

УДК 330.101.8:334.72

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Кузнецов Н.В., Котова Н.Е.

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
e-mail: nkuznetsov@fa.ru*

В статье рассматривается российский и зарубежный опыт использования государственных корпораций в качестве института реализации государственной политики экономического роста. Показано, что государственные корпорации в качестве инструмента стимулирования экономического развития используются очень широко, в том числе и в странах с классической либеральной моделью экономики. Рассмотрены критерии определения статуса государственной корпорации и основные области их деятельности в США, Великобритании и России. Показано, что госкорпорации позволяют сконцентрировать усилия и финансовые ресурсы, необходимые для обеспечения прорыва в стратегически важных сферах экономики, тем самым создавая условия для экономического роста. При этом они не всегда руководствуются рыночными принципами и несут в себе большое количество черт государственных институтов развития. Рассмотрены исторические предпосылки формирования госкорпораций. Показано, что в российских условиях цель их деятельности трансформировалась от первоначального сохранения и развития производственного потенциала к современной реализации прорывных проектов для ускорения социально-экономического развития. Сформулированы принципы эффективного использования института госкорпораций: деятельность, направленная на реализацию интересов общества, целевой характер финансирования, открытость для общественного контроля.

Ключевые слова: государственная корпорация, институт, регулирование, экономическая политика, экономический рост

USING THE INSTITUTE OF PUBLIC CORPORATIONS FOR ENSURE ECONOMIC GROWTH

Kuznetsov N.V., Kotova N.E.

*Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: nkuznetsov@fa.ru*

The article analyzes the Russian and foreign experience of using state corporations as an institution for implementing state policy of economic growth. It is shown that state corporations are widely used as a tool to stimulate economic development, including in countries with a classical liberal economic model. The criteria for determining the status of a state corporation and the main areas of their activities in the USA, Great Britain and Russia are considered. It is shown that state corporations allow to concentrate efforts and financial resources necessary to ensure a breakthrough in strategically important areas of the economy, thereby creating conditions for economic growth. At the same time, they are not always guided by market principles and carry a large number of features of state development institutions. The historical prerequisites for the formation of state corporations are considered. It is shown that in Russian conditions the goal of their activities has transformed from the initial preservation and development of production potential to the modern implementation of breakthrough projects to accelerate socio-economic development. The principles of effective use of the institution of state corporations are formulated: activities aimed at realizing the interests of society, targeted financing, openness to public control.

Keywords: state corporation, institution, regulation, economic policy, economic growth

Институт государственных корпораций прочно вошел в практику российской экономической политики. С момента создания первых госкорпораций в 2007 г. данный инструмент развития показал весьма противоречивые результаты: в некоторых случаях они становились флагманом экономического развития, образуя большие многопрофильные холдинги (как, например, ГК «Ростех»). В других же случаях их деятельность становится объектом всесторонней критики (как, например, ГК «Роскосмос»).

Особенно остро вопрос об оценке эффективности их деятельности и их вклада в социально-экономическое развитие страны возникает во времена экономического

кризиса, когда страна начинает испытывать трудности с поддержанием заданных темпов экономического роста. Этой проблематикой занимались такие ученые, как В.Е. Дементьев [1], Ю.М. Цыгалов [2], А.В. Бабилова [3], С.Н. Алексеева [4] и др. Их исследования показали, что хотя само по себе использование этого инструмента не является универсальным решением, тем не менее госкорпорации позволяют оптимизировать структуру управления государственным сектором экономики и сконцентрировать ресурсы для реализации наиболее значимых проектов, не разрушая при этом сложившихся рыночных механизмов и не угнетая инициативу предпринимательского сектора.

В последнее время в связи с неопределенностью мировой экономической ситуации, а также снижением налоговых и таможенных поступлений снова возникла проблема выработки наиболее оптимальных и эффективных подходов к реализации стратегических проектов модернизации экономики, которые бы при этом не приводили к вымыванию бюджетных средств. Снова был поставлен вопрос о том, что является более перспективным «огосударствление национальной экономики или ее корпоративизация?» [5]. Для ответа на него требуется в том числе оценить, насколько эффективны госкорпорации как институт государственного регулирования экономики и обеспечения экономического роста.

В рамках данной статьи дается обзор зарубежного и российского опыта использования государственных корпораций как института реализации государственной экономической политики и механизма обеспечения экономического роста.

Основу исследования составили теоретические труды в сфере государственного регулирования экономики. Для выявления особенностей использования института госкорпораций рассматривается опыт США, Великобритании и России. При этом используется системный подход, методы научной абстракции, сравнения, систематизации и формализации.

Зарубежный опыт использования института государственных корпораций

Государственные корпорации как драйвер экономического развития активно используются в ряде зарубежных стран. При этом наибольший опыт использования этого института накоплен сегодня в США и Великобритании, где прообразы современных госкорпораций появились еще в 1930-х гг. Несмотря на то, что внутренняя экономическая политика этих стран всегда отличалась либеральной идеологической направленностью, такой инструмент, как госкорпорации, использовался и используется достаточно широко.

В США существует модельный закон о корпорациях, который регламентирует их организационную и управленческую структуру. Кроме этого, на уровне штатов существует свое законодательное регулирование деятельности госкорпораций, в рамках которого возможно определение специальных процедур их создания, а также установление особого режима их работы.

Среди общего перечня госкорпораций в США можно выделить основной: «Федеральные корпорации» («Federal government chartered and owned corporations»). К госкор-

порациям такого типа относятся «Агентство по охране окружающей среды», «Организация по делам индейцев», «Федеральная комиссия по связи», «Государственная комиссия по ядерной энергии» и др. Основная цель их создания – предоставление населению и бизнесу различных государственных услуг. Такие типы корпораций одновременно могут и получать федеральные средства, и иметь собственные, дополнительные источники дохода.

Другой крупной группой госкорпораций в США являются так называемые «Финансируемые правительством корпорации» («Government-sponsored enterprises»). При этом они могут принадлежать не только государству, но и частным лицам (посредством перераспределения капитала). Основная цель их создания – предоставление населению и бизнесу услуг на льготной основе, а также оказание прямой финансовой и нефинансовой поддержки. Так, одним из ключевых направлений является предоставление населению льготных кредитов. Например, в сфере ипотечного кредитования работают такие корпорации, как «Федеральная национальная ипотечная ассоциация», «Федеральная корпорация жилищного ипотечного кредитования», а также система из 12 независимых федеральных банков, специализирующихся на выдаче ипотечных кредитов. Еще одним важным направлением является поддержка (в том числе и финансовая) отечественных производителей в некоторых секторах экономики. Например, одной из наиболее «старых» из ныне действующих корпораций США является «Корпорация товарного кредита», созданная для поддержания стабильных цен на сельскохозяйственную продукцию и защиты интересов сельхозпроизводителей. Собственником корпорации является правительство США (100%). В ее функции входит покупка, продажа и сдача в аренду имущества, а также широкий перечень менее значимых услуг сельхозпроизводителям (вплоть до проведения маркетинговых исследований). Основные программы, которые реализует данная корпорация, относятся к таким направлениям, как финансовая поддержка сельхозпроизводителей в случае стихийных бедствий; защита фермеров от колебаний цен на рынках; защита природных сельскохозяйственных ресурсов, в том числе мероприятия по борьбе с эрозией, очистке водоемов, защите природной среды; содействие фермерам в освоении новых внешних рынков, в том числе кредитование поставок в другие страны.

Принципиально то, что законодательство США не выделяет госкорпорации

как таковые: они имеют тот же статус, как и прочие корпоративные структуры, только государственные органы владеют в них мажоритарным пакетом акций (госкорпорация может как полностью находиться в государственной собственности, так и иметь смешанный капитал в своей основе). Таким образом, данные структуры должны действовать в едином правовом пространстве с другими участниками экономической активности. При этом к числу направлений, в которых они работают, могут относиться как коммерческая деятельность, так и деятельность, которая по определению не приносит прибыли (например, финансирование социальных проектов, поддержка безработных, поддержка социально значимых производств и т.п.). Отметим, что в отдельных случаях статусом госкорпораций могут обладать структурные подразделения государственных учреждений.

Несколько иное направление использования такого инструмента, как государственные корпорации, в Великобритании: в этой стране госкорпорациями признаются компании, которые были учреждены Парламентом страны, но при этом более чем 50% их прибыли составляют поступления от реализации различных товаров и услуг.

Основная функция британских госкорпораций – это управление государственными активами экономики. Именно по этой причине при их создании наиболее важную роль играет отраслевой признак. Среди всего перечня действующих британских госкорпораций можно выделить несколько основных видов: госкорпорации, которые финансируются напрямую из бюджета; публичные корпорации, в которых есть доля государства; публичные корпорации с 100% участием государства.

Принципиальной особенностью государственной экономической политики Великобритании является то, что акционерные общества с ограниченной ответственностью, доля в которых принадлежит государству, не относятся к госкорпорациям. Также к данному типу структур не относятся подразделения государственных учреждений. В Великобритании государство может владеть достаточно крупными структурами, которые могут заниматься коммерческой деятельностью, но им не предоставляется статус госкорпораций.

Госкорпорации Великобритании в зависимости от их подчиненности можно разделить на три группы: подчиненные профильным министерствам центрального правительства (например, «Национальная ядерная лаборатория», «Британская телерадиовещательная корпорация» и др.);

подчиненные правительству одного из государств, входящих в состав Великобритании (например, «Транспортная компания Северной Ирландии», «Международный аэропорт Кардиффа» и др.); подчиненные местным правительствам и муниципалитетам (например, «Лондонское метро» и др.).

Наиболее распространены госкорпорации в Великобритании в промышленном секторе. Как правило, крупная отраслевая госкорпорация создается на основе профильного закона и находится в оперативном управлении у отраслевого министра, который уполномочен назначать своих представителей в совет директоров, а также менять руководство госкорпорации. В отличие от них, открытые акционерные общества, в которых есть доля государства, не находятся в оперативном управлении у отраслевых министров.

Таким образом, госкорпорации в США и Великобритании используются в сферах, где имеется необходимость реализации крупных государственных программ и проектов с низкой рентабельностью или предоставления льгот потребителям на рыночных принципах. Для этого государство предоставляет госкорпорациям различные льготы (налоговые, таможенные и т.п.) и создает им другие преимущества на рынке, усиливая их позиции и обеспечивая окупаемость без необходимости максимизации прибыли. С этой точки зрения госкорпорации, по своей сути, являются инструментами реализации государственной экономической политики и рычагом воздействия на темпы экономического роста. Интенсивность их использования сильно зависит от конкретного исторического периода развития, а именно от идеологии правящей в стране партии и ее отношения к социально-экономическим процессам.

Российский опыт использования института государственных корпораций

В России институт государственных корпораций используется с начала 2000-х гг. При этом решение о создании первых госкорпораций было принято под давлением серьезных экономических обстоятельств. Государство, оставаясь одним из крупнейших собственников (доля государства в собственности и в ВВП преобладала во многих отраслях экономики), тем не менее не могло обеспечить эффективности работы своих предприятий, среди предприятий с государственным участием росла доля финансово несостоятельных, многие из них начали терять свой производственный потенциал. В какой-то момент нарастающий кризис начал представлять угрозу не толь-

ко для экономики, но и для национальной безопасности, так как затрагивал в том числе и предприятия военно-промышленного комплекса. Было решено использовать институт госкорпораций как основу для формирования промышленных кластеров в областях, входящих в сферу государственных стратегических приоритетов.

Таким образом, причиной создания госкорпораций в России была необходимость консолидации ресурсов (капитал, активы, люди и т.п.) с целью сохранения и развития производственного потенциала в приоритетных областях экономики. В дальнейшем, после того как этап формирования новой экономической системы был завершен, эта задача трансформировалась в необходимость реализации прорывных проектов, направленных на обеспечение ускорения социально-экономического развития [6]. При этом государство, как единственный владелец этих компаний, полностью определяет стратегию их развития и может использовать их для реализации управляемой траектории экономического роста.

По состоянию на 10.07.2020 в России функционирует шесть госкорпораций, которые, несмотря на то, что их объединяет одинаковый статус, различаются по своему профилю, специализации, отраслевой принадлежности и масштабам деятельности (таблица). Роль государственного участника в таких корпорациях выполняет как само Правительство РФ, так и подведомственное ему Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество).

Практика деятельности госкорпораций в России содержит самые противоречивые примеры. В целом можно выделить два канала обеспечения деятельности госкорпораций: внешний (формирование денежных

фондов госкорпорации за счет государства) и внутренний (за счет ведения корпорацией профильной деятельности) [8]. С этой точки зрения если «Ростех» практически стала финансово самостоятельной и экономически эффективной компанией, то «Фонд содействия реформированию ЖКХ» – это структура, субсидируемая государством на постоянной основе [3]. При этом «Фонд содействия реформированию ЖКХ», несмотря на его очевидную пользу, так и не смог обеспечить системное решение проблемы повышения эффективности жилищно-коммунальной сферы.

Очевидно, что госкорпорации юридически являясь «фирмами», в то же время по роду своей деятельности несут в себе черты институтов развития и, следовательно, должны оцениваться методами, отличными от принятых в бизнесе. Как показал член-корреспондент РАН В.Е. Деметьев при использовании традиционных подходов к оценке, эффективность госкорпораций часто оказывается ниже, чем эффективность частных компаний, что, однако, не является основанием для вывода о неэффективности государственного присутствия в экономике [9]. Деятельность госкорпорации может быть рассмотрена как процесс трансформации инвестиционного и административного ресурсов государства в требуемые для экономики результаты деятельности госкорпораций (продукты, услуги и т.п.) [10]. При этом эти потребности и результаты проявляются на самом высоком уровне экономической системы – уровне национальной экономики в целом. Следовательно, для оценки эффективности госкорпораций необходимо рассматривать их деятельность в контексте полноты использования их потенциала для обеспечения экономического роста.

Государственные корпорации Российской Федерации (составлено авторами на основе [7])

№ п/п	Наименование госкорпорации	Дата создания	Структура капитала
1	Агентство по страхованию вкладов	29.01.2004	Уставный капитал – 3,0 млрд руб., 100% в собственности Росимущества
2	Внешэкономбанк	22.12.1993	Уставный капитал – 383,5 млрд руб., 100% в собственности Правительства РФ
3	Фонд содействия реформированию ЖКХ	12.11.2007	Уставный капитал – 21,8 млрд руб., 100% в собственности Росимущества
4	Ростех	23.11.2007	Уставный капитал – 26,2 млрд руб., 100% в собственности Росимущества
5	Росатом	01.12.2007	Уставный капитал – данные отсутствуют, 100% в собственности Правительства РФ
6	Роскосмос	13.07.2015	Уставный капитал – данные отсутствуют, 100% в собственности Росимущества

Для этого, госкорпорации прежде всего должны быть интегрированы в систему государственного стратегического планирования, таким образом, чтобы их деятельность была ориентирована на реализацию стратегических национальных приоритетов. При этом госкорпорации должны быть задействованы как на уровне разработки стратегических планов и прогнозов, так и на уровне их исполнения (в том числе и как прямые исполнители государственных программ и проектов).

Заключение

Практика показала, что именно использование такого инструмента, как государственные корпорации, позволяет избежать прямого вмешательства в рыночную среду со стороны правительства и не допустить «ручного управления» экономикой. Создание госкорпорации в стратегически значимой для страны отрасли дает возможность мобилизовать имеющиеся ресурсы и обеспечить выполнение планов экономического развития. Кроме того, институт госкорпораций позволяет выстроить единую, вертикально интегрированную систему управления отраслью. При этом снимается непрофильная нагрузка с органов государственного управления. Однако следует отметить, что необоснованное государственное влияние на экономику может стать причиной повреждения конкурентной среды. Для повышения эффективности использования института госкорпораций необходимо ориентировать их деятельность на выполнение стратегических национальных приоритетов развития экономики. При этом необходимо соблюдение ряда принципов:

- госкорпорации в своей деятельности должны руководствоваться интересами общества, определенными в документах стратегического планирования (например, в отраслевых программах развития);
- финансирование госкорпораций должно носить целевой характер, то есть расходование денежных средств должно соответствовать заранее утвержденным целям;
- деятельность госкорпораций должна быть открытой перед обществом и подот-

четной ему (отметим, что с определенными ограничениями, но это требование касается также и корпораций, работающих в военном-промышленном комплексе).

Кроме того, возможно, в настоящий момент в России пришло время формирования консолидированного института, деятельность которого будет направлена на поддержку не бизнеса, а населения (например, льготное кредитование), что позволит сохранить уровень жизни в условиях кризиса, поддержать потребительский спрос и создаст условия для последующего экономического рывка.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-010-00936.

Список литературы

1. Дементьев В.Е. Государственные корпорации и структурные сдвиги в экономике // Управление. 2016. № 3. С. 12–19.
2. Цыгалов Ю.М., Бутова Т.В., Ординарцев И.И. Эффективность государственных корпораций в развитии депрессивных регионов // Управленческое консультирование. 2017. № 10. С. 46–53.
3. Бабикова А.В., Ткаченко Ю.Г. Государственные корпорации как механизм государственного регулирования экономики // Российское предпринимательство. 2016. № 17. С. 41–47.
4. Алексеева С.Н. Государственные корпорации как инструмент социально-экономического развития // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. № 7. С. 11–19.
5. Галазова С.С. Рыночный потенциал корпоративного сектора // TERRA ECONOMICUS. 2018. Т. 16. № 3. С. 77–86.
6. Путин В.В. Посещение Центрального научно-исследовательского института «Циклон» // Президент России. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15373> (дата обращения: 10.07.2020).
7. SPARK – Professional Market and Company Analysis System. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.spark-interfax.ru> (дата обращения: 10.07.2020).
8. Курченков В.В., Макаренко О.С. Преимущества корпоративной модели государственного сектора экономики России // Стратегические решения и риск-менеджмент. 2018. № 2. С. 10–17.
9. Дементьев В.Е. Роль госкорпораций в стабилизации и развитии экономики // От рецессии к стабилизации и экономическому росту: материалы VIII Международной научно-практической конференции. РЭУ им. Г.В. Плеханова. М., 2016. С. 65–79.
10. Клочай В.В. Теория и практика функционирования государственных корпораций в российской экономике. М.: Анкил, 2009. 216 с.