Колобова Гузель Анисовна

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ КАК ПОЛИТИКО-ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Использование государственных корпораций как политико-государственного инструментария регулирования экономики в постсоветской России является предметом политической дискуссии. В статье рассматриваются политические аспекты создания, функционирования и результативности российских государственных корпораций, анализируются проблемы реализации данных политико-государственных механизмов регулирования экономики, имеющие политическую природу.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/8-2/22.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 8 (22): в 2-х ч. Ч. II. С. 101-104. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/8-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

100. Хлебников А. В. Образование и развитие Советской автономии марийского народа. 1917–1929 гг. Йошкар-Ола: Марийское кн. изд-во, 1970. 270 с.
101. Центральный государственный архив историко-политической документации Республики Татарстан (ЦГА ИПД РТ). Ф. 868. Оп. 1.
102. ЦГА ИПД РТ. Ф. 1223. Оп. 1.
103. Чувашская энциклопедия. Чебоксары: Чуваш. кн. изд-во, 2009. Т. 3. М–Се. 688 с.
104. Шкаровский М. В. Русская Православная Церковь при Сталине и Хрущеве (государственно-церковные отношения в СССР в 1939-1964 годах). М.: Издательство Крутицкого подворья, 2005. 424 с.
105. Щукин Д. С. Идеология и практика культурно-просветительской работы на территории Мордовии в 1918–1927 гг. // Вестник НИИ гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия. 2011. № 3. С. 165–178.
106. Юрченков В. А. Власть и общество: российская провинция в период социальных катаклизмов 1918–1920 гг. Саранск: НИИГН, 2010. 440 с.

CHURCH SEPARATION FROM STATE: IMPLEMENTATION OF DECREE OF COUNCIL OF PEOPLE'S COMMISSARS OF THE RSFSR FROM JANUARY 23, 1918 IN MARI, MORDOVIA AND CHUVASH REGIONS

Fedor Nikolaevich Kozlov, Ph. D. in History
Department of Contemporary History of Peoples of Russia
Mordvinian State University named after N. P. Ogarev
fedor1977@yandex.ru

The author considers the implementation of one aspect of the Decree of Council of People's Commissars of the RSFSR from January 23, 1918 "On Church Separation from State and School from Church" in three national regions (Mari, Mordovia and Chuvash), and analyzes the process progress of Church separation from state, arising problems and the chosen ways of their solution.

Key words and phrases: Russian Orthodox Church; Church separation from state; civil metrication; religious marriage; icons seizure; liquidation of Church institution as legal entity.

УДК 321
Политология

Использование государственных корпораций как политико-государственного инструментария регулирования экономики в постсоветской России является предметом политической дискуссии. В статье рассматриваются политические аспекты создания, функционирования и результативности российских государственных корпораций, анализируются проблемы реализации данных политико-государственных механизмов регулирования экономики, имеющие политическую природу.

Ключевые слова и фразы: государство; государственные корпорации; экономика; государственная экономическая политика; государственная собственность; политико-государственные механизмы; политико-организационные механизмы.

Гузель Анисовна Колобова, к.ю.н., доцент
Кафедра гражданского права и процесса
Башкирская академия государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, г. Уфа
guzel_kolobova@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ КАК ПОЛИТИКО-ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ©

Российские государственные корпорации (далее – ГК) создавались по «наиболее чувствительным для государства направлениям» [10], причём 6 корпораций (Банк развития и внешнеэкономической деятельности, Российская корпорация нанотехнологий, Фонд содействия реформированию ЖКХ, Олимпстрой, Ростехнологии, Росатом) были созданы в сжатые сроки – с мая по декабрь 2007 года.

Образование ГК преследовало разные цели, каждая ГК уникальна по своему предназначению. Анализ показывает, что российские ГК значительно различаются по сфере деятельности, наличию властных полномочий, задачам, функциям, имущественному положению, управляющей структуре, срокам функционирования и др.

Объединяющей характеристикой ГК является политическая мотивация их создания. Мы согласны с точкой зрения Я. Паппе: ГК создаются там, где есть задача, которая воспринимается властью как значимая [Цит. по: 19]. В качестве мотивов государственного побуждения к созданию ГК в научной литературе указываются: введение контроля над стратегически важными отраслями экономики, создание инструментов модернизации, оптимизация

© Колобова Г. А., 2012

государственной собственности и др. [16, с. 8]. ГК создавались в России в целях увеличения эффективности государственного управления, ускорения реализации государственных решений [17, с. 153].

Как отмечалось, шесть ГК были стремительно созданы в 2007 году, завершающем второй этап российской трансформации (2000–2007 годы), политической стратегией которого стало интенсивное укрепление рычагов государственного регулирования экономики. В этот период российская экономика развивалась относительно быстрыми темпами, однако вышла только на показатели 1990 года. Власть не смогла обеспечить поступательное развитие экономических отношений. Стало очевидным несоответствие существовавшей низкокачественной системы государственного регулирования экономики (в первую очередь политико-организационных механизмов регулирования), ориентированной преимущественно на решение традиционных и текущих вопросов, приоритетным задачам социально-экономического характера. Существующие формы участия государства в экономической жизни (учреждения, унитарные предприятия) не в полней мере удовлетворяли интересам государства. Государство широко применяло процедуру создания ОАО со значительным участием государства, однако длительный процесс формирования этой организационно-правовой формы, неэффективность деятельности представителей государства в ОАО и другие аргументы обусловили поиск новых механизмов усиления политико-государственного участия в экономике.

В этих условиях ГК должны были стать дополнительными механизмами государственного воздействия на конкретные проблемные сферы экономики, инструментами реализации государственной политики. ГК были наделены некоторыми полномочиями и функциями органов государственного управления, при этом структура органов исполнительной власти не менялась. Административный статус руководителей созданных ГК, назначаемых Президентом РФ, фактически уравнивал их с руководителями государственных органов исполнительной власти. Создание ГК стало в некотором роде расширением системы государственного управления, процессом перехода отдельных государственных решений с уровня органов исполнительной власти на уровень корпораций.

Включение ГК в действительность носило чрезвычайный, экстренный характер. Существует мнение, что сработал фактор ограниченности времени до вероятной смены властных элит (в 2008 году Президентом РФ был избран Д. А. Медведев) в сочетании со стремлением «дополнительно зафиксировать приоритеты в государственной политике, сформировать под них необходимые имущественно-финансовые заделы» [14].

Создание ГК вызвало неоднозначную оценку самых различных специалистов, сомнения большинства из них оказались небеспочвенными.

ГК изначально являлись потенциально коррумпированным субъектом государственного воздействия на экономику, некоторые из возможных способов неконтролируемого выведения активов (безвозмездное финансирование, выдача льготных кредитов, внесение средств в уставные капиталы дочерних и зависимых обществ, сдача активов в аренду на льготных условиях, закупки по завышенным ценам, завышенные траты на строительство и ремонт, эмиссия долговых ценных бумаг с повышенной доходностью, манипуляции с фондовым рынком) прямо указывались в Докладе, подготовленном Экспертным советом при Комитете Совета Федерации по промышленной политике в 2008 году, посвящённом перспективам применения конструкции ГК в России [4]. Общие выводы Доклада заключались в необходимости незамедлительных действий государства по ликвидации ГК, докладчики настаивали на возвращении властных функций (нормотворческих, надзорных, контрольных, правоприменительных) от всех созданных государственных корпораций государству и законодательном запрете на передачу им таких функций; установлении единообразных правил формирования руководящих органов государственных корпораций и контроля за их деятельностью со стороны государства; разработке и реализации программы акционирования и последующей приватизации государственных корпораций.

Противоположная точка зрения была изложена в аналитическом докладе «Государственные корпорации как элемент модернизации в российской экономике», подготовленном в начале 2011 года по заказу Аналитического центра при Правительстве РФ. Один из авторов доклада, директор Института глобализации и социальных движений Б. Кагарлицкий отмечал, что развитие сектора ГК – неизбежная стратегия для страны, которая пытается совершить рывок в модернизацию [5]. Эксперт считал, что форма ГК – единственная форма, которая привязана к национальным интересам. «При всех проблемах госкорпораций их расформирование и приватизация – крайне опасная тенденция. Это ухудшит условия для модернизации» [Там же], - заключил учёный.

Нет единства мнений о ГК и у политических лидеров государства.

Уже в 2009 году, через год–полтора после создания корпораций, по инициативе В. В. Путина Президент РФ Д. А. Медведев неоднократно давал понять, что у государства есть претензии к ГК. Летом 2009 года Президентом РФ было дано поручение Генеральной прокуратуре РФ проверить деятельность корпораций. Особое внимание в ходе проверки должно было уделяться законности и эффективности использования переданных ГК финансовых средств и государственного имущества, а также соответствию деятельности корпораций целям, определённым при их создании.

Официально результаты этой проверки не оглашались, в печать попали лишь отдельные факты [3], однако очевидно, что именно они повлияли на выводы Д. А. Медведева о необходимости отказаться от этой формы. 21 октября 2009 года Президент РФ на встрече с представителями бизнеса заявил: «Я считаю, что мы в какой-то момент выпустили из-под контроля создание государственных корпораций. Это не значит, что их нужно закрыть. Они будут работать, но, в конечном счёте, встанет вопрос: или акционерное общество, или ликвидация деятельности» [15]. По результатам проверки был сделан вывод о нецелесообразности дальнейшего использования такой организационно-правовой формы, как государственная корпорация. В качестве исключения отмечались ГК, которые существуют в среде, где государство пока не может обеспечить конкурентные начала.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2009 года Д. А. Медведев заявил, что корпорации, которые имеют определённые законом временные рамки работы, должны по завершении их деятельности быть ликвидированы, а те, которые работают в коммерческой, в конкурентной среде, должны быть со временем преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством. В дальнейшем они или сохранятся в государственном секторе, там, где это необходимо, или будут реализованы частным инвесторам [12]. Однако инициатива Д. А. Медведева была реализована только в отношении одной ГК: Роснанотех была преобразована в ОАО «Роснано», остальные ГК функционируют в том же статусе.

Оценка деятельности промышленных ГК и холдингов, не называемых государственными корпорациями, но обладающих схожими функциями («Ростехнологии», «Росатом», Объединённая авиастроительная корпорация, Объединённая судостроительная корпорация), прозвучала в предвыборной программе кандидата на должность Президента РФ В. В. Путина. По его мнению, большинство компаний «не стали глобально конкурентоспособными, ни высококапитализированными, ни даже устойчиво прибыльными». Однако их создание имело целью «остановить развал интеллектуальных отраслей нашей промышленности, сохранить научный и производственный потенциал за счёт консолидации ресурсов и централизации управления. Эта цель может считаться достигнутой» [11]. Вместе с тем, отмечал В. В. Путин, назрел аудит жизнеспособности каждого такого проекта.

Позиция В. В. Путина не совпадает с мнением Д. А. Медведева о необходимости отказаться от формы ГК. В начале 2012 года на встрече со своими доверенными лицами кандидат на должность Президента РФ В. В. Путин озвучил предложение о создании новой ГК для развития Дальнего Востока [20]. Создание подобной государственной структуры в целом противоречит курсу на сокращение государственного участия в экономике и массовой приватизации государственных активов, который был обозначен в 2010 году.

Следует отметить, что институт ГК оправдывает своё многолетнее существование в экономически развитых странах. ГК стали государственным инструментом, который позволил реализовать потребности многих стратегических отраслей экономики в государственных инвестициях на фоне неспособности государства быть эффективным инвестором, а также квалифицированно распорядиться вложенными средствами [8, с. 47-48].

Заимствование данного института, использование его в российских условиях давало надежду на качественно иное инструментальное разрешение проблем отечественной экономики. Однако в российской практике сложились неоднозначное, преимущественно негативное отношение к этому явлению и во многом оправданное употребление многими специалистами терминов «недокорпорация», «квазикорпорация» [7, с. 110].

Полагаем, что существующие проблемы данного политико-государственного механизма обусловлены действиями самого государства, то есть имеют политическую природу.

Во-первых, по существу, ГК использовались государством как инструмент перераспределения собственности. С их образованием формально государственная доля в экономике сократилась, однако государственный сектор значительно вырос за счёт расширения масштабов хозяйственной деятельности ГК, приобретения ими непрофильных активов через разветвлённую сеть дочерних и зависимых компаний [18, с. 47].

Во-вторых, решение о создании ГК было сугубо политическим и закрытым для обсуждения, его принятию не предшествовали ни экономическое, ни юридическое, ни организационное обоснования. Это обстоятельство породило многочисленные правовые коллизии и несогласованность действий государственных органов, причастных к созданию ГК.

Проблемы функционирования ГК обнаружились практически сразу: так, в силу низкого уровня законодательной регламентации, большинство корпораций смогло приступить к реализации своих функций лишь по истечении определённого времени, потраченного на согласование необходимых документов.

Существенные проблемы скоропалительного политического решения о создании ГК заключаются в том, что остались несформированными системы взаимодействия и разрешения конфликта интересов новых субъектов государственного управления с существующими органами исполнительной власти и бизнес-сообществом. Поэтому создание ГК не привело ни к ожидаемому повышению качества государственного управления, ни к улучшению делового климата. Представители бизнеса отмечают, что создание ГК способствовало росту монополизма, коррупции и несправедливой конкуренции – вместо сокращения государственного участия в экономике состоялась экспансия государства в конкурентные сферы экономики [1].

В-третьих, государством не сформулированы критерии эффективности ГК как новых механизмов регулирования отдельных сфер экономики (банковской, инвестиционной, промышленной и т.д.). Полагаем, что экономическая целесообразность не являлась ключевой, так как законом предусмотрен некоммерческий характер ГК. А социально-политическая значимость этих дорогостоящих государственных проектов, заключающаяся в качественном изменении экономики как объекта регулирования, не была очевидной ни при создании ГК, ни по происшествие почти пятилетнего срока их функционирования. Отсутствие чёткого обоснования не позволяет дать ответ на вопрос, насколько оправданно использование ГК как государственного механизма.

В-четвёртых, принципиально важным политическим вопросом является процесс управления собственностью, переданной государством в собственность ГК. Проблема собственности является центральной темой при анализе деятельности ГК. Изначально источником имущества ГК была государственная собственность, и в случае неудачного опыта по внедрению института ГК в социально-экономическую жизнь государства Российская Федерация несёт риски, связанные с уменьшением имущества, его перехода к иным собственникам [13, с. 28]. Фактически ГК стали альтернативой приватизации государственного имущества весьма значительной стоимости (более 2 трлн рублей [6, с. 98]). Оценки деятельности ГК, высказанные политическими лидерами, не позволяют предполагать, что бывшее имущество Российской Федерации используется весьма эффективно. Однако эта тема закрыта для обсуждения с обществом.

В-пятых, государство должно нести ответственность за эффективность управления собственно ГК, так как механизм формирования органов управления корпораций определяется политико-правовыми механизмами – соответствующими федеральными законами - и предполагает непосредственное участие в этом процессе Президента РФ и Правительства РФ. Однако специалисты отмечают, что проблемы корпоративного управления в ГК в значительной степени определяются общими недостатками в представлении государственных интересов и во многом повторяют проблемы корпоративного управления в ОАО, 100% акций которых находятся в государственной собственности [14].

В-шестых, весьма явной проблемой является отсутствие политического контроля за деятельностью ГК. Законодательством не разрешены вопросы как контроля за деятельностью ГК, так и ответственности за действия, причиняющие вред собственно государству. Имущество, переданное Российской Федерацией ГК, перестало быть государственной собственностью, тем самым контроль за финансовой деятельностью ГК выведен из поля зрения Счётной палаты РФ (за исключением «Росатома»). В этих условиях чрезвычайно велик риск бесконтрольного использования бывшего государственного имущества и невыгодного для государства распоряжения этим имуществом.

Таким образом, в России политические особенности реализации идеи ГК – фактическое расширение государственного сектора в экономике, закрытость процессов подготовки и обсуждения проектов законов о создании ГК, скорость их создания, отсутствие стратегий деятельности при создании ГК, критериев их эффективности и полноценного контроля за их деятельностью - стали причиной возникновения проблем и не позволили создать продуманный, полноценный политико-государственный инструментарий.

Список литературы

1. **Вьюгин О.** Выбор экономической стратегии: почему у России получилось // Ведомости. 2012. 25 января.
2. **Госкорпорации обвинили в стимулировании коррупции** // Независимая газета. 2008. 8 апреля.
3. **Госкорпорация на доверии** // Российская газета. 2009. 11 ноября.
4. **Государственные корпорации в современной России** [Электронный ресурс]: доклад Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по промышленной политике. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения: 25.05.2010).
5. **Зыкова Т.** Испытание зарплатой // Российская газета. 2011. 1 марта.
6. **Инновационное развитие – основа модернизации экономики России**: национальный доклад. М.: ИМЭМО РАН; ГУ–ВШЭ, 2008.
7. **Иншакова А.** Государственная корпорация «РОСНАНО» *VS* ОАО «РОСНАНО»: вопросы правосубъектности // Власть. 2011. № 9.
8. **Иойрыш А. И., Терентьев В. Г.** Оправданно ли создание госкорпораций как инструмента для активизации промышленной политики России? // Государство и право. 2009. № 7.
9. **Колобова Г. А.** Стратегические направления модернизации политико-правовых механизмов регулирования российской экономики // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. № 1. Ч. 2. С. 80-84.
10. **О стратегии развития России до 2020 года** [Электронный ресурс]: выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании Государственного Совета от 8 февраля 2008 года. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2008/02/08/ 1542_type63374type63378type82634_159528.shtml (дата обращения: 09.11.2011).
11. **Путин В. В.** О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 января.
12. **Российская газета.** 2009. 13 ноября.
13. **Ручкина Г. Ф., Ручкин О. Ю.** Имущественная основа деятельности государственных корпораций в Российской Федерации: правовой аспект // Юридический мир. 2008. № 6.
14. **Симачев Ю. В., Кузык М. Г.** Государственные корпорации: проблемы и новые возможности [Электронный ресурс] // Официальный сайт Агентства по страхованию вкладов. URL: http://www.asv.org.ru/agency/methodological (дата обращения: 22.02.2012).
15. **Соловьёв В.** Госкорпорации: не все точки над «i» расставлены // Независимая газета. 2009. 21 ноября.
16. **Степанов В. А.** Государственная корпорация как институт рыночной экономики: автореф. дисс. … канд. экон. наук. М., 2010.
17. **Фадеев А. В., Первухин А. С.** Государственные корпорации в России: хотели как лучше, а получилось? // Социология власти. 2010. № 2.
18. **Шейнис В. Л.** Национальная безопасность России: испытание на прочность // Полис. 2010. № 1.
19. **Шохина Е.** Власть не доверяет государству? // Эксперт. 2007. № 45.
20. **http://top.rbc.ru/economics/07/02/2012/636723.shtml**

STATE CORPORATIONS AS POLITICAL-STATE REGULATION MECHANISMS OF RUSSIAN ECONOMY

Guzel' Anisovna Kolobova, Ph. D. in Law, Associate Professor
Department of Civil Law and Process
Bashkir Academy of State Service and Administration under the President of the Republic of Bashkortostan in Ufa
guzel_kolobova@mail.ru

The author shows that the use of state corporations as political-state instruments of economic regulation in post-soviet Russia is the subject of political discussion, considers the political aspects of Russian state corporations creation, functioning and effectiveness, and analyzes the implementation problems of those political-state regulation mechanisms of economy that have political nature.

Key words and phrases: state; state corporations; economy; state economic policy; state property; political-state mechanisms; political-organizational mechanisms.