

Стратегия развития

УДК 334.02

Государственные корпорации и развитие высокотехнологичных отраслей реального сектора экономики: исторический обзор и мировой опыт

© 2009 г. А. А. Путилов, А. Г. Воробьев, А. В. Путилов, Е. Г. Гольдман*

1. Введение

Финансово-экономический кризис выдвинул на первый план необходимость инструментов противодействия негативным экономическим явлениям. Такими инструментами могут стать институты развития, например, государственные корпорации, которые приобретают определяющее значение. Государственные корпорации, как некоммерческие организации с особым статусом, были образованы в соответствии с принятыми законами всего около двух лет назад, опыт их работы в этом статусе невелик, но уже можно сделать некоторые обобщения. Так в 2007 г. в России были созданы шесть государственных корпораций в соответствии с принятыми законами по каждой из них. Сферы деятельности этих корпораций весьма различны, что характеризуется уже их названиями: «Ростехнологии», «Роснано», «Росатом», «Олимпстрой», «Фонд содействию реформированию ЖКХ», «Внешэкономбанк». Седьмая госкорпорация — «Агентство по страхованию вкладов» — имеет ту же организационно-правовую форму что и другие госкорпорации, но сфера деятельности ее столь специфична, что в данном аналитическом материале не рассматривается. Подробный экономический анализ деятельности этих новых субъектов рыночных отношений (которые по статусу являются некоммерческими организациями) еще впереди, но некоторые особенности экономического, организационного и правового характера деятельности этих структур можно проанализировать уже сейчас. Важно, что большинство государственных

корпораций включают в свой состав высокотехнологичные предприятия и следует надеяться, что новые организационные и экономические условия их деятельности будут способствовать переходу реального сектора нашей страны на инновационный путь развития. Сравнение с деятельностью некоторых открытых акционерных обществ, в названиях которых также присутствует слово «корпорация», позволяет сделать анализ более полным и емким.

2. Институты экономического развития: мировой опыт

2.1. Общие рамки институционального подхода к развитию экономики

В самом широком смысле под институтами развития [1-3] подразумеваются формальные и неформальные рамки политического, экономического и социального взаимодействия. В этом контексте институтом роста (развития) может стать любая структура (инструмент, механизм), снижающая неопределенность в системе отношений и стимулирующая более эффективную экономическую деятельность. Считается, что эти институты являются вторым по значению источником экономического роста после человеческого капитала. В это понятие «человеческий капитал» входит не только узкий набор способностей и компетенций рабочей силы, но и широкая характеристика общества, включая общепринятые социально-культурные установки и ценности, систему стимулов и мотиваций и т.п. Являясь в некотором смысле производной человеческого капитала, они способны оказать позитивное влияние на экономический рост только при соответствии институциональной структуры (включая существующие и конструируемые элементы), отвечающие сложившемуся культурно-историческому и политическому этапу. Другими словами, институты, эффективные на этапе становления

* А. А. Путилов — к. э. н., инвестиционный менеджер Госкорпорации «Роснано».

А. Г. Воробьев — д. э. н., шеф редактор ИД «Руда и Металлы»

А. В. Путилов — д. т. н., профессор, президент ОАО «Атомэнергосервис»

Е. Г. Гольдман — д. э. н., профессор, заведующий кафедрой «Экономика» РГГРУ

развивающейся экономики, могут оказаться неработоспособными на последующих этапах развития и наоборот. Очевидно, что вклад подобных институтов в социально-экономическое развитие (особенно — в рамках модернизации и выращивания подобных институтов) неразрывно связан со стратегиями институционального развития. В более узком понимании «институт» — это отдельная организация и процедурные механизмы. При этом экономическому прогрессу общества способствуют только те из них, которые позволяют реализовать эффективные управленческие решения [6-8]. Таким образом, эти институты являются средой и одновременно инструментами государственной политики развития. Например, на международном уровне, в качестве институтов развития чаще всего действуют различные экономические и кредитно-финансовые организации, ориентированные на поддержку институциональных и прочих реформ (на глобальном и региональном уровнях). Как правило, ими иницируются или поддерживаются проекты, требующие масштабных финансовых ресурсов [4-5].

В мировой практике выработаны самые разнообразные подходы к изучению влияния институтов развития на экономический рост. При их широкой трактовке целесообразно обратиться к опыту экспертов Международного валютного фонда (МВФ), который в течение нескольких лет проводил специальные исследования влияния институциональных условий на экономическое развитие. В частности, этим экспертам удалось идентифицировать три ключевые момента экономического развития: качественное управление (относительно низкий уровень коррупции, гарантии политических прав, управляемость государственного сектора, далее — госсектора), эффективную систему защиты прав частной собственности и институциональные ограничения политических решений, делающие их предсказуемыми и определенными.

При более узкой трактовке выделить или структурировать институты развития достаточно сложно. Влияние отдельных организаций и норм на развитие в этом случае гораздо более индивидуально и зависит не только от траектории экономического роста, но и текущих «координат» на этой траектории. Данная задача упрощается, если принимается предпосылка об априорной эффективности инновационной модели как для развитых, так и для динамично развивающихся экономик, хотя роль наукоемких информационных технологий, инноваций и предпринимательской деятельности в сфере высоких технологий оценивается экспертами неоднозначно (особенно в контексте финансовых проблем, с которыми столкнулись динамично развивающиеся страны). В долгосрочной перспективе инновационный экономический рост считается наиболее перспективным вариантом развития и отдельных стран, и мировой экономической системы в целом. В данном перечне отражаются оба подхода к трактовке институтов развития — общий и более узкий. Ниже будут рассмотрены примеры внедрения и развития данных институтов в рамках национальной инновационной политики развитых стран.

2.2. Формирование приоритетов инновационного развития

В условиях ограниченности ресурсов практически в любой экономической системе ключевой задачей является выбор тех направлений их использования, которые способны дать в будущем наибольший эффект (экономический, политический, социальный). В рамках промышленной, научно-технической и инновационной политики такой выбор осуществляется, как правило, в рамках системы приоритетов, отражающих перспективные зоны развития национальной экономики [7-9]. Все чаще для их определения используется методика «Форсайт-прогнозов», учреждаются специализированные институты, проводящие на постоянной или регулярной основе форсайт-исследования по заказу правительств и международных организаций, а также крупных фирм [11]. Наглядным примером является английский Центр обзорных исследований («Centre of Excellence in Horizon Scanning»). В некоторых странах такие исследования организуются периодически под эгидой специальных комиссий (например, инновационные обследования, организуемые Министерством исследований, науки и технологий в Новой Зеландии и др.).

За рубежом считается общепринятым, что при инвестировании обычно выделяют три основных фундаментальных приоритета или типа стратегии развития: гармоничная, технологически ориентированная и социально-значимая. Примером первой стратегии стала система приоритетов развития Канады. Здесь наибольший объем средств направляется на развитие национального здравоохранения, основных секторов промышленности, фундаментальной науки, энергетики и охраны окружающей среды. Типичный технологически-ориентированный институт приоритетов сформировался в Японии. По так называемому «Третьему базовому плану», которому выделяются четыре приоритетные области, науки о жизни, об окружающей среде, информационно-коммуникационные технологии, нанотехнологии и наноматериалы. Наконец, примером социально-ориентированной стратегии является швейцарская программа «Продвижение образования, науки и технологий», где в числе приоритетов значится, например, поддержка успешного продолжения карьеры граждан страны старших поколений.

Следует заметить, что в последние десятилетия различных странах прослеживается все более выраженная ориентация приоритетов развития на создание сетей и интеграцию различных элементов национальной инновационной системы (НИС). Данные интеграционные механизмы присутствуют в научно-технологических стратегиях практически всех развитых стран [14]. В качестве примера можно привести тот факт, что в австралийской «Стратегии построения научной инфраструктуры» («National Collaborative Research Infrastructure Strategy») в качестве приоритетов устанавливаются направления деятельности,

связанные с интеграцией бизнеса, науки и образования, частных и государственных институтов, с построением научных сетей и объединений, региональных кластеров и объединений с зарубежными партнерами.

2.3. Развитие инновационных сетей и инновационных кластеров

В последние годы усилия по налаживанию связей между государственными и частными структурами в области науки, технологий и инноваций приобретают все более институционализированный характер (особенно в промышленно развитых странах). Как правило, государственная поддержка предоставляется для реализации проектов, направленных на сближение частного и государственного сектора, либо предполагающих совместное участие их представителей для формирования комплексных инновационных проектов. Важное значение придается созданию различных форм объединений частных и государственных организаций в национальном масштабе.

Имеется богатый международный опыт формирования инновационных кластеров. Например, в Нидерландах в 2007 г. стартовала программа Smart Mix (ежегодное финансирование программы – около 100 млн евро), содействующая возникновению национального консорциума, в который должны войти наиболее активные и эффективные в сфере инноваций представители бизнеса, университетов, исследовательских институтов и других организаций. Программа предполагает создание специальной инфраструктуры, позволяющей участникам консорциума значительно снизить трансакционные издержки при подборе партнеров для реализации инновационных проектов. Другой пример: в Австралии государство ежегодно выделяет 127,5 млн австр. долл. на работу центров совместных исследований (Cooperative research centers). В Европейском союзе данные процессы происходят достаточно интегрированно, например, в Австрии с 2006 г. в рамках трех государственных программ (Kplus, Kind, Knet) осуществляется оценивание деятельности университетов с последующим присвоением лучшим коллективам статуса центров компетенций. В Канаде ежегодно выделяется 77,4 млн канадских долларов на поддержание национальных центров превосходства, ориентированных на сотрудничество с сообществами конечных потребителей. В Италии с 2005 г. правительство финансирует 19 проектов по развитию совместных исследований (бюджет программы 85 млн евро). Лаборатории и компании, участвующие в этих проектах, объединены в мультидисциплинарную специализированную сеть. Аналогичные программы действуют в Испании, Швеции и ряде других стран. Например, в Норвегии с 2006 г. функционирует Национальный центр экспертиз, в чьи задачи входит оценивание и отбор предприятий и научных организаций, являющихся узловыми в региональных инновационных кластерах.

В действиях правительства Италии, утвердившего проект создания «объединенных лабораторий», работающих в рамках приоритетных национальных направлений (новые материалы, биотехнологии и т.д.), прослеживается отчетливая инновационная направленность. Эти лаборатории и созданные ими сети должны содействовать развитию промышленных предприятий в тех регионах, которые испытывают недостаток в новых знаниях и технологиях. С другой стороны, в Исландии, например, кластерная сеть строится вокруг ключевых национальных научно-исследовательских институтов столицы страны Рейкьявика. Здесь основной акцент делается на развитии поддерживающих структур, позволяющих эффективно финансировать многообещающие проекты, инициированные организациями, расположенными и за пределами столицы.

Во Франции специальная межведомственная комиссия определила 15 конкурентоспособных кластеров в виде региональных групп организаций. Для повышения конкурентоспособности французской высокотехнологичной промышленности Министерство экономики и финансов Франции оказывает материальную поддержку проектов, реализуемых предприятиями и организациями, находящимися «внутри» подобных кластеров. В Японии действует программа «Knowledge cluster initiative», стимулирующая развитие кластеров в 18 регионах страны. Содействие оказывается совместным проектам, в которых региональные университеты выступают в роли ядра таких кластеров, образованных сетью малых инновационных и крупных промышленных компаний [17]. Аналогичные программы действуют, в частности, в Дании и Канаде.

2.4. Права собственности на результаты исследований и разработок, поддержка университетов

Во многих странах ведутся реформы (в некоторых – уже довольно давно) по сближению государственного сектора науки и крупных промышленных предприятий. Зачастую камнем преткновения в сотрудничестве государственных организаций и частных фирм является вопрос о распределении прав на полученные научно-технические результаты. С одной стороны, для успешного трансфера технологий права на объекты интеллектуальной собственности (ИС) должны передаваться от лаборатории (например, университетской, государственной) частной компании. С другой стороны — для сохранения стимулов к дальнейшему взаимодействию с реальным сектором экономики лаборатории (особенно университетские) должны сохранять эти права за собой. Как показывает многолетняя зарубежная практика, интересы научных структур и компаний по отношению к научным результатам заметно различаются. Компания должна получить временное конкурентное преимущество за счет инноваций, а научный коллектив — закрепить авторство на свои достижения (для опубликования, по-

лучения официального права продолжать работу по данному научному направлению, престижа и признания в научном сообществе и т.д.). Эти принципиальные противоречия разрешаются в различных государствах по-разному.

Так, в Японии с 2004 г. все права на ИС, полученную в университетских лабораториях, закрепляются за университетами. Чтобы не возникало барьеров для трансфера технологий, Министерство образования, культуры, спорта, науки и технологий этой страны отобрало 43 университета и создало в их составе специальные службы стратегического IPR-менеджмента. Сегодня японские университеты сами несут ответственность за соблюдение прав на объекты ИС. Помимо этого, по инициативе Общества продвижения науки Японии формируется сеть центров лицензирования (более 40 структур) и трансфера технологий. Другой пример: в Италии с 2005 года действует закон, изменивший статус научных работников и профессорско-преподавательского состава университетов. Ведение совместных с компаниями проектов переданы в полномочия университетов. При этом сняты все ограничения на совместительство университетских ученых и профессоров в компаниях и на получение дополнительных доходов от этой деятельности.

2.5. Финансовая поддержка малых инновационных предприятий

Довольно часто фирмы, созданные университетскими учеными, разрабатывают достаточно рискованные инновационные проекты, сулящие в перспективе значительные выгоды. Для поддержки подобных инициатив в Австрии, например, уже несколько лет реализуются две программы — «Программа посевного финансирования» («Seed Financing programme») и программа «А + Б» («Academy plus Business programme»). В их рамках осуществляется поддержка как новых инновационных фирм, так и «спин-офф» компаний. В Испании в рамках программы «IN-GENIO-2010» создан специальный фонд (с объемом средств около 200 млн евро), поддерживающий через Общество венчурного капитала рискованные инновационные проекты. В Великобритании одновременно работает «Схема корпоративного инвестирования» («Enterprise Investment Scheme») и тресты венчурного капитала — два правительственных проекта, направленных на стимулирование корпоративных инвестиций в акционерный капитал малых инновационных компаний. В Канаде с 2004 г. Банк по развитию бизнеса (Business Development Bank) осуществляет венчурное финансирование с использованием специально выделенного государственного пакета (в объеме 250 млн кан. долл. в год) и с привлечением частных средств. В Австрии Агентство по продвижению научных исследований («Research Promotion Agency») уполномочено осуществлять программы по поддержке новых (образованных не менее 3-х лет назад) малых высокотехнологичных

фирм («старт-ап» компаний). В Германии с 1997 г. действует программа EXIST, в рамках которой осуществляется двойная поддержка проектов малого инновационного бизнеса: средства поступают и базовую организацию (университет или научный институт), и в «старт-ап» фирму для увеличения ее собственного капитала. В Дании Министерство экономического развития страны использует схемы премирования за риск и государственные гарантии. В Норвегии учрежден специальный государственный фонд для покрытия рисков инвестирования в малый инновационный бизнес. Одновременно для инвестиционных компаний, финансирующих проекты малых инновационных фирм, предлагается выгодный пакет инфраструктурных и банковских услуг. Аналогичный фонд действует и в Новой Зеландии. В Нидерландах разрабатываются различные схемы, облегчающие доступ малых инновационных предприятий к небольшим (в пределах 0,5 млн евро) займам. В Великобритании в ряду прочих мер (например, введенных в 2003 г. специальных грантов для малого инновационного бизнеса) используются своего рода «обременения» на государственные контракты в сфере науки и инноваций. С 2005 г. не менее 2,5 % от их общего числа министерства и ведомства должны заключать с малыми предприятиями.

2.6. Налоговое стимулирование инновационного развития

Развитие этого института развития предполагает осознание действующими политиками того факта, что изъятие части «возврата» от инвестиций в науку и инновации заставляет многие компании выбирать другие области инвестирования. С помощью налоговых льгот чаще всего поощряются крупные инвестиции в науку и инновации: инвестиции, имеющие постоянный или регулярный характер, инвестиции в стратегически важные направления науки и технологий, инвестирование малых и средних инновационных предприятий.

Особенности развития института налогового стимулирования достаточно полно представлены в специальной литературе. Поэтому в контексте настоящей статьи подчеркнем только один, принципиально важный, на наш взгляд, момент. До последнего времени наиболее действенной и рациональной считался следующий вид поддержки научной и инновационной активности предприятий, практикуемый почти во всех зарубежных странах. Так, в Австрии с 2005 г. компании, инвестирующие в науку и технологии (даже если они сами не проводят исследования и разработки), получают премию в размере 25 % от затрат на эти исследования и разработки (но не более 100 тыс. евро в год). В Канаде с 2004 г. размер налогового кредита для «научных» затрат составляет 35 % на первые 2 млн канадских долларов, инвестированных в науку и технологии. Аналогичный кредит используется в Ирландии (в размере 20 %) и с 2002 г. в Мексике (30 %).

Существенным ограничением для данного института развития среди прочих является сильная неравномерность распределения «научных» затрат. В частности, по оценкам экспертов Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), в 2006 году на 1000 европейских и 1000 неевропейских компаний приходилось примерно 80 % всех затрат на науку частного сектора. При этом, пять компаний, возглавляющих европейский список, осваивали почти 20% всех этих затрат (в неевропейских странах – примерно 11%), а 50 компаний — почти 70 % (53 %), соответственно. Таким образом, регулирующий потенциал механизмов, которые связывают льготы и преференции с масштабами ресурсов, которые конкретные компании направляют на исследования и разработки, хотя и достаточно высок, но в каждый момент времени ограничен относительно небольшим количеством фирм.

В том числе и по этой причине развитые страны все чаще прибегают и к другим схемам стимулирования. Например, в 2005 г. правительство Бельгии приняло решение стимулировать научную активность частного сектора, снизив налог с заработной платы ученых. Компании, ведущие исследования и разработки или сотрудничающие с научными организациями, могут оставлять себе 50 % от объема налогов с заработной платы. Похожие меры реализуются в Италии. Здесь с 2003 г. налоговую субсидию получают предприятия, не менее 10 % прибыли которых используется для финансирования трудовых издержек на научный персонал. В Норвегии в 2002 г. запущена программа по налоговому стимулированию «Skattefunn», которая также ориентирована на поддержку научных кадров.

2.7. Эффективное оценивание качества и результативности инновационной активности

Структуры, осуществляющие прямую поддержку научной деятельности, в данном разделе не рассматриваются, так как они давно стали не столько институтами развития, сколько необходимым условием существования всей системы науки и инноваций. Тем не менее, существуют механизмы повышения эффективности данных институтов, способные внести серьезный вклад в общий экономический рост. Во многих странах в связи с повышением требований к результативности исследований и разработок, увеличением государственных расходов в этой сфере и ослаблением государственного контроля над текущим использованием научными организациями и университетами бюджетных средств появилась острая потребность в новых инструментах оценивания эффективности их деятельности [8-10]. Для этого на законодательном уровне вводятся новые стандарты качества и нормативы государственного управления, отвечающие новым требованиям.

В Австралии в рамках национальной стратегии «Backing Australia's Ability – Building Our Future through Science and Innovation» установлены так называемые

«Рамки качества и доступности исследований, финансируемых государством» («Quality and Accessibility Frameworks for Publicly Funded Research»). Данный документ состоит из двух разделов, устанавливающих, во-первых, процедуры и стандарты оценивания качества научной работы университетов и государственных агентств и, во-вторых, регламент оценивания доступности данных институтов и их исследований для научного и бизнес-сообществ.

В Австрии учреждено специальное Агентство по обеспечению качества (Quality Assurance Agency), осуществляющее регулярное (циклическое и периодическое) оценивание деятельности университетов и совершенствование принципов, процедур и стандартов оценок. Регулярному оцениванию подвергается Национальный фонд исследований этой страны. Агентство отвечает за внедрение в институты и университеты специальных механизмов, обеспечивающих самостоятельное оценивание, контролирует правильную работу этих структур и вносит коррективы на разных уровнях реализации данной процедуры. Университеты, получившие в 2004 г. значительную самостоятельность, предоставляют Агентству агрегированные оценки собственной деятельности, в то время, как все внутренние процедуры их «самооценивания» прозрачны и контролируются общественностью.

В Норвегии комплексное внедрение новых механизмов оценивания инновационной активности началось в 2002 г. Было учреждено независимое государственное ведомство — Агентство по обеспечению качества в сфере образования (Agency for Quality Assurance in Education), ведущее аккредитацию высших учебных заведений (в том числе, занимающихся исследованиями и разработками) с использованием комплексных механизмов оценивания качества их работы. В Испании принятый в 2001 г. «Закон об университетах» ввел новые принципы оценивания качества образовательной и научной работы. При региональных администрациях сформированы соответствующие агентства. Параллельно проводятся панельные обследования в рамках системы мониторинга и оценивания Национального плана по развитию науки, технологий и инноваций, позволяющие проследить за результативностью новой системы управления качеством и оперативно вносить необходимые коррективы. Еще более давняя практика оценивания результативности исследований и разработок, финансируемых государством, существует в таких странах, как Великобритания, Германия и США.

2.8. Развитие институтов превосходства

В последние десятилетия в научно-инновационной политике различных государств все более важную роль играет поддержка наиболее перспективных, передовых институтов (так называемых «центров превосходства») [15–16]. Соответствующие мероприятия связаны с продвижением националь-

ных приоритетов в сфере науки и технологий, наращиванием эффективности государственных расходов и внедрением соответствующих механизмов оценивания результативности в данной сфере.

Термин «центр превосходства» происходит от англоязычного словосочетания «center of excellence». Так называют организации, ведущие научные исследования и разработки и занимающиеся внедрением их результатов в прорывных областях знаний, а также располагающие уникальными материально-техническими, интеллектуальными и кадровыми ресурсами. Их деятельность отличается высочайшим качеством и уникальностью проводимых работ. Как правило, они являются национальными (некоторые — мировыми) лидерами в одном или нескольких направлениях науки и технологий и, одновременно, связующим звеном, обеспечивающим трансфер знаний с переднего края науки и технологических разработок к национальным предприятиям. Слово «превосходство» подчеркивает, что данный центр является образцом для других организаций, работающих в данной области. Имущество лабораторий принадлежит государству, но для распоряжения им привлекались негосударственные организации-контрактеры — промышленные компании, университеты, институты. По отношению к лабораториям функции государства заключались в выделении активов (материально-техническое обеспечение проектов), стратегическом управлении и контроле результатов. Лаборатории отвечали за выполнение комплекса научных исследований и текущий менеджмент [10]. Организации-контрактеры обеспечивали необходимый кадровый потенциал и целевую подготовку специалистов. Схема «выращивания» центров превосходства в США оправдала себя при реализации масштабных государственных научно-исследовательских программ [16]. Она продолжает использоваться и в настоящее время. Заметим, что ее реализация связана со значительным участием государства и тесного взаимодействия центров с ведомствами — учредителями.

Применяется и другой способ для менее масштабных программ, при котором прямое участие государства необязательно. Например, в Германии функции контроля за деятельностью центров превосходства осуществляют советы научных сообществ, а функции поддержки — фонды земель. Показателен опыт Германии по реструктуризации научно-исследовательского комплекса бывшей ГДР в начале 1990-х гг. Сформировавшиеся в этот период механизмы, методы и процедуры позволили осуществить эффективный отсев худших организаций и, в последствии, стали использоваться при поддержке наиболее эффективных структур. Эффект для развития экономики достигался не единичными организациями, а их объединением посредством единых информационных сетей и общей инфраструктуры.

При третьей схеме инновационного развития, как правило, поддерживается научная деятельность исследовательских университетов, давно и плодот-

ворно работающих на переднем крае науки и добившихся значительных результатов. Для этих целей в США, Финляндии, Великобритании и других странах используется механизм «блок-грантов», средства которых организации-получатели могут использовать достаточно свободно, исходя из собственного видения будущего развития [17]. Очевидно, что в рамках неопределенных ориентиров развития участие и контроль государства должен быть минимальным. Данная практика нацелена на наиболее значительные прорывы в науке и технологиях в средне- и долгосрочной перспективе.

Таким образом, в развитых странах активно используются различные механизмы для поддержания и развития инновационной деятельности, как в промышленности, так и в учебных заведениях. В нашей стране развиваются в последнее время государственные корпорации как форма инновационного развития российской экономики. История социалистического развития (авиация, атомный щит, космос и пр.) дала в отечественной практике примеры быстрого инновационного роста, которые необходимо адаптировать к рыночным условиям хозяйствования.

3. Правовые основы и история формирования государственных корпораций в России

3.1. Основные принципы формирования государственных корпораций

Основанием для выделения и анализа в единый блок отечественных государственных корпораций [9] (далее — госкорпораций) являются:

- специфика институтов развития, создаваемых различными странами для реализации своих стратегических целей и приоритетов в условиях глобализации и новой экономики, использование специфических особенностей отечественной истории промышленного развития;

- активное позиционирование в качестве эффективного института развития, адекватного основным стратегическим задачам и ограничениям социально-экономического развития России.

Историческое понятие государственной корпорации имеет глубокие корни. Изначально это понятие использовалось для обозначения различных форм общности индивидов, преимущественно, по профессиональному признаку. Со временем так стали называть различные союзы, обладающие внутренней организацией и являющиеся объектом и субъектом прав и обязанностей. Более современным трактовкам этого термина присущ акцент на обоснование и принятие корпоративных управленческих решений. Несмотря на широкий диапазон использования данного термина, в ряде стран он подразумевает структуры (организации), обладающие внутренним единством, возможностью участия в гражданском обороте, установленными границами ответственности и неограниченным периодом су-

ществования. Как правило, это хозяйственные общества, виды и особенности которых в каждой стране варьируют в зависимости от спектра юридических лиц, предусмотренных национальным законодательством, что, впрочем, не исключает присутствие слова «корпорация» в названиях различных организаций (всемирно известные корпорации РЭНД-корпорэйшн, Майкрософт и др.).

Необходимость предварительного определения термина «государственная корпорация» вызвана тем, что он допускает неоднозначную трактовку и зачастую используется для обозначения разных юридических лиц не только отечественного, но и зарубежного права. Круг участников гражданского оборота, которые сегодня в России ассоциируются с термином «госкорпорация», заметно уже. Они пользуются прямой и косвенной (финансовой и иной) поддержкой государства, являются, как правило, некоммерческими организациями, деятельность которых оценивается и контролируется не только и не столько самим государством, сколько общественными (публичными) институтами.

Наряду с бесприбыльными организациями к их кругу относят и хозяйственные общества с «присутствием» государства (конкретные формы этого присутствия задаются национальным законодательством), а также «квазигосударственные» организации: частные структуры, имеющие специальную лицензию или иные формы разрешения на определенные виды деятельности. В России, например, госкорпорациями часто называют не только хозяйственные общества госсектора экономики, но и наиболее крупные и значимые для страны структуры: государственные унитарные предприятия, акционерные общества и их «дочки» со значительным государственным участием и др. [8]. Все они так или иначе своеобразно аффилированы с государством: например, открытые акционерные общества «Газпром», РЖД, «Роснефть», «Аэрофлот», Объединенная авиастроительная и Объединенная судостроительная корпорации (ОАК и ОСК, соответственно). Причем ОАК и ОСК демонстрируют весьма распространенную в России практику использования термина «корпорация» в наименованиях участников гражданского оборота, осуществляющих свою деятельность в различных правовых формах: ОАО, ГУП и др. Например, ФГУП «Российская самолетостроительная корпорация «МиГ», «Государственная инвестиционная корпорация» (ГОСИНКОР).

Несмотря на то, что термин «государственная корпорация» был выделен в России в качестве одной из организационно-правовых форм деятельности некоммерческих организаций (далее — НКО) еще в 1999 г., столь широкое и свободное использование данного термина не вызывало каких-либо вопросов и недоразумений, поскольку до 2007 г. эта форма использовалась лишь дважды. Причем оба случая относились к жестко регламентированным сферам деятельности (кредитной и страховой), что во многом «блокировало» проявление особенностей новой

правовой модели и объясняло отсутствие особой заинтересованности в ней. Правовая модель госкорпорации, таким образом, конструировалась и вводилась в систему юридических лиц отечественного права для конкретной цели в иных, чем сегодня, условиях и ограничениях.

Статус и позиционирование госкорпораций в отечественном праве радикально изменились в 2007 г., в течение которого было создано сразу шесть государственных корпораций и широко обсуждались перспективы создания новых. Причины возросшей «популярности» новой правовой модели сразу же оказались в центре острых дискуссий, что было связано не столько с количеством созданных структур, сколько со спектром охваченных ими сфер деятельности, диапазоном закрепленных за ними функций и полномочий, и, наконец, беспрецедентностью объемов имущественного взноса Российской Федерации, который оценивается сегодня почти в 2 трлн руб. В таблице приведены: перечень созданных за последние два года госкорпораций, сферы и цели их деятельности и масштабы оценки имущественного взноса Российской Федерации (или активов созданных корпораций).

3.2. Особенности организационно-правовой формы отечественных госкорпораций

Создание в различных сферах деятельности столь масштабных и значимых экономических структур, а также обсуждение перспектив и очередности появления новых госкорпораций придало дискуссиям вокруг них не только остроту, но и определенную пристрастность, политическую окраску. Критика корпораций фокусирует внимание на недостатках их правовой конструкции с точки зрения правил юридической техники и логики права, ее использовании для фактически бесконтрольного (и фактически безвозмездного) изъятия государственного имущества. Очевидно, что для получения сбалансированной и объективной характеристики госкорпораций необходимо, если не игнорировать подобные крайности, то, по крайней мере, несколько дистанцироваться от них.

Госкорпорация действительно выделяется среди других юридических лиц «лаконичностью» нормативной правовой базы, основные положения которой заданы единственной статьей 7.1. Федерального закона «О некоммерческих организациях» (12.01.1996 №7-ФЗ, далее — закон о НКО). Законодательные особенности позволяют варьировать полномочия, функции, сферы деятельности, другие характеристики данного института в чрезвычайно широком диапазоне, порождают коллизии и вопросы о правомерности принадлежности конструкции некоторых госкорпораций к НКО и соответствии логике и системе юридических лиц отечественного права. Госкорпорация является своего рода исключением из его основных правил и принципов, гибридным и весьма специальным видом юридического лица. Это связано, прежде всего, с тем, что каждая корпорация

Таблица 1

Совокупность некоторых характеристик отечественных государственных корпораций

Сокращенное наименование	Законодательное основание для создания	Основные сфера и цели деятельности	Оценки объема имущественного вноса Российской Федерации
«Внешэкономбанк»	№ 82-ФЗ 17.05.2007	Финансирование инвестиционных инновационных проектов, привлечение займов и кредитов, страхование, валютный контроль, выпуск облигаций и иных ценных бумаг, лизинг, выдача гарантий, взаимодействие с международными и национальными институтами развития и другие направления крупномасштабной инновационной деятельности	Уставный капитал — около 250 млрд руб. (2007г.)
«Роснано»	№ 139-ФЗ 9.07.2007	Реализация государственной политики в области нанотехнологий и nanoиндустрии, включая финансирование исследовательских проектов, инновационную деятельность, разработку и внедрение нанотехнологий и выпуск нанопродукции	Уставный капитал — примерно 130 млрд руб. в 2007 г. и около 40 млрд руб. в 2009 г. с учетом сокращения бюджетных обязательств
«Фонд содействия реформированию ЖКХ»	№ 185-ФЗ 21.07.2007	Финансовая поддержка капитального ремонта многоквартирных домов и расселения аварийного жилого фонда в субъектах РФ и муниципальных образованиях	Уставный капитал — 240 млрд руб.
«Олимпстрой»	№ 238-ФЗ 30.10.2007	Строительство и эксплуатация объектов XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, а также развитие города как горноклиматического курорта	Денежный взнос — до 200 млрд руб., а также земельные участки, изымаемые для государственных нужд (строительство и обслуживание олимпийских объектов)
«Ростехнологии»	№ 279-ФЗ 23.11.2007	Содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских разработчиков и производителей высокотехнологичной продукции, привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс	Окончательный состав имущества определен соответствующим указом Президента Российской Федерации
«Росатом»	№ 317-ФЗ 01.12.2007	Фактически выполняет функции федерального органа исполнительной власти по отношению к атомному энергетическому и ядерному оружейному комплексам России; осуществляет реализацию государственной политики, нормативное правовое регулирование, управление имуществом и обеспечение безопасности в этих областях	Оценка активов до 1 трлн руб. (научные центры, десять закрытых городов, десять атомных станций, урановые рудники, заводы по обогащению урана и производству ядерного топлива, предприятия и объекты обеспечения ядерной и радиационной безопасности)

создается на основании специального закона, развивающего, дополняющего, уточняющего и адаптирующего рамочную модель госкорпорации, заданную федеральным законом об НКО, в соответствии с целями создания и иными особенностями каждой корпорации. Пунктом 3 статьи 7.1 определено, что порядок реорганизации и ликвидации госкорпора-

ции также устанавливается законом о ее создании, а не статьями 57 и 61 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), как это происходит с другими организациями.

Согласно ст. 50 ГК РФ принадлежность к НКО означает, что прибыль не является основной целью деятельности госкорпорации и не распределяется меж-

ду ее участниками. Предпринимательская деятельность таких корпораций должна быть направлена на достижение целей их создания и соответствовать этим целям. Госкорпорация определена в отечественном праве как не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Некоторое несоответствие этих структур кругу НКО связано с тем, что последние, по сути, являются институтами гражданского общества, призванными объединять имущество и усилия частных (физических и юридических) лиц для достижения общественно полезных целей. В соответствии с п. 2 ст. 2 закона об НКО они «могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ». Собственно, исходя из этого, формировались нормы, регулирующие создание и деятельность таких организаций, и их основные виды. В случае с госкорпорациями, происходит не объединение имущества частных собственников, а безвозмездная передача им имущества и денежных средств государства. Поскольку их единственно возможным учредителем выступает государство, то по своей внутренней организации госкорпорации являются не корпоративными образованиями, а унитарными организациями (аналогично учреждениям и ФГУПам), однако, в отличие от них госкорпорация является собственником своего имущества.

Для госкорпораций закон о НКО (и некоторые другие законы) действует с существенными изъятиями и дополнениями, в том числе вносимыми законами об их создании. Например, на госкорпорации не распространяются ряд положений ст. 32 закона о НКО, определяющей порядок осуществления контроля за их деятельностью (пп. 3, 5, 7, 10 и 14); федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (26.10.2002 г. №127-ФЗ), а также требования к составу учредительных документов юридического лица, установленные ст. 52 ГК РФ. Одновременно с созданием первой в 2007 году госкорпорации «Внешэкономбанк» в закон о НКО была внесена поправка, допускающая формирование уставного фонда госкорпорации за счет части ее имущества (п.1, статья 7.1). Данная норма призвана продемонстрировать кредиторам корпорации и другим заинтересованным участникам гражданского оборота нижнюю границу ее ответственности по своим обязательствам. Наконец, как уже отмечалось, реорганизация и ликвидация госкорпораций происходит не по правилам, установленным для юридических лиц отечественного права (или их отдельных

видов), а в соответствии законами о создании этих корпораций.

Таким образом, квалификация госкорпорации в качестве НКО, дополненная прочими характеристиками этих институтов, заданными действующим законодательством, порождает ряд вопросов и коллизий. Это, в свою очередь, служит причиной претензий к правовой конструкции госкорпорации, формулируемой как размывание установленных отечественным правом принципов и критериев классификации юридических лиц. Безвозмездная передача государственного имущества в собственность госкорпорации (при ее создании) является одной из ключевых характеристик и особенностей ее юридической «личности». Причем, если сам трансфер делает логичным и во многом объясняет отсутствие между ней и Российской Федерацией ответственности по обязательствам друг друга, установленное законом о НКО, то безвозмездность передачи не позволяет квалифицировать ее как приватизацию государственного имущества. Взаимные обязательства могут быть предусмотрены в законе о создании корпорации. Так, для Госкорпорации «Росатом» это определяется обязательствами, принятыми на себя этой госкорпорацией и Российской Федерацией (статья 10 соответствующего закона). Что касается возмездности, то она предусмотрена статьей 1 федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» (21.12.2001 №178-ФЗ).

Создавая учреждения и унитарные предприятия, государство лишь закрепляет за ними свое имущество на праве оперативного управления или хозяйственного ведения, сохраняя его в своей собственности и получая право на долю прибыли ФГУПов, которые, в отличие от государственных учреждений и корпораций, являются коммерческими структурами. «Взамен» имущества, внесенного в уставный капитал хозяйственных обществ, государство получает в отношении их обязательственные права.

Формирование госкорпораций в России имеет зарубежные аналоги. Так, уже в середине 2008 г. руководство ГК «Ростехнологии» заявило, что российская корпорация будет строиться в значительной мере по образцу итальянской группы компаний Finmeccanica, прообразом которой стал государственный Институт промышленной реконструкции (Istituto per la Ricostruzione Industriale, IRI), созданный в середине тридцатых годов прошлого века. Группа компаний Finmeccanica была создана в 1948 году для реструктуризации и управления машиностроительными и судостроительными предприятиями IRI, но уже в 70-х гг. стала консолидировать активы в различных отраслях промышленности [17-18]. В 1993 г. в нее были внесены активы семи оборонных предприятий обанкротившегося государственного холдинга EFIM. После того как в 1997 году Finmeccanica получила убыток в размере 1,2 млрд евро, появился план ее полной приватизации. В 2000 г. государство

продало часть своей доли на бирже и сейчас ему принадлежит 33,74 %, а остальное находится в свободном обращении. Выручка компании за 2007 г. — 13,4 млрд евро, чистая прибыль — 521 млн евро. Капитализация — около 7 млрд евро. 80 % дохода компания получает за счет своих ключевых бизнесов, а именно авиакосмического и оборонного направлений. Компания занимает 1-ое место в области высоких технологий в Италии и 3-е в Европе.

В контексте института доверительной собственности существенной характеристикой госкорпорации представляется не только безвозмездная передача ей государственного имущества, но и полномочия учредителя (государства) в части контроля за его целевым использованием. Его правомерность в целом предопределяется тем, что деятельность корпораций является целевой (они создаются для достижения социальных, управленческих или иных общественно полезных целей, которые конкретизируются для каждой корпорации законом о ее создании). В качестве единственного и общего для института госкорпораций инструмента контроля закон о НКО определяет ежегодный отчет об использовании имущества. Причем его формат каждая корпорация устанавливает самостоятельно и в соответствии с законом, на основании которого она создается. Очевидно, что в этих условиях информативность ежегодных отчетов государственных корпораций об использовании своего имущества может варьироваться в весьма широком диапазоне.

Каких-либо специальных положений о контроле государства за выполнением возложенных на госкорпорации функций (или отражения этих вопросов в законе о создании корпорации) закон о НКО не содержит. Данный вопрос для каждой корпорации решается индивидуально, что во многом объясняет фрагментарность и неопределенность соответствующих положений в законах о создании госкорпораций. По понятным причинам на общем фоне недостаточной конкретности формата деятельности госкорпораций выделяется «Олимпстрой», результаты и критерии оценки деятельности которой в части строительства олимпийских объектов достаточно очевидны и конкретны [17, 18].

В Госкорпорации «Росатом», например, для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью корпорации и ее организаций созданы ревизионная комиссия и структурное подразделение внутреннего аудита, компетенции которых связаны с проверками финансово-хозяйственной деятельности, ведения бухгалтерского учета, эффективности использования имущества (ст. 5, 19, 31 и 32 федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», 01.12.2007 №317-ФЗ). Правда здесь, в отличие от других корпораций, предусмотрена разработка программы деятельности на долгосрочный период, утверждаемой правительством и устанавливающей производственные, инвестиционные и финансовые показатели деятельности, в том числе по государс-

твенному оборонному заказу. Однако, поскольку программа заметно уже целей корпорации и возложенных на нее функций, а механизмы корректировки ее показателей, ответственность за их достижение в законе не определены, она не обеспечивает в полной мере контроль за достижением целей и за выполнением полномочий и функций, перечень которых включает примерно 70 позиций (статьи 7–14 федерального закона №317-ФЗ.)

3.3. Место госкорпораций в экономической и нормативно-правовой системе

Можно сделать несколько выводов о правовой модели «среднестатистической» отечественной госкорпорации, ее месте в системе юридических лиц отечественного права, потенциале использования для достижения стратегических целей социально-экономического развития страны, в том числе, через создание и деятельность институтов развития.

Во-первых, следует признать, что перечень и сочетание рассмотренных признаков данной правовой модели действительно в определенной мере нарушают каноны, принципы и логику отечественного права, в том числе, части установленного порядка отчуждения государственного имущества, систематики юридических лиц и т.д., то есть модель достаточно несовершенна.

Во-вторых, не останавливаясь специально на оценке причин возросшей популярности правовой модели госкорпорации, заметим, что она, отчасти, связана с составом и правоспособностью юридических лиц отечественного права. Дело в том, что ни одна из этих сложившихся структур не подходит для сложных и масштабных задач национальной значимости, связанных с технологической модернизацией экономики, ростом ее конкурентоспособности и переходом к стратегии инновационного развития.

В-третьих, особенности правовой конструкции госкорпорации во многом определяют не только возможности и преимущества ее использования в качестве модели для отечественных институтов развития, но и возникающие при этом риски и издержки. Они связаны с весьма высокой вероятностью монополизации госкорпорациями отдельных сфер и сегментов деятельности, что может блокировать и без того крайне слабую на внутреннем рынке конкуренцию и стать серьезным препятствием для достижения стратегических целей социально-экономического развития страны. Обратной стороной индивидуальности правовой базы каждой корпорации, позволяющей «подгонять» ее под конкретные цели, оказывается зависимость подобных институтов от колебаний политической конъюнктуры, иных субъективных факторов и обстоятельств. Наконец, в случае неэффективной работы корпораций несовершенство и фрагментарность рычагов и инструментов контроля за достижением их целей, выполнением возложенных на них полномочий и функций может иметь негативные последствия и эффекты, создать

реальную угрозу для социально-экономического развития страны в целом. Некоторые сомнения в целесообразности столь массового и масштабного использования правовой модели госкорпорации связаны с отсутствием опыта ее использования, причем, в весьма специальных сферах деятельности. Однако, обоснованность этих опасений может быть проверена только через несколько лет, когда проявятся последствия и эффекты деятельности структур, созданных в 2007 г.

4. Заключение

Беглый анализ инструментов экономического развития и роль госкорпораций в этих важнейших процессах технологической модернизации отечественной экономики показывают необходимость мониторинга деятельности этих структур в ближайшем будущем. Планируется в следующей публикации проанализировать первые итоги деятельности госкорпораций на отечественном и мировом рынках.

Библиографический список

1. Бандурин А. В. Историко-правовой анализ генезиса корпораций // Экономика России: основные направления совершенствования. Сб. научных трудов. №4. М.: Консалтинг XXI век. 2003.
2. Государственные корпорации в современной России. Доклад Экспертного совета при комитете Совета Федерации по промышленной политике. 2008. (<http://www.prompolit.ru>).
3. Гохберг Л. М. Новая инновационная система для «новой экономики»: препринт WP5/2002/02. М.: ГУ-ВШЭ. 2002.
4. Каждой губернии — по госкорпорации?/ Аргументы и факты. №23. 2008.
5. Лазаревский А. Диагноз института госкорпораций. ЭЖ-ЮРИСТ. №6. 2008.
6. ИМЭМО. Мировая экономика: прогноз до 2020 г. М.: Магистр, 2007.
7. Делягин М. Государственные корпорации как фактор модернизации России. 2008 (www.rspp.su/articles/03.2008).
8. Дынкин А., Кондратьев В. И др. Конкурентоспособность в глобальной экономике. М.: Наука. 2003.
9. Никитин А. Корпоративная Россия/ Новая газета. №86. 12.11.2007.
10. Полтерович В. М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории / Экономика и математические методы. 2006. Т. 42. №1 (28).
11. Chesbrough H., Vanhaverbeke W., West J. Open innovation: Researching a new paradigm. Oxford University Press. 2006.
12. The 2007 EU Industrial R&D Investment Scoreboard. European Commission. 2007. P. 30, 55.
13. Перани Дж., Сирилли С. Бенчмаркинг инновационной деятельности европейских стран/ Форум. 2008. №1 (5).
14. Issues Paper: Strategic priorities in developing science, technology and innovation policy. OECD meeting of senior executives. 2007. DSTI/STP (2008).
15. Paasi M. Collective benchmarking of policies: an instrument of policy // Science and Policy. V. 32 (1). 2005.
16. Schibany A. Aiming high — revisited. An updated assessment of the 3 % — target. Joanneum Research. Institute of Technology and Regional Policy. InTeReg Working Paper. №50 — 2008. Vienna. Austria. 2008.
17. Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ, или искусство реформ. ГУ-ВШЭ. Препринт WP10/2007/08.
18. Регионам нужны свои корпорации/ Известия. №92. 23.05.2008.