бизнеса, в рамках которого власть с помощью экономических стимулов мотивирует участие крупных корпораций и выстраиваемых вокруг них сетей средних и малых предприятий в удовлетворении потребностей общества, добиваясь должной концентрации на выделенных приоритетах финансовых, материальных и кадровых ресурсов», считает «правильным решением создание на этих приоритетных направлениях также «национальных публичных компаний», т.е. мощных холдинговых государственных и смешанных, но с решающим собственническим участием государства, структур» и соглашается «с тем, что возглавлять такие госкорпорации, особенно на первых порах, в условиях, когда за деятельностью крупнокорпоративного менеджмента в стране не налажен «внешний» государственный контроль (не говоря уж о контроле общественном), могут первые лица федерального правительства-кураторы соответствующих сфер реального сектора экономики» (Российский экономический журнал. — 2007. — № 7-8. — С. 28).

<sup>7</sup> Российская газета. — 2008. — 9 февраля. — С. 2.

<sup>8</sup> О последней подробно см. цикл статей В. Лексина «Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни» в №№ 2—4 «Российского экономического журнала» за 2006 г.

<sup>9</sup> «... Сегодняшний госаппарат является в значительной степени забюрократизированной, коррумпированной системой, не мотивированной на позитивные изменения, а тем более на динамичное развитие» (Российская газета. — 2008. — 9 февраля. — С. 2).

<sup>10</sup> См.: Chang H-J. State-Owned Enterprise Reform. — UNDESA, 2007 ([www.esa.un.org/techcoop/documents/PNJSOERreformNote.pdf](http://www.esa.un.org/techcoop/documents/PNJSOERreformNote.pdf)).

продукции. Показательно, что предприятия, участвующие в исполнении оборонных контрактов, зачастую срывают выполнение своих обязательств<sup>11</sup>.

6. Несмотря на развивающиеся в российской экономике процессы корпоративных слияний и поглощений, реализуемая в них частная инициатива остается недостаточной для формирования конкурентоспособных по мировым меркам ТНК российского базирования; в этом отношении ситуации в России и в восточноевропейских постсоциалистических странах сходны<sup>12</sup>.

7. В ряде стратегических отраслей экспансия иностранных приобретателей российских активов начинает угрожать национальной безопасности страны<sup>13</sup>.

8. При всей своей неоднозначности и даже противоречивости опыт функционирования «Газпрома» все-таки свидетельствует о возможности превращения участия государства в корпоративном капитале в инструмент реализации национальных экономических интересов<sup>14</sup>.

9. Практика развитых стран демонстрирует многочисленные прецеденты того, когда национальные государства не останавливаются перед прямым вмешательством в развитие корпоративного сектора, коль скоро появляется необходимость нейтрализовать возникающие угрозы интересам соответствующих стран<sup>15</sup>. А противоре-

<sup>11</sup> См., например: Т ю м е н е в В. Уроки переодевания «Рособоронэкспорта» // Эксперт. — 2007. - № 45.

<sup>12</sup> Соответствующие соображения известного польского экономиста Г. Колодко таковы: «Есть ли в Польше хоть одна транснациональная компания? Нет. Могло ли быть иначе? Да. Они могли бы быть созданы, но только национальным правительством. До либеральных реформ в Польше существовало два—три предприятия с конкурентными преимуществами, которые могли бы им позволить превратиться в транснациональные корпорации. Однако шоковая терапия, глобализация и приватизация не позволили реализовать их потенциал. Почему же они такими не стали? Из-за конкуренции и ошибок приватизации. Государство не пошло на создание холдингов и отказало в поддержке предприятиям в переходный период» (Русский репортер. — 2007. — № 8).

<sup>13</sup> Это было установлено, в частности, в пространном документе Счетной палаты РФ «Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993—2003 гг.» (см.: [www.rusref.nm.ru/privOO.htm](http://www.rusref.nm.ru/privOO.htm)), заключительный раздел которого — «Выводы и рекомендации» — с кратким редакционным комментарием был воспроизведен в № 4 «Российского экономического журнала» за 2005 г.).

<sup>14</sup> См. об этом, например: К л е й н е р В. Корпоративное управление и эффективность деятельности компании (на примере ОАО «Газпром») // Вопросы экономики. — 2006. — № 3. См. также главу 7 «Перипетии хозяев «Газпрома» монографии С. М. Меньшикова и Г. Н. Цаголова «Бизнес-долголетие: новый тип российских миллионеров. Принципы делового успеха» (М.: ЭКСМО, 2007), развернуто отрецензированной в № 4 «Российского экономического журнала» за 2007 г.

<sup>15</sup> Недавно очередной подобного рода пример был дан новым французским президентом. «Посмотрим на мир и спросим себя: нужно ли быть до такой степени наивным, чтобы не защищать собственные интересы в то время, когда другие их защищают?» Обратившись с этим риторическим вопросом к бизнесменам Франции (на конференции Движения французских предприятий), Н. Саркози тут же попросил частную компанию «Suez» продать ее активы в коммунальном хозяйстве государству; вскоре было объявлено о грядущем слиянии названной фирмы с энергетическим госконцерном «Gaz France». Согласно президентским заявлениям, это слияние необходимо, чтобы создать «крупную европейскую группу в сфере производства электроэнергии и поставок газа, в которой государство было бы основным держателем акций». Без подобных групп, обеспечивающих господдержку промышленности стран Европы, последняя не сохранит свое положение в глобальной экономике: «Мы обречены на поражение, если правила конкуренции будут ужесточаться у нас больше, чем где-то еще, если это будет единственный регион, где нельзя будет проводить промышленную политику...» (Русский репортер. — 2007. — № 18).

чивое влияние глобализации на мировую экономику в общем случае проявляется в усилении государственных интервенционизма и протекционизма.

### 3. Госкорпорации и ревизия взглядов на госсектор экономики

В концептуальном плане новейшие дебаты по поводу места госкорпораций в экономической модернизации «вписываются» в контекст многолетней общей дискуссии о роли государства в экономике, включая, естественно, аспекты сегодняшних «провалов» рынка и государства, специфики функций госрегулирования в условиях глобализации и становления постиндустриализма<sup>16</sup>. При этом нынешние оценки госсектора и госпредпринимательства даже «записными» западными и отечественными либералами зачастую уже не столь однозначно негативны, как в первой половине 90-х годов<sup>17</sup>: из констатации, согласно которой благие намерения по административному улучшению экономической ситуации по-прежнему чреваты опасностью «авторитаризации» управления, оказывается, все же не следует, что «чем меньше государства в экономике, тем лучше»<sup>18</sup>; оптимизацию масштабов госсектора, выходит, нельзя отождествлять с его минимизацией, а надлежит сопрягать с общими социально-экономическими, геополитическими и иными реальностями<sup>19</sup>.

Хотя авторитетные отечественные аналитики изначально акцентировали всю драматическую остроту проблемы задействования рыночных механизмов на специфической по своей технико-технологической и отраслевой структуре производственной базе, в течение многих десятилетий формировавшейся в условиях планово-централизованного хозяйствования<sup>20</sup>, эта проблема перманентно недооценивалась. Результат — не только потери в производственно-инновационном и человеческом потенциалах страны, но и пробуксовка реформ. Становление рассматриваемых корпораций можно квалифицировать и в качестве реакции на эту ситуацию<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Эти новые аспекты дискуссии освещались, в частности, в статье автора: Дементьев В. О характере российской «догоняющей модернизации» и ее институциональном обеспечении // Российский экономический журнал. — 2005. — № 2.

<sup>17</sup> Пример такого жесткого негативизма дает, в частности, следующая публикация: Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership. — Washington, D. C.: The World Bank, 1995.

<sup>18</sup> Так, угрозы угнетающего влияния на развитие усматриваются уже не только со стороны государства, но и со стороны рынка; отмечается, что «выводы, которые можно сделать из неудач модернистских проектов социальной инженерии, применимы и к стандартизации, диктуемой рынком» (Скотт Д. ж. Благими намерениями государства. — М.: Университетская книга, 2005).

<sup>19</sup> К примеру, в выступлении Е. Ясина на международной научной конференции «Модернизация экономики и государства» в ГУ—ВШЭ в апреле 2006 г. отмечалось, что «оптимальный размер государства зависит от условий, стадии развития страны, позиции относительно других стран и особенностей культуры» ([www.dl.hse.ru/org/hse/conf-april\\_ru/2006](http://www.dl.hse.ru/org/hse/conf-april_ru/2006)).

<sup>20</sup> См., например, следующие публикации настоящего издания, посвященные отмеченному сюжету: Яременко Ю. Правильно ли поставлен диагноз? // Экономические науки. — 1991. — № 1; Черников Д. Советская экономика: стадийный перелом // Экономические науки. — 1991. — № 9; Богачев В. Кризис и рынок // Экономические науки. — 1991. — № 12; Яременко Ю. Приоритет — структурно-технологическому обновлению народного хозяйства // Российский экономический журнал. — 1994. — № 1.

<sup>21</sup> Задачи государства в осуществлении институциональных нововведений вообще привлекают сегодня все большее внимание. См., например: Полтерович В. М. Элементы теории реформ. — М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007 (главы 2 и 4).

Уточнению представлений об экономической роли государства вообще и госкорпораций в частности способствуют исследования современной специфики социальных потребностей, выявляющие в их составе те, что не сводятся к индивидуальным<sup>22</sup>. Выделение группы «мериторных» благ, спрос на которые со стороны индивидуальных потребителей отстает от желательного для общества, фокусирует внимание на соответствующих экстерналиях, отличных от традиционных производственных. Стимулирование потребления подобных благ — одно из направлений рационального включения государства в рыночно не мотивируемую деятельность<sup>23</sup>. К примеру, аргументом в пользу создания госкорпорации «Автодор» следует признать констатацию того факта, что ставка на сильные рыночные стимулы в развитии дорожной сети обернулась деградацией бесплатно эксплуатируемых дорог.

Заметна и корректировка в интерпретациях зарубежного опыта. Дирижизм в экономической политике связывается уже далеко не только с послевоенными Францией и Японией. Так, в «германском экономическом чуде» сегодня акцентируется не столько либеральное начало, сколько «госинтервенционизм», включая происшедшее до 70-х годов расширение государственного сектора экономики<sup>24</sup>. Равным образом выясняется, что «тайваньское экономическое чудо» сопровождалось увеличением в 60-е—70-е годы госсектора, а к активной приватизации на острове приступили лишь с середины 90-х годов, когда страна достигла уровня развитых индустриальных держав<sup>25</sup>. Фокус исследований функционирования контролируемых государством предприятий естественным образом смещается к китайской экономике; в КНР поставлена задача их превращения в ведущие мировые ТНК<sup>26</sup>. Характерен и самый перенос внимания аналитиков с расхожего противопоставления лучших частных компаний и «бедствующих» госпредприятий на позитивное изучение практики государственного предпринимательства<sup>27</sup>.

Особая группа сюжетов, связанных с возникновением объективных мотивов к расширению госсектора, касается современных форм международной технологической конкуренции в системе конкурентных взаимоотношений между странами в условиях глобализации. Этим сюжетам специально посвящен ряд публикаций авто-

<sup>22</sup> См.: Гринберг Р. С., Рубинштейн А. Я. Экономическая социодинамика. — М.: ИСЭПРЕСС, 2000; Гринберг Р. О двух императивах предложенного реформационного курса (к выходу в свет монографии ученых РАН «К программе социально-экономического развития России, 2008—2016») // Российский экономический журнал. — 2007. — № 11-12.

<sup>23</sup> См.: Acemoglu D., Kremer M., Mian A. Incentives in Markets, Firms and Governments // Journal of Law, Economics and Organization. — 2007. — № 6.

<sup>24</sup> См. об этом: Гринберг Р. С. Рациональное поведение государства. — М.: ИСЭПРЕСС, 2003. — С. 55-57.

<sup>25</sup> См.: Chang H.-J. Op. cit.; Цзян Иенхуа. Экономическое развитие Тайваня: вызовы времени и поиск ответов // Российский экономический журнал. — 2002. — № 3.

<sup>26</sup> См., например: Ma H. The Chinese government's new approach to ownership and financial control of strategic state-owned enterprises // BOFIT Discussion Papers (Bank of Finland). — 2007. — № 10. См. также опубликованные в «Российском экономическом журнале» статьи Л. Новоселовой, посвященные инвестиционной составляющей экономической стратегии КНР (последний материал этого цикла в № 11-12 за 2007 г.).

<sup>27</sup> См., например: Авадшова С. Б., Долгопотова Т. Г., Пляйнес Х. Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. WP1/2007/01. — М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

ра настоящей статьи<sup>28</sup>, а в данном случае хотелось бы отметить лишь один из них — роль прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в преодолении ограниченности доступа национальных экономик к новейшим технологиям.

Совокупность факторов, определяющих характер воздействия ПИИ на технологическое развитие принимающей страны, категориально отображается в литературе как «абсорбционная способность» экономики<sup>29</sup>. Эта способность прежде всего зависит от степени обеспеченности народного хозяйства человеческими и финансовыми ресурсами, поскольку лишь высокообразованные и опытные работники в состоянии осваивать приходящие с ПИИ технологии, приобретение которых национальными компаниями требует соответствующих денежных средств; следует также иметь в виду, что новейшие производства «чувствительны» к поставкам материалов и комплектующих, а технологическое сопровождение иностранных капиталовложений в значительной мере определяется уровнем институционального развития страны, включая защиту интеллектуальной собственности (при ее слабой защищенности иностранные инвесторы остерегаются несанкционированного заимствования ввозимых в страну технологий и разработок). Так вот, госкорпорации могут рассматриваться как средство повышения абсорбционного потенциала страны, ибо, во-первых, концентрируемые в них ресурсы позволяют не только поддерживать автохтонные разработки, но и приобретать и осваивать зарубежные технологии. Во-вторых, вовлечение в эти корпорации целых технологических цепочек улучшает ситуацию с поставками материалов и комплектующих. В-третьих, практикуемое государством использование прав на интеллектуальную собственность в качестве одного из инструментов экономической интеграции предполагает четкую регламентацию этих прав в госкорпорациях<sup>30</sup>.

#### **4. Возможна ли активация инновационных процессов без участия государства в корпоративном капитале?**

Отвечая на этот вопрос, от которого, конечно, не уйти, коль скоро на перспективу до 2020 г. поставлены «амбициозные» задачи не просто перевода российской экономики на инновационный путь развития, но и «вхождения России в число мировых технологических лидеров»<sup>31</sup>, логично обратиться к таким отработанным в мировой практике составляющим промышленной политики, как политика конкурентная, инвестиционная и структурная.

---

<sup>28</sup> См., в частности: Дементьев В. Е. «Догоняющая постиндустриализация» и промышленная политика, WP/2006/199/ — М: ЦЭМИ РАН, 2006; е го же. Ловушка технологических заимствований и условия ее преодоления в двухсекторной модели экономики // Экономика и математические методы. — 2006. — № 4. См. также вышеупомянутую статью автора в № 2 «Российского экономического журнала» за 2005 г.

<sup>29</sup> См.: Nunnenkamp Peter, S p a t z J u l i u s . Foreign Direct Investment and Economic Growth in Developing Countries: How Relevant Are Host-country and Industry Characteristics? // Kiel Working Paper. — 2003. — № 1176.

<sup>30</sup> Впрочем, появление госкомпаний может быть и ответом на отказ иностранных фирм развивать в конкретной стране необходимые ей производства. Так, создание бразильским правительством компании «Petrobras» в литературе связывают с отсутствием у ТНК желания содействовать становлению нефтяной промышленности Бразилии (см.: Chang H.-J. Op. cit).

<sup>31</sup> Российская газета. — 2008. — 9 февраля. — С. 2.



Хотя конкурентная политика<sup>32</sup> является влиятельным фактором повышения инновационной активности, существует проблема структуры рынка, благоприятствующей выходу экономики на лидирующие в инновационной конкуренции позиции. Как известно еще из шумпетерианских изысканий, чрезмерная «атомизация» товаропроизводителей блокирует принципиальные технологические нововведения, поскольку в ее условиях потенциальные инноваторы не могут рассчитывать на прибыль от априори высокочрезмерных инноваций. Не секрет, однако, и то, что при уровне концентрации производства, подрывающем саму основу конкуренции, ослабляются и стимулы к нововведениям.

В данном контексте оказывается существенным вопрос о связи структуры отраслевого производства (рынка) с расходами на НИОКР. Еще во второй половине прошлого века была обнаружена «перевернутая U-образная» форма этой связи, согласно которой пик доли расходов на НИОКР в объеме продаж применительно к «средней» отрасли соответствует индексу концентрации четырех продавцов в интервале 50—55%, а отрасли с долей четырех фирм ниже 15% отличаются фатально низкими стимулами к поддержке исследований и разработок<sup>33</sup>. Последующие проверки отмеченных положений показали, что в формирующихся отраслях, где не исключены скачкообразные структурные изменения, возможность окупить расходы на НИОКР получают и относительно небольшие предприятия<sup>34</sup>. Авторы новейших исследований акцентируют внимание на «перевернутой U-образной» форме связи между уровнем конкурентности рынка, измеряемым индексом Лернера, и инновационной активностью фирм<sup>35</sup>. С учетом этих выкладок можно полагать, что экономики, находящиеся в фазе догоняющего развития, в том числе российская, вынуждены наращивать инвестиционные возможности посредством конкуренции на мировых рынках относительно зрелых отраслей с олигопольной структурой (где концентрация во многих случаях не столь уж сильно отклоняется от параметров, характеризующих вершину упомянутой кривой). Формирование «Атомэнергопрома», «Объединенной авиастроительной корпорации», «Объединенной судостроительной корпорации» и других аналогичных образований призвано обеспечить «встраивание» России в подобную структуру соответствующих отраслевых рынков и стать фактором повышения инновационной активности в этих отраслях. Это тем более понятно, что индексы концентрации четырех продавцов накануне начала рассматриваемого госкорпорирования (в 2003 г.) во многих отраслях были, согласно данным официальной статистики, близки к критически низкому уровню в 15% или даже ниже его; в машиностроении и металлообработке — 14,8, в химии и нефтехимии — 14,2%. Понятно также следующее: поскольку субъектами наращивания

<sup>32</sup> Вопросу о ее соотношении с промышленной политикой посвящена, в частности, статья: А в дашева С. Шаститко А. Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России // Вопросы экономики. — 2003. — № 9.

<sup>33</sup> См.: Scherer F. M. Innovation and Growth. — Cambridge: MIT Press, 1984. — P. 246.

<sup>34</sup> Среди работ, содержащих этот вывод, следующие: Shrieves R. Market Structure and Innovation: A New Perspective // Journal of Industrial Economics. — 1978. — Vol. 26 (June); Lunn J. An Empirical Analysis of Process and Product Patenting: A Simultaneous Equation Framework // Journal of Industrial Economics. — 1986. — Vol. 34 (March); Шерер Ф., Росс Д. Структура отраслевых рынков. - М.: ИНФРА-М, 1997.

<sup>35</sup> См.: Aghion P., Bloom N., Blundell R., Griffith R., Howitt P. Competition and Innovation: An Inverted U Relationship // Quarterly Journal of Economics. — 2005. — May.

НИОКР способны выступать как частные крупнокорпоративные, так и государственные структуры, энергичная интеграционная инициатива самого крупного бизнеса в тех же машиностроительном и химическом комплексах снизила бы актуальность участия государства в корпоративном капитале ради его укрупнения и активизации инновационных процессов.

Для успешного догоняющего развития необходима инвестиционная политика, главные задачи которой — мобилизация капитальных ресурсов и их концентрация на перспективных направлениях коммерциализации новых идей. Интересно, что исторически прецедентными субъектами решения этих задач считаются послевоенные частные японские финансово-промышленные группы («кэйрецу»)<sup>36</sup>, которые решились на требующее крупных инвестиций и сопряженное с высокими рисками соперничество с мировыми корпоративными лидерами на вполне устоявшихся отраслевых рынках, используя в качестве конкурентного преимущества скорость улучшающих инноваций. Важные качества подобных ФПГ — способность к внутригрупповой мобилизации ресурсов, а также рассредоточение рисков инновационных проектов, их разделение между хозяйствующими субъектами-участниками группы на основе установления между ними долгосрочных партнерских отношений, предполагающих тесную координацию сопряженных производств. При усилении ориентации подобного интегрированного — промышленно-финансового — бизнеса на решение долгосрочных задач роль госкредитов становится вспомогательной, а значит, формируются условия для реализации целей догоняющего развития без непосредственного участия государства в акционерном капитале корпораций. Причем принципиально значимый фактор преобладания у них искомым долгосрочным мотиваций — распределение их контрольных пакетов акций между стратегическими, а не портфельными инвесторами.

Такая ситуация характерна для стран с преобладанием банковско ориентированной модели финансовой системы, прежде всего — для Японии и Германии<sup>37</sup>. Однако «работает» и обратного порядка зависимость: чем слабее национальная банковская система, тем более жесткому государственному регулированию (не исключая меры национализации) подвергается частный бизнес, получающий значительные бюджетные ресурсы для решения задач модернизации; соответствующий прецедент имел место, например, в период ускоренного экономического роста в Корее.

Что касается собственно структурной политики, проявляющейся в господдержке функционирования хозяйствующих субъектов на избранных приоритетах макродинамики, то она, конечно, может — в случаях императивной необходимости осуществления кардинальных сдвигов в народнохозяйственной структуре — потребоваться даже при наличии располагающих серьезными финансовыми ресурсами и долгосрочно мотивированных бизнес-групп. Тем не менее последние (эффективные ин-

---

<sup>36</sup> Существует, впрочем, мнение, согласно которому данный феномен намного старше и является не японской, а американской организационной инновацией, примененной еще в 1910 г. В. Дюрраном (1861—1947). Созданная последним корпоративная система на 30 с лишним лет обеспечила компании «Дженерал Моторз» 30-процентное ценовое преимущество перед конкурентами, включая «Форд» и «Крайслер», при том, что устойчиво обгоняла их и по динамике производства (см.: [www.articles.purebiz.ru/index.php?tid=25&id=912](http://www.articles.purebiz.ru/index.php?tid=25&id=912)).

<sup>37</sup> См. об этом, в частности: Дементьев В. Теория национальной экономики и мезоэкономическая теория // Российский экономический журнал. — 2002. — № 4.

тегрированные корпоративные структуры) в состоянии самостоятельно решить часть соответствующих структурных задач, ощутимо снизить сопряженные с этим потери инвестиционного потенциала. К примеру, вышеупомянутым «кэйрецу» как таковым удалось добиться впечатляющих результатов в реструктурировании японской черной металлургии (здесь сказался прежде всего эффект трансфертных цен на сталь, существенно отличающихся от цен мирового рынка)<sup>38</sup>, а господдержка способствовала главным образом динамичному формированию и целенаправленной деятельности отраслевого картеля<sup>39</sup>.

Соответственно дефицит стратегически ориентированных собственников, связывающих свое предпринимательское будущее с будущим национальной экономики, существенно осложняет решение задач структурной политики, и на вопрос, вынесенный в заголовок этого раздела настоящей статьи, можно было бы ответить «скорее положительно», если бы в отечественной обрабатывающей индустрии функционировали мощные частные бизнес-группы, обладающие современной исследовательской базой, располагающие значительными финансовыми ресурсами и отличающиеся сильными долгосрочными мотивациями.

## 5. Об организационных формах госкорпораций

Речь, стоит повторить, идет прежде всего о контролируемых государством холдинговых структурах, создаваемых в высокотехнологичных отраслях экономики<sup>40</sup>. Стоит отметить, что создание подобного рода госхолдингов, в том числе высокодиверсифицированных, вовсе не является российской экзотикой. В данной связи можно указать, в частности, на учрежденный еще в 1974 г. в Сингапуре госхолдинг «Temasek», которому принадлежат основные доли в акционерном капитале компаний, функционирующих в ряде отраслей. Это 100-процентные пакеты акций корпораций «Singapore Power» (порты), 67-процентный — «Neptune Orient Lines» (пароходство), 60-процентный — «Chartered Semiconductor Manufacturing» (полупроводники), 56-процентный — «SingTel» (телекоммуникации), 55-процентные — «SMRT» (транспортные услуги) и «Singapore Technologies Engineering», 51-процентный — корпорации «SemCorp Industries». Кроме того, госхолдинг располагает контрольными паке-

<sup>38</sup> Да и многократно охваченные российские ФПГ, как уже, собственно, отмечалось в преамбуле настоящей статьи, оказали сдерживающее влияние на спад промышленного производства, а после кризиса-1998 продемонстрировали относительные преимущества в адаптации к изменившейся экономической конъюнктуре.

<sup>39</sup> Возможность создания такого рода картелей для предотвращения избыточной отраслевой конкуренции (чреватой ослаблением инвестиционного потенциала соответствующих отраслей) допускается антимонопольным законодательством ряда стран, включая Германию и Италию. Сотрудничество государства и бизнес-групп в рамках «картелей реструктуризации» снижает инвестиционную инерционность, препятствующую выходу национальной экономики на передовые технологические рубежи (см. об этом: Acemoglu D., Aghion P h., Zilibotti F. Distance to Frontier, Selection and Economic Growth // NBER Working Paper. — 2002. — № 9066).

<sup>40</sup> Об актуальности формирования интегрированных корпоративных структур в этих отраслях, о возникающих при создании таких корпораций проблемах и о важной роли прямого участия государства в корпоративном капитале для решения подобных проблем см., в частности: Инновационный менеджмент в России. Ред. А. Е. Варшавский и В. Л. Макаров. — М.: Наука, 2004; Бендиков М. А., Фролов И. Э. Высокотехнологичный сектор промышленности России: состояние, тенденции, механизмы инновационного развития. — М.: Наука, 2007.

тами акций судостроительной компании «SembCorp Marine» (32%) и крупнейшего в стране банка «DBS» (28%). «Temasek», 300 штатных сотрудников которого управляют активами в 108 млрд. долл., подчиняется непосредственно президенту страны, под контролем которого принимаются принципиальные имущественные и кадровые решения<sup>41</sup>. В сравнении с этим госхолдингом контроль над рядом отечественных госкорпораций, в том числе «Атомэнергпромом» и «Ростехнологиями», менее централизован: он распределен между российскими президентом и правительством<sup>42</sup>.

Дискуссии, как уже отмечалось, вызывает прецедент формирования нескольких госкорпораций в форме некоммерческих организаций, которыми, согласно второй статье вышеупомянутого ФЗ № 7, являются «организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками». Выбор этой формы свидетельствует о приоритете целей развития перед целями пополнения госбюджета за счет соответствующих дивидендов, об установке на максимальное реинвестирование прибыли, которое, как известно, благоприятствует решению долгосрочных задач, связанных с маневрированием ресурсами. Аргументы в пользу оправданности такого подхода можно почерпнуть и из зарубежного опыта, в том числе китайского.

Так, в КНР в результате налоговой реформы 1994 г. компании, полностью принадлежащие государству, были освобождены от дивидендных платежей. И хотя экономисты Всемирного банка постоянно рекомендовали китайскому правительству начать собирать дивиденды госпредприятий, в том числе в целях ослабления «перегрева» экономики, руководство страны до сих пор этим рекомендациям не следовало, рассматривая массированное реинвестирование прибылей ключевых хо-

<sup>41</sup> См.: [www.temasekholdings.com.sg](http://www.temasekholdings.com.sg). Интересно, что, несмотря на столь значительные активы госхолдинга «Temasek», некоторые аналитики относят Сингапур к группе стран со слабым вмешательством государства в экономику. См. выступление Д. Трейсмана на вышеупомянутой конференции «Роль государства в модернизации экономики» в ГУ—ВШЭ в апреле 2006 г.

<sup>42</sup> Так, согласно уставу ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс», утвержденному правительственным постановлением № 432 от 6 июля 2007 г., это общество, а также его дочерние и зависимые от него общества «совершают сделки, связанные с отчуждением, возможностью отчуждения или передачей в доверительное управление принадлежащих им: акций акционерных обществ, включенных в утвержденные Президентом Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» перечни российских юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные материалы, ядерные установки, — только с согласия Президента Российской Федерации; акций внесенных в соответствии с решением Правительства Российской Федерации в уставный капитал общества, — только с согласия Правительства Российской Федерации». Согласно Федеральному закону «О Российской корпорации нанотехнологий» (№ 139-ФЗ от 19 июля 2007 г.), «Президент Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности генерального директора Корпорации», а «Правительство Российской Федерации: 1) назначает на должность и освобождает от должности членов наблюдательного совета Корпорации, в том числе председателя наблюдательного совета Корпорации, за исключением генерального директора Корпорации, входящего в состав наблюдательного совета Корпорации по должности; 2) определяет размер вознаграждения генерального директора Корпорации; 3) определяет направления, порядок и условия инвестирования временно свободных средств Корпорации, а также предельный размер инвестируемых временно свободных средств Корпорации». А в третьей из названных госкорпораций, созданной на основе Федерального закона «О Государственной корпорации «Ростехнологии» (№ 270-ФЗ от 23 ноября 2007 г.), четыре из девяти членов наблюдательного совета являются представителями федерального правительства, хотя основную роль в формировании этого совета играет российский президент.

зайствующим субъектам госсектора (а в 2006 г. совокупная прибыль 445 ведущих китайских госпредприятий достигла почти 115 млрд. долл., увеличившись в сравнении с 2005 г. без малого на 20%) как средство их превращения во влиятельных «игроков» мирового рынка<sup>43</sup>. На решение данной стратегической задачи направлена, в частности, деятельность созданной в 2003 г. Комиссии по наблюдению и управлению государственными активами, которой были переданы функции собственника важнейших 196 предприятий, призванных составить основу 30—50 будущих «глобальных» ТНК; этому должна содействовать разрабатываемая в настоящее время гибкая дивидендная политика, обеспечивающая перераспределение ресурсов между подконтрольными Комиссии компаниями в пользу наиболее перспективных из них. Минимизация дивидендной нагрузки на энергетический сектор и инфраструктурные отрасли — это еще и способ поддержки национальной обрабатывающей промышленности. Судя по тому, что китайское руководство не спешит с приватизацией в этих сферах, подобная линия будет продолжаться.

Опыт КНР по использованию в госсекторе дивидендной политики в качестве средства поддержки стратегически значимых национальных предприятий, думается, заслуживает особого внимания в контексте грядущего присоединения России к ВТО. Поскольку ее нормы резко ограничивают возможности задействования в соответствующих целях инструментов денежно-кредитной политики, заблаговременное наращивание через госкорпорации инвестиционного потенциала российских предприятий-лидеров способно облегчить их приспособление к режиму ВТО.

## **6. Вопросы совершенствования корпоративного управления в компаниях с госучастием**

Принципиально ясно, что появление крупного собственника-акционера в лице государства способно серьезно помочь в решении хорошо известных проблем выстраивания эффективной системы управления в крупных компаниях с распыленной структурой собственности<sup>44</sup>, однако упорная трактовка приватизации как априори наилучшего средства от «провалов государства» тормозит освоение передового зарубежного опыта совершенствования управления компаниями с собственническим участием государства. И если в отечественных научных и учебных публикациях, посвященных корпоративному менеджменту, широко комментируются и пропагандируются «Принципы корпоративного управления» ОЭСР, то этого нельзя сказать о выпущенном в 2005 г. в качестве дополнения к ним «Руководстве ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях»<sup>45</sup>.

Претензии к качеству управления российскими компаниями с госучастием чаще всего и вполне обоснованно связываются с такими обстоятельствами, как: а) расплывчатость целей государства, выступающего в роли собственника; б) несогласованность интересов частных инвесторов и интересов государственных; в) отсутствие единой позиции различных госорганов в отношении госкомпаний; г) слабая ответственность государственных органов и их представителей за эффективность ис-

<sup>43</sup> См.: Ма Илли и М. Оп. cit.

<sup>44</sup> Подробно об этом см., в частности: Chang H.-J. Op. cit.

<sup>45</sup> См.: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. — Paris: OECD Publications, 2005.

пользования госимущества; д) недостаточный вклад советов директоров и представителей в них государства в обеспечение руководства госкорпорациями. В посвященных этой проблематике новейших разработках, в том числе в публикациях автора настоящей статьи<sup>46</sup>, показано, что соответствующие недостатки могут и должны преодолеваются в ходе разработки и реализации планов и программ развития компаний, о которых идет речь. В этих планах должна, в частности, предотвращаться весьма опасная ситуация, когда, располагая огромными финансовыми ресурсами, госкорпорации не имеют обоснованных ориентиров размещения временно свободных средств<sup>47</sup>. При решении вопроса о размещении таких средств за рубежом представляется принципиально важным, преодолев расхожие «антиинфляционные» мотивы, сконцентрировать усилия главным образом на поиске вариантов, способствующих приобщению страны к мировым достижениям в сфере НИОКР; это должно стать одной из главных задач госкорпорации «РоснаноТех».

Что касается госкорпораций, которые изначально намечаются к приватизации (в том или ином временном горизонте), то применительно к ним абсолютно необходимо изначально же определить «правила игры», четко мотивирующие менеджеров не на создание предпосылок инсайдерского разгосударствления, а на развитие производства и повышение его эффективности. В связи с этим, во-первых, целесообразны жесткие ограничения на ведение высокими должностными лицами госкорпораций частного бизнеса, равно как и на стимулирование топ-менеджеров предприятий с госучастием (особенно при доступе последних к крупным финансовым ресурсам) с помощью опционов на приобретение акций<sup>48</sup>.

Во-вторых, коль скоро задачи государственного участия в акционерном капитале предприятия ограничиваются обеспечением перспективного производства недостающими финансовыми ресурсами, то ситуация с выбором времени выхода государства из этого капитала близка к описанной и смоделированной в литературе ситуации подобного выбора банком в составе финансово-промышленной группы<sup>49</sup>. Если же государство вынуждено выступать акционером ввиду дефицита стратегически ориентированных на национальную экономику частных инвесторов, то время разгосударствления компании должно сопрягаться с моментом их появления.

В-третьих, приватизации госкомпаний призвано предшествовать формирование эффективной системы институтов, способных обеспечить защиту интересов страны

---

<sup>46</sup> См., в частности: Авдашева С. Б., Долгопятова Т. Г., Пляйнес Х. Указ. соч.; Дементьев В. Корпоративные планы как инструмент корпоративного управления в компаниях с государственным участием // Проблемы теории и практики управления. — 2007. — № 8.

<sup>47</sup> Здесь нельзя, конечно, допускать рецидивов повторения печального опыта «Госинкора», созданного в начале 1993 г. для мобилизации внутренних и привлечения иностранных инвестиций.

<sup>48</sup> Сюжет об опасности опционных схем симулирования менеджеров затрагивается в публикации: Стиглиц Джозеф. Ревущие девяностые. Семена развала. — М.: Современная экономика и право, 2005.

<sup>49</sup> См.: К о с а ч е в Ю. В. Математическое моделирование интегрированных финансово-промышленных систем. — М.: Логос, 2008; Дементьев В. Е. Финансовые и имущественные основания стратегических преимуществ ФПГ. — М.: ЦЭМИ РАН, 2008. Начало дистанцирования банка от промышленных предприятий-участников группы в соответствующих моделях зависит, в частности, от достигнутой степени реализации эффекта масштаба в производстве, наличия подходящих покупателей акций предприятий, от инвестиционных потребностей внедрения перспективных технологий и освоения новых видов продукции.

в условиях интернационализации рынка корпоративного контроля. В связи с этим можно отметить, что озабоченность пагубными последствиями для национальной безопасности экспансии иностранного капитала — еще одна из причин контурно охарактеризованного выше китайского курса на поддержание госконтроля над ведущими компаниями ряда отраслей национальной экономики.

Конечно, госкорпорации нельзя идеализировать, и шансы на то, что именно их развертывание обеспечит прорыв России на лидирующие позиции в мирохозяйственном развитии, не стоит преувеличивать. Однако априорное отнесение такого рода структур к категории «бесперспективных больных», явно противоречащее международному опыту, лишь снижает эти шансы. Творческий же поиск адекватного возможностям госкорпораций их места в системе совершенствуемых общественных институтов представляется безусловно полезным и необходимым.