

Госкорпорации: институциональный эксперимент

Собственность в госкорпорациях является государственной в той мере, в которой ее контролирует глава государства | **ВАДИМ ВОЛКОВ**

За несколько месяцев до окончания президентских полномочий Владимир Путин подписал ряд законов, которые стали основой для крупнейшего перераспределения государственных средств и реорганизации атомной и оборонной промышленности, в частности, изменения формы собственности на основные отраслевые активы. Получателями около 36 млрд дол. бюджетных денег, а также государственных активов, оцениваемых более чем в 80 млрд дол., стали созданные в 2007 году государственные корпорации.

По своим масштабам эта передача активов сопоставима с основными эпизодами перераспределения собственности 1993–1994, 1996–1997 и 1999–2002 годов. Но помимо объема трансакций заслуживает внимания оригинальное институциональное решение, которое было разработано для данного случая. В российской экономике госкорпорация является новой и еще не вполне понятной формой хозяйственной деятельности. Она не соответствует ни одной из форм собственности, обозначенных в Конституции РФ (государственная, частная, муниципальная), а относится к разряду «прочих». Между

тем в эту категорию попало сразу несколько отраслей промышленности, и прежде всего те, которым отводится роль локомотивов модернизации. Политика создания госкорпораций вызвала критику со стороны отдельных членов правительства, чиновников Администрации Президента, депутатов Федерального собрания. Судить о том, насколько удачен этот эксперимент, можно будет лишь через несколько лет, но само институциональное решение, посредством которого высшее руководство страны, по его собственным утверждениям, намерено ускорить модернизацию, заслуживает внимания уже сейчас.

Что такое государственные корпорации?

Под госкорпорациями часто понимают все крупные государственные компании, из-за чего необычные новообразования 2007 года теряются в общей массе. На самом деле этот термин корректно применять лишь к нескольким юридическим лицам, которые были созданы с помощью специальных законов, внесенных президентом РФ. В мировой практике такие хозяйствующие субъекты называются «статутными корпорациями», поскольку для каждой пишется особый закон (статут). Они единичны, создавались

АВТОР БЛАГОДАРИТ ВЛАДИМИРА ГЕЛЬМАНА И ЯКОВА ПАППЭ ЗА ЦЕННЫЕ КОММЕНТАРИИ, ВЫСКАЗАННЫЕ В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ ЭТОЙ СТАТЬИ

в условиях кризиса или послевоенного восстановления экономики. Например, в США в 1933 году была создана Федеральная корпорация по страхованию вкладов, а в Великобритании в 1946-м для вывода энергетики из кризиса был создан Национальный совет по углю (снова приватизирован в 1994 году после реформы отрасли).

В России некоторую путаницу вносит и тот факт, что у нас создание статутных корпораций в форме некоммерческих организаций (НКО), получивших имущественный взнос государства, происходило параллельно с другим процессом: отраслевые активы в авиастроении и судостроении были объединены в форме открытых акционерных обществ (ОАО), находящихся в собственности государства. Термином «госкорпорация» принято обозначать обе формы, хотя, строго говоря, к этой категории относятся лишь НКО. Тем не менее их действительно следует рассматривать совместно, что мы и намерены сделать в этой статье, поскольку это варианты реализации одной и той же государственной политики.

Первый вариант госкорпорации вызревал в недрах Федерального агентства по промышленности в течение 2005 года и реализовался в конце 2006-го в виде Объединенной авиастроительной корпорации (ОАК) и в 2007-м — Объединенной судостроительной корпорации (ОСК). Создание обеих курировал тогда первый вице-премьер Сергей Иванов. ОАК стала ответом на кризис гражданского авиастроения, вызванный отсутствием инвестиций, фрагментацией отрасли и, как следствие, внутренней конкуренцией за скудные зарубежные и российские заказы. Острая необходимость в модернизации парка гражданских самолетов и практически проигранная компаниям *Boeing* и *EADS* конкуренция за сегмент дальне- и среднемагистральных самолетов требовали срочных решений по отрасли в целом, поскольку

отечественное авиастроение ежегодно производило лишь 7–9 гражданских самолетов и постепенно превращалось в поставщика отдельных узлов.

Создание отраслевого монополиста было связано с тем, что конкуренция в этой отрасли переносилась за границы страны, а государственный контроль — с тем, что государство выступило инвестором и основным лоббистом интересов ОАК на уровне межгосударственных отношений. Госкорпорация объединила 16 военных и гражданских авиастроительных компаний и заводов, включив и интересы частных владельцев, причем серьезных конфликтов при «сборке» холдинга не было¹. Будущее покажет, сможет ли ОАК добиться заявленных целей: занять 50 проц. российского и 10 проц. мирового рынка гражданских самолетов, доведя продажи до 12–14 млрд дол. к 2015 году². Но важно отметить, что, будучи в собственности государства, ОАК тем не менее имеет значительную самостоятельность в текущем управлении и остается рыночным субъектом со стандартными критериями успеха и эффективности, такими, как доля рынка и рентабельность продаж.

Через год та же схема была применена для реорганизации судостроительной отрасли³. Гражданское судостроение, которое, в отличие от военного, и в советские времена не отличалось большими достижениями (в рамках СЭВ этот сегмент закрывала Польша), находится на грани исчезновения. Будучи загруженной лишь на 20–25 проц. и удовлетворяя лишь около 6 проц. российских потребностей, отрасль не имеет ни кадров, ни мощностей, ни технологий для выполнения новых заказов торгового флота и энергетических компаний⁴. Консолидация всех верфей и последующая модернизация отрасли должны, по мнению правительства, обеспечить ее подготовку к выполнению заказов, связанных с шельфовыми разработ-

ками в Арктике и на Дальнем Востоке. Но, как и в случае с самолетостроением, принуждать российские компании размещать заказы на отечественных предприятиях имеет смысл, только если последние в состоянии их выполнить, а для этого требуются не просто денежные вложения в техническое переоснащение, но и реорганизация устаревшей системы ФГУПов, эффективно управлять которыми российские министерства не в состоянии. И если строительство новых верфей и приобретение технологий

ший государственный «Внешэкономбанк» в госкорпорацию «Банк развития», получившую в качестве взноса около 7 млрд дол. средств из госбюджета. «Банк развития» должен теперь стать основным источником или гарантом инвестиций в инфраструктуру, охрану окружающей среды, особые экономические зоны и другие долгосрочные проекты. Кризис осени 2008 года, однако, внес свои коррективы, и «Банк развития – ВЭБ» стал еще и инструментом передачи государственных средств финансовому и реальному

“Принуждать российские компании размещать заказы на отечественных предприятиях имеет смысл, только если последние в состоянии их выполнить”.

у южнокорейских компаний, в сторону которых смотрят российские чиновники, требует частно-государственного партнерства, то в качестве партнера, представляющего государство, ОСК, обладающая управленческой самостоятельностью, будет более эффективной, чем правительственная бюрократия с неясными полномочиями и размытой ответственностью.

Второй вариант реорганизации государственных активов был придуман группой Сергея Чемезова, контролировавшей «Рособоронэкспорт». Он подтвердил это в своем интервью, посетовав на то, что другие опередили его по части реализации (к этому моменту мы еще вернемся)⁵. Идея состояла в использовании юридической формы НКО «Госкорпорация» для получения в собственность государственных активов. Эта юридическая форма была введена в дополнении к Закону о некоммерческих организациях, принятому в 1999 году для создания Агентства по реструктуризации кредитных организаций, и до мая 2007-го более не использовалась.

Первым реализовать «вариант Чемезова» смог Владимир Дмитриев, конвертировав-

сектору для преодоления дефицита ликвидности.

Летом 2007 года президент подписал еще два закона, создал Российскую корпорацию по нанотехнологиям («Роснано») и Фонд содействия реформе ЖКХ. Оба, по сути, являются фондами, выдающими гранты на исполнение некоторых общественно значимых работ. В первом случае это разработки материалов с заданными молекулярными свойствами, обещающие новую технологическую революцию. Во втором – замена труб и канализаций в городах и ремонт ветхого жилья до 2016 года. Вскоре по той же схеме была преобразована федеральная целевая программа по строительству олимпийских объектов в Сочи, в результате чего появилась госкорпорация «Олимпстрой».

Наконец, в самом конце 2007 года были созданы госкорпорации «Ростехнологии» и «Росатом». В качестве имущественного взноса к «Ростехнологиям» перешли холдинги, которые прежде контролировались ФГУПом «Рособоронэкспорт», а также внушительный набор госпредприятий и пакетов акций. А «Росатом» получил гражданские и

военные активы Федерального агентства по атомной энергии, некоторую часть бывшего РАО «ЕЭС» («Энергоатом») и одновременно создающееся ОАО «Атомэнергопром». Основная информация о новых госкорпорациях сведена в таблицу 1 на с. 79.

Почему госкорпорации?

Благодаря растущим доходам от экспорта углеводородов проблемой 2000-х годов, в отличие от предыдущего десятилетия, стал избыток капитальных ресурсов. За период 2000—2007 годов совокупные поступления в госбюджет от продажи российской нефти составили около 700 млрд долларов⁶. Из них, согласно данным Министерства финансов на конец 2007 года, 340 млрд — это не предназначенные для внутреннего использования сверхдоходы (все, что поступает при цене нефти выше 20 дол. за баррель), из которых 116 млрд пошло на уплату внешнего долга, 122 млрд оставалось в стабилизационном фонде, а 102 млрд все же были переведены в госрасходы⁷.

Во время второго президентского срока Путина политическое руководство осознало необходимость скорейшей модернизации России, в частности, развития инфраструктуры, диверсификации экономики, стимулирования инноваций. Становилось очевидно и то, что ее «кошельком» должно стать государство, у которого скапливались ресурсы. Но, несмотря на давление промышленных и региональных лоббистов, депутатских групп и других, желающих поучаствовать в дележе нефтедолларового пирога, рост госрасходов долгое время удавалось ограничивать. Это стало возможным не только и даже не столько благодаря жесткой позиции Министерства финансов, сколько из-за отсутствия эффективных институциональных решений для осуществления массивованных госинвестиций. Не было организационных структур и механизмов, которые могли бы «принять» огромные средства, рас-

порядиться ими, обеспечить быстрый конечный результат, а главное — гарантировать, что эти средства не будут попросту разворованы или, наоборот, не осядут мертвым грузом на казначейских счетах.

Для того чтобы крупные частные компании приняли участие в реализации масштабных, то есть по определению долгосрочных, проектов национального развития, необходимо решить так называемую проблему «надежных гарантий» (*credible commitment*). Частный бизнес склонен к долгосрочным инвестициям, только когда созданы надежные гарантии прав собственности, то есть условия, при которых активы и будущие доходы никто не отберет. Это вопрос не доброй воли или обещаний правительства, а жестких институциональных ограничений. Специфическим западным средством решения проблемы надежных гарантий стало ограничение власти с помощью верховенства закона и демократических конкурентных выборов. Именно в таких условиях стали возможны долгосрочные частные инвестиции (не только капитальные, но и интеллектуальные), которые привели к глобальному лидерству Запада.

Но верховенство закона и демократические ограничения присутствуют далеко не во всех странах, где происходила или происходит модернизация и ускоренный рост. Это значит, что изобретались и иные способы решения проблемы надежных гарантий. Если государство выступает еще и источником капитала, проблема гарантий становится взаимной: государство должно гарантировать, что не конфискует активы и доходы, а бизнес — что не проигнорирует приоритеты, заданные государством, или хотя бы не разворует, не выведет за рубеж полученные от государства деньги. В странах Юго-Восточной Азии и Латинской Америки проблема надежных гарантий решалась с помощью института личных связей, кото-

Таблица 1

НОВЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ					
Название	Дата создания	Финансовые вложения государства, млрд дол.	Активы, млрд дол.	Генеральный директор / должность на момент назначения генеральным директором	Председатель наблюдательного совета
Объединенная авиастроительная корпорация	20.02.06	0,25	4	А. Федоров / генеральный директор корпорации МИГ, президент корпорации «Иркут»	С. Иванов
Объединенная судостроительная корпорация	21.03.07	1,1	2	А. Дутов / глава Федерального агентства по промышленности (Роспром)	И. Сечин
«Банк развития»	17.05.07	7,5		В. Дмитриев / глава Внешэкономбанка	В. Зубков
«Роснано»	19.07.07	5,4		А. Чубайс / председатель правления РАО «ЕЭС»	А. Фурсенко
Фонд содействия реформе ЖКХ	21.07.07	10		К. Цинц / центральный исполнительный комитет Всероссийской политической партии «Единая Россия», советник руководителя Андрея Воробьева	Д. Козак
«Олимпстрой»	30.09.07	13		В. Колодяжный / мэр г. Сочи	Д. Козак
«Ростехнологии»	26.11.07		30*	С. Чемезов / генеральный директор ФГУП «Рособоронэкспорт»	А. Сердюков
«Росатом»	1.12.07		50*	С. Кириенко / руководитель Федерального агентства по атомной энергии	С. Собянин
		Всего 37	Всего 86		

* Цифра условная, специальных оценок не проводилось.

рый в научной литературе получил название «капитализм для своих» (*crony capitalism*)⁸.

Система капитализма для своих предполагает, что права собственности гарантируются не всем, а лишь избранным владельцам активов. Последним не важно, являются ли гарантии универсальными или эксклюзивными. Они будут инвестировать постольку, поскольку гарантии надежны. А надежность обеспечивается тесными личными связями между избранными собственниками и членами

правительства, а главное, тем, что последние получают свою долю доходов в тех компаниях, стабильность которых обеспечивают.

Присвоение доли (ренды) членами политического руководства может происходить в разнообразнейших формах: с помощью коррупционных платежей, трудоустройства родственников, пожертвований для избирательных кампаний, взносов в партийные фонды, покупку недвижимости для политической элиты, передачу пакетов акций

и т. п. Понятно, что эффективно такая система будет работать при небольшом числе участников с обеих сторон, что позволяет договариваться и взаимно контролировать действия друг друга, управлять экономикой в «ручном режиме». Поскольку круг получателей государственных субсидий и кредитов ограничен, происходит процесс концентрации собственности. Возникновение южнокорейских семейных конгломератов (чеболей) исследователи объясняют тем, что военный режим Пак Чон Хи, пришедший к

активов по заниженным ценам, обвинениями частных собственников в выводе активов, уходе от налогов и других формах недобросовестного поведения.

Не рассчитывая на государственные кредиты, частный бизнес стал осуществлять массированные заимствования на международных финансовых рынках, а государство продолжало экспериментировать, все больше превращаясь в хозяйствующего субъекта. Создавались федеральные целевые программы, запускались национальные проекты,

“Правительство уже не могло оставлять ресурсы в распоряжении неэффективного распорядителя в лице государственных структур”.

власти в 1962 году, назначил ограниченный круг семей для реализации планов развития, а те, в свою очередь, стремились набрать как можно больше активов, чтобы обезопасить себя от произвола военных: получался эффект взаимных заложников⁹.

То, как решалась проблема взаимных гарантий в России после 2000 года, было обозначено эвфемизмом «новый общественный договор», к которому призывали и бизнес, и власть. Поскольку институты верховенства закона и демократии при этом не развивались, система стремительно эволюционировала в сторону капитализма для своих. Это сопровождалось ростом концентрации собственности, активизацией публичных (РСПП) и неформальных механизмов согласования интересов, ростом коррупции, особенно в форме откатов, и обменом кадрами между бизнесом и властью. Но ввиду того, что сторонам не удалось решить проблему надежных гарантий, система продолжала оставаться нестабильной. Свидетельством тому — периодические конфликты, сопровождающиеся давлением государства на частный бизнес и принудительной продажей

декларировались новые формулы частно-государственного партнерства. Но ни одна из этих форм так и не стала действенным инструментом модернизации. Федеральные программы вязли в процедурах министерских согласований, а национальные проекты оказались элементом предвыборной кампании, о котором после выборов практически не вспоминают.

На этом фоне госкорпорации стали попыткой по-новому решить старые проблемы. Давать займы или гарантии частным компаниям правительство не хотело, а оставлять ресурсы в распоряжении неэффективного распорядителя в лице государственных структур уже не могло. Быстрое появление сразу нескольких госкорпораций и объем переданных им средств позволяет предполагать, что именно они стали тем институциональным механизмом, который позволял «открыть клапан» и запустить новый поток государственных инвестиций.

Таким путем правительство, по-видимому, рассчитывает добиться сразу нескольких целей. С 2006 года важнейшей составляющей российской политики стали слияния и

укрупнения, затронувшие частные и государственные компании, а также регионы, университеты, партии и даже города (создание агломераций). Расчет был на то, что концентрация ресурсов улучшит управляемость в соответствующих сферах, особенно там, где дело касалось государственных интересов, а также повысит шансы России в международной конкуренции, где участвуют компании калибра *Boeing* и *Alcoa*.

После того как были проведены слияния в нефтегазовом и алюминиевом секторах, очередь дошла и до отраслей промышленности, которые могли бы числиться по ряду *high-tech*. ОАК, ОСК, «Ростехнологии» и «Росатом» создавались как отраслевые монополисты для конкуренции на мировых рынках, и одновременно — как инструменты повышения управляемости. Независимо от результатов, которые ожидаются в отдаленном будущем, само объединение активов, назначение своих людей и постановка грандиозных задач дали возможность претендовать на серьезные инвестиции. В результате аргументы в пользу неприкосновенности стабфонда постепенно теряли силу, и к концу 2007 года он был распечатан.

Шесть плюс два

Создание госкорпораций содержит ряд противоречий и порождает несколько вопросов. Первый вопрос касается несоответствия содержания и формы. По своему содержанию четыре из восьми госкорпораций представляют собой фонды («Банк развития», Фонд ЖКХ, «Олимпстрой» и «Роснано»), предназначенные для размещения средств согласно уставным целям. Другие четыре (ОАК, ОСК, «Ростехнологии» и «Росатом») являются, по существу, отраслевыми промышленными холдингами. Фонды либо субсидируют целевые виды деятельности, признанные общественно значимыми, либо инвести-

руют переданные им бюджетные деньги в долгосрочные целевые проекты. А промышленные холдинги должны способствовать модернизации соответствующих отраслей и успешно действовать в международной рыночной среде, показывая высокую эффективность. Фонды продукцию не производят, в то время как холдинги — ключевые производители. Если основываться на экономической логике, то для фондов больше подходит юридическая форма НКО, поскольку их функция — не производственная и не коммерческая, а проектно-финансовая. Для промышленных холдингов более уместна апробированная мировым опытом форма ОАО, допускающая гибкое изменение государственной доли. Таким образом, исходя из содержательных задач, формула госкорпораций должна была быть «четыре НКО плюс четыре ОАО».

На деле произошло иначе. «Ростехнологии» и «Росатом», которые, исходя из экономической целесообразности, должны были бы возникнуть как ОАО, использовали юридическую форму НКО, как если бы они были чем-то вроде «общества помощи ВПК» и «фонда содействия мирному атому». В итоге получилось шесть НКО плюс два ОАО. Примечательно, что еще в конце 2006 года Сергей Кириенко продолжал энергично выступать за реформирование атомной отрасли путем создания холдинга «Атомпром» именно в форме ОАО со 100-процентным государственным участием, наподобие ОАК и ОСК, и это выглядело вполне логично. Но уже в начале 2007 года процесс создания госкорпораций пошел по-другому, и на повестке дня возникла НКО «Росатом». Каковы были причины и логика принятия организационного решения, в соответствии с которым две промышленные госкорпорации были оформлены как НКО?

Большой вопрос представляет собой форма собственности, возникшая в процес-

се создания госкорпораций. В случае с ОАК и ОСК институциональное решение было вполне обоснованным, а права собственности — определенными: контрольные пакеты акций принадлежат государству в лице Росимущества, а прибыль, если не реинвестируется, поступает в бюджет. В остальных шести случаях использование формы НКО не добавило определенности. Будучи формально некоммерческими организациями, госкорпорации обладают большими возможностями для ведения предпринимательской деятельности и получения прибыли, но при этом отсутствуют процедуры или четкие критерии для принятия решений о продаже активов или использовании прибыли.

Вопрос о собственности можно переформулировать как проблему соотношения частной (или групповой) и общественной выгоды. Каково это соотношение в случае госкорпораций?

Беглого взгляда на состав наблюдательных советов и высшего звена управления госкорпорациями достаточно, чтобы понять, что распоряжаться этой собственностью поставлены отдельные члены правительства и администрации президента, причем некоторые из них занимают посты сразу в нескольких госкорпорациях. Если государственно-корпоративная собственность выведена из-под формальной юрисдикции правительства РФ, то в каком качестве ею распоряжаются высшие чиновники этого правительства? Статус новой группы управляющих и круг их полномочий — еще один вопрос, возникающий в связи с созданием госкорпораций.

«Бархатная реприватизация»?

Некоторую ясность в вопрос о выборе юридической формы, а значит, и формы собственности могут внести обстоятельства создания госкорпораций и интересы самих создателей.

Как это нередко бывает, возникновение новых институциональных форм связано с конкретными людьми и их интересами, но затем эти формы копируются и приспособляются для решения более широких задач. В частном секторе условием получения прибыли является рыночная ценность, за которой стоит спрос и удовлетворение какой-либо потребности общества. В государственном секторе на первый план выдвигается общественная польза от того или иного организационного решения, а личные или групповые интересы, без которых на деле невозможно продвинуть ни одно решение, в явном виде не обозначаются. Индивиды и группы скрываются за безличными бюрократическими структурами и идеологической завесой. Суть идеологии — представление частного или группового интереса как всеобщего. В процессе создания госкорпораций интересы группы Чемезова сыграли, по-видимому, главную роль. Что хорошо для «Рособоронэкспорта», оказалось хорошо и для страны¹⁰.

Созданный в 2000 году в качестве монопольного государственного посредника для экспорта продукции ВПК, «Рособоронэкспорт» получил огромную рыночную власть. Этот ФГУП, который в 2004 году возглавил Чемезов (до этого он был заместителем директора), контролировал важнейший ресурс для всего отечественного ВПК: доступ к рынку. В отсутствие госзаказа, выживание предприятий ВПК зависело от внешнего рынка, и тот, кто имел монопольный контроль над экспортным каналом, контролировал и всю отрасль. С помощью административного подчинения, через госпакеты, а также путем учреждения АО с последующим внесением туда акций предприятий «Рособоронэкспорт» смог взять под контроль часть ВПК, связанную с вертолетостроением, машиностроением, двигателестроением («Оборонпром»), производство титана (ВСМПО-«Ависма») и стали

(«Русспецсталь»), а также АвтоВАЗ, обросший множеством сомнительных посредников. Наиболее ярким эпизодом использования рыночной власти было включение Казанского вертолетного завода в холдинг «Оборонпром» под угрозой лишения экспортного заказа. Как скромно выразился сам Чемезов, «ФГУП “Рособоронэкспорт” начал потихоньку разрастаться, у него появились промышленные предприятия»¹¹.

Это разрастание привело к локальному противоречию между «базисом» и «надстройкой». Благодаря влиятельному поло-

В результате появилась перспектива взять под контроль акционированные ФГУПы, но не было подходящего инструмента, чтобы это сделать. Сам Чемезов признавал, что «Рособоронэкспорт», который тоже был ФГУПом, не подходит для создания промышленных холдингов, и его группа искала новую юридическую форму. Решение оказалось нестандартным. Как уже упоминалось, значительно раньше, чем он сам, «вариантом Чемезова» воспользовались другие государственные менеджеры. Пропустить их вперед было тактически оправданно: они стали пер-

“Возникновение новых институциональных форм связано с конкретными людьми и их интересами, но затем эти формы приспособляются для решения более широких задач”.

жению на рынке и личным связям в Кремле «Рособоронэкспорт» начал превращаться из экспортного посредника в управляющую компанию, претендующую на функции собственника по отношению к тем предприятиям, продукция которых была востребована за границей. Но юридически, будучи ФГУПом, формально принадлежащим Росимуществу, он не имел прав владения, не мог управлять активами, находящимися в иной форме собственности, и не имел достаточных административных полномочий по отношению к тем предприятиям, которые контролировал как учредитель. Фактический контроль необходимо было легитимировать в терминах «производственной необходимости» и оформить юридически. Идея госкорпорации как инструмента, позволяющего конвертировать власть в собственность, возникла приблизительно через год после того, как Чемезов возглавил «Рособоронэкспорт»; примерно тогда же Росимущество разработало программу акционирования и приватизации ФГУПов, справедливо сочтя их крайне неэффективной формой собственности¹².

вопроходцами и приняли на себя значительную долю общественного внимания и критики. Получилось так, что «Ростехнологии» присоединились к уже существующему, широкому «госкорпоративному движению».

По свидетельству Чемезова, он и его команда разрабатывали и лоббировали закон для «Ростехнологий» еще с 2005 года. По этому шаблону писались законы и для других госкорпораций. В законе об НКО уже было положение о том, что имущество, вносимое государством при учреждении госкорпорации, перестает быть государственным и становится собственностью последней. Отдельные законы, с помощью которых в 2007 году создавались шесть госкорпораций, наделяли их правами собственности, а специальные постановления правительства уточняли перечень передаваемого имущества¹³. Эти законы дают право вести коммерческую деятельность с использованием переданных государством активов или временно свободных денежных средств, но обязывают направлять прибыль на достижение уставных целей. При этом четкость целей у раз-

ных госкорпораций сильно различаются. Фонд содействия реформе ЖКХ и «Олимпстрой», например, ограничены конкретными видами работ и объектов, а также сроками, в которые их необходимо выполнить. В этом смысле «Олимпстрой» хуже всех: его работу в 2014 году придется проверять весь мир. Цели и функции госкорпораций «Ростехнологии», «Росатом» и «Банк развития», наоборот, настолько широки, что под них можно подвести практически любую предпринимательскую деятельность.

“Директора и наблюдательные советы госкорпораций имеют чрезвычайно высокую степень автономии в принятии управленческих и имущественных решений”.

«Ростехнологии» должны содействовать разработке, производству и экспорту высокотехнологичной продукции, причем далее в тексте закона идет внушительный список торгово-экономических функций корпорации. А в случае «Росатома» это цели, соответствующие государственному ведомству: проведение государственной политики, нормативно-правовое регулирование, управление госимуществом в области использования атомной энергии. Получается, что свобода распоряжения переданным имуществом прямо пропорциональна широте целей, прописанных для конкретной госкорпорации.

По словам Чемезова, созданная им госкорпорация является «самой прогрессивной и наиболее соответствующей текущему состоянию экономики страны формой хозяйствования и организации оборонно-промышленного производства»¹⁴. В пользу такой схемы объединения предприятий отрасли звучали два ключевых аргумента: она позволяет быстрее распространять технологические новации и повышает качество выполнения экспортных заказов.

С точки зрения общественных выгод, преимуществ учрежденной государством НКО по сравнению с ОАО не очевидны. В конечном итоге только практика покажет, что лучше для страны, «вариант Чемезова» или «вариант Иванова». А выгоды для группы Чемезова очевидны. Аргументом Чемезова против ОАО как юридической формы для «Ростехнологий» стало то, что акционерным обществам запрещено заниматься экспортом вооружения. Терять эту позицию и финансовый поток объемом в 6–7 млрд дол. было бы абсурдно.

Не менее важно и то, что, акционировавшись и породив себе нового собственника в виде НКО, «Рособоронэкспорт» смог юридически закрепить контроль над ранее приобретенными активами, получил право акционировать и «собирать» в холдинги бывшие ФГУПы и принять во владение госпакеты частных компаний. Кроме оборонных предприятий, группе Чемезова удалось взять под контроль значительный сегмент автопрома (государственные пакеты ВАЗа, КамАЗа и производителей комплектующих), авиакомпании, входящие в *Air Union*, доли в горнодобывающих компаниях, объекты недвижимости¹⁵. В итоге получился конгломерат из 426 предприятий, которые планируется объединить в 24 военных и 7 гражданских холдингов.

Формально, говорить о том, что «Ростехнологии» стали приватизационной схемой, некорректно, поскольку отдельные физические лица, занимающие высшие руководящие посты в госкорпорации, не являются собственниками переданных ей активов. Но и государство как организация, представляющая общественный интерес и ограниченная в своей деятельности формальными процеду-

рами, тоже перестало быть их собственником. Борьба вокруг конечного списка активов для «Ростехнологий» сопровождалась критикой и даже выяснением природы госкорпоративной собственности¹⁶. Министр финансов Кудрин назвал создание «Ростехнологий» скрытой приватизацией и выводом активов, поскольку средства, вырученные от продажи бывших государственных долей, уже не попадут в государственный бюджет¹⁷. Аналогичное опасение высказано в докладе Совета Федерации, подготовленном комитетом по промышленной политике, который возглавляет Валентин Завадников: «Форма госкорпорации создает идеальные условия для перевода госсобственности в негосударственный сектор при минимальных финансовых выгодах для государства и при повышенном риске бесконтрольного использования и вывода активов»¹⁸. Чемезов и другие директора госкорпораций уверяли: ни о какой приватизации не может быть и речи, средства госкорпораций работают на государство.

Или персонифицированная госсобственность?

В случае «Банка развития», «Ростехнологий» и «Росатома» ядро активов и связанных с ними управленцев сформировалось до появления госкорпоративной собственности, последняя лишь повысила их полномочия и возможности дальнейшего укрупнения. В случае с ОАК и ОСК состав руководства определялся в процессе создания новых госхолдингов и продолжал меняться после его завершения. Госкорпорация «Олимпстрой» заменила федеральную целевую программу, а «Роснано» и Фонд содействия развитию ЖКХ возникли заново, но в этих трех случаях сначала целенаправленно формировалась организационная структура и команда, а уже потом предоставлялись ресурсы. Несмотря на разницу стартовых сценариев, вокруг госкорпораций сложилась новая группа

управленцев. Примерный круг лиц, принимающих решения и неподконтрольных кому-либо извне, кроме президента и председателя Правительства РФ, сводится к восьми директорам госкорпораций (они также входят по должности в наблюдательные советы) и примерно пятнадцати членам правительства, председательствующим в наблюдательных советах или входящим в несколько из них¹⁹.

В ситуации, когда государство выводит активы и финансовые средства в негосударственные организации, но при этом выступает в качестве их учредителя, решающим фактором, определяющим круг действительных собственников и их правомочия, является порядок назначения высших управляющих и способы контроля за их действиями. Законы о госкорпорациях не позволяют правительству РФ вмешиваться в их деятельность. К ним неприменим закон о банкротстве. Счетная палата РФ лишена права осуществлять их проверку, за исключением «Росатома». В борьбе за конечный список активов Чемезов был вынужден пойти на уступку, допустив возможность проверок Счетной палаты. В остальных же случаях контроль правительства минимален и заменен контролем со стороны наблюдательного совета и ежегодным независимым аудитом.

Таким образом, директора и наблюдательные советы госкорпораций имеют чрезвычайно высокую степень автономии в принятии управленческих и имущественных решений. Снимать и назначать их может только президент РФ. Ядро наблюдательных советов составляют члены правительства, причем некоторые из них занимают посты сразу в нескольких из них. В таблице 2 приведен список членов правительства, наиболее активно вовлеченных в принятие решений, связанных с госкорпорациями, — тех, кто входит в несколько наблюдательных советов, а также их председатели.

Таблица 2

ЧЛЕНЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА В РУКОВОДСТВЕ ГОСКОРПОРАЦИЙ				
Имя	Должность в исполнительной власти	Председательство в наблюдательном совете	Членство в наблюдательном совете	Число должностей в ГК
Д. Козак	вице-премьер	«Олимпстрой», ЖКХ	«Олимпстрой», ЖКХ, «Банк развития», «Ростехнологии»	4
И. Левитин	министр транспорта	нет	ОАК, ОСК, «Банк развития», «Олимпстрой»	4
В. Христенко	министр промышленности	нет	ОСК, «Банк развития», «Роснано», «Ростехнологии»	4
В. Путин	первый зам. председателя военно-промышленной комиссии, министр	нет	ОАК, ОСК, «Банк развития», «Ростехнологии»	4
А. Сердюков	министр обороны	«Ростехнологии»	ОАК, ОСК	3
Э. Набиуллина	министр эконом. развития	нет	«Банк развития», «Роснано», «Ростехнологии»	3
А. Белоусов	зам. министра эконом. развития	нет	ОАК, ОСК, «Росатом»	3
В. Назаров	глава Росимущества	нет	ОАК, ОСК, «Роснано»	3
И. Шувалов	первый вице-премьер	нет	ОАК, «Росатом», ЖКХ	3
А. Силуанов	зам. министра финансов	нет	ЖКХ, «Олимпстрой»	2
С. Иванов	вице-премьер	ОАК	ОАК	1
И. Сечин	вице-премьер	ОСК	ОСК	1
А. Фурсенко	министр образования	«Роснано»	«Роснано»	1
В. Зубков	первый вице-премьер	«Банк развития»	«Банк развития»	1
С. Собянин	вице-премьер	«Росатом»	«Росатом»	1

И все же, в каких отношениях с государством состоят госкорпорации? С одной стороны, все госкорпорации, хотя и в разной степени, выведены из-под юрисдикции правительства РФ, его министерств и других формальных структур государства. Это особые, «статутные» хозяйствующие субъекты. С другой стороны, распоряжение их имуществом

предельно персонифицировано, причем управлять им делегированы высшие государственные чиновники и члены правительства. Это своего рода «смотрящие» от государства. То, что было создано таким образом, можно было бы назвать персонифицированной государственной собственностью — в том смысле, что ею распоряжаются не безличные

бюрократические структуры, а конкретные лица, состав которых — по крайней мере, номинально — определяет президент РФ. Государственной эта собственность остается в той степени, в какой ее контролирует глава государства. При этом смена директоров и наблюдательных советов госкорпораций будет означать смену собственников. Исходя из этого, трудно не согласиться с соображениями авторов доклада, подготовленного Советом Федерации, о том, что «экономическое поведение данных структур поставлено в зависимость от политического цикла выборов Президента и от политической конъюнктуры, более того, создает стимулы к попыткам манипулирования политическим процессом со стороны госкорпораций»²⁰. Именно по отношению к госкорпоративному сектору вопрос преемственности и преемника — это в явном виде вопрос собственности и собственника.

Тем не менее несправедливо было бы сводить логику создания госкорпораций только к личным и групповым интересам. В системном измерении это скорее логика отчаяния, а не наживы. Тот факт, что госкорпорации, а вместе с ними и огромные «куски» собственности и «мешки» с деньгами были фактически выведены из-под юрисдикции правительства, то есть основного аппарата государства, говорит о том, что руководство страны признает неэффективность последнего, его неспособность решать модернизационные задачи. Это означает, что в России не удалось обеспечить надежные гарантии прав частной собственности и провести реформу государства. Вместо этого из него выделяется группа управленцев, которым лично доверяет президент. Они не стеснены формальными процедурами согласований и контроля за расходованием бюджетных средств. Перед ними ставятся большие

задачи вроде обновления инфраструктуры городов или развития высоких технологий, им предоставлена свобода в принятии решений, значительные ресурсы, высокие зарплаты. Опасения критиков, что частные выгоды могут в такой ситуации многократно превысить общественные, то есть, попросту говоря, управленцы обогатятся, а задачи не будут решены, вполне оправданны. Остается рассчитывать только на личную ответственность: в приведенных в данной статье таблицах содержатся фамилии тех, с кого следует спрашивать за успехи или провалы крупнейших проектов или даже целых отраслей народного хозяйства. Ведь жаловаться на недостаток ресурсов или саботаж чиновников в случае с госкорпорациями неуместно.

Неуместны и какие-либо отсылки к кризису. Экономический кризис затронет госкорпорации в наименьшей степени, поскольку они обеспечены финансовыми ресурсами, не зависят от потребительской конъюнктуры, а ухудшение условий на рынке труда позволит им успешнее решить кадровые проблемы. Слова Анатолия Чубайса о том, что «Роснано» — «организация с деньгами, с кэшем, мы — организация без кредитов, мы — организация без залогов, вообще без каких бы то ни было обременений, и мы, конечно, ну просто в шоколаде»²¹, на данный момент можно вполне отнести и к другим госкорпорациям, кроме «Ростехнологий», активы которой обременены долгами²². Единственное осложнение состоит в том, что в связи с экстренными бюджетными тратами у госкорпораций могут возникнуть трудности с получением дополнительных средств в недалеком будущем. Но к этому моменту, то есть через два, максимум три года, можно будет оценить успешность и этого институционального эксперимента. ■

ПРИМЕЧАНИЯ ¹ Перечень предприятий и акционерных обществ см. на сайте ОАК (<http://www.uacrussia.ru/ru/corporation/>).

² Цели заявлены в стратегии развития ОАК. См.: <http://uacrussia.ru/ru/corporation/strategy/>

³ Указ Президента и перечень предприятий см. на сайте «Роспрома» (<http://www.rosprom.gov.ru/osk/docs.html?did=14>).

⁴ <http://www.rb.ru/biz/markets/show/96>.

⁵ Интервью Сергея Чемезова газете «Ведомости» 14 июля 2008 года.

⁶ Независимая оценка банка «Уралсиб». См.: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2007/11/28/136929>

⁷ <http://www.hse.ru/news/1149311.html>

⁸ *Kang D. Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines.* Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2002; *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence* / S. Haber (ed.). Stanford: Stanford Univ. Press, 2002.

⁹ См. *Kang D. Crony Capitalism; Oh I. Mafioso, Big Business, and the Financial Crisis in South Korea and Japan.* L.: Ashgate, 2000.

¹⁰ Историческая фраза “*What is good for the country is good for General Motors and what is good for General Motors is good for the country*” (1952) принадлежит Чарльзу Уилсону, президенту «Дженерал Моторс», ставшему также министром обороны США.

¹¹ Интервью Сергея Чемезова...

¹² См.: Интервью главы Росимущества В.Л. Назарова «Бюрократия узурпировала права рынка» // Ведомости. 2005. 28 марта.

¹³ Исключение составляет «Росатом», который специальным решением правительства был

наделен ограниченными правами собственности и лишь на часть предприятий.

¹⁴ Интервью газете «Известия» 28 декабря 2007 года (<http://www.izvestia.ru/person/article3111741/>).

¹⁵ Полный список активов, внесенных государством в госкорпорацию «Ростехнологии» (Указ Президента от 10.07.2008), см.: <http://www.rostechn.ru/about.shtml>.

¹⁶ В момент внесения законопроекта о создании «Ростехнологий» критику госкорпораций позволили себе Аркадий Дворкович (назвал моду на госкорпорации опасной), Михаил Фрадков (открыто выступил против Чемезова), а также Герман Греф.

¹⁷ См.: Коммерсантъ. 2008. 10 июня.

¹⁸ Доклад Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», с. 164. Текст доступен на официальном сайте РФ: <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/index.html>

¹⁹ В наблюдательные советы отдельных госкорпораций входят также представители Совета Федерации, Государственной думы и Общественной палаты, но они не были причастны к процессу создания и передачи собственности.

²⁰ Доклад Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», с. 164.

²¹ Выдержка из интервью Анатолия Чубайса со ссылкой на агентство «Интерфакс» (http://www.gazeta.ru/news/business/2008/11/16/n_1296616.shtml).

²² По информации газеты «Ведомости» от 25 ноября 2008-го, суммарные долги предприятий, вошедших в «Ростехнологии», составляют 120 млрд руб.