

Политические особенности современной модели российского государственного корпоративизма: власть и корпоративные структуры

Костин А. Э.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; aleksandr.e.kostin@gmail.com

РЕФЕРАТ

Автор поставил своей целью выявление существенных политических особенностей в государственных корпоративных структурах, отражающих сложившуюся модель государственного корпоративизма в политическом пространстве России. Автором рассматриваются такие факторы, как государственный характер корпоративных структур, элитарный характер корпоративных структур, решение политических задач и обеспечение власти, низкая эффективность деятельности, а также влияние данных факторов на трансформацию отношений в политическом пространстве между высшими должностными лицами и представителями корпоративных структур.

Ключевые слова: государственная корпорация, государственный корпоративизм, корпоративизм, корпоративные группы интересов, политическая элита, представительство интересов

Political Characteristics of the Modern Model of the Russian State Corporatism: Government and Corporate Structures

Kostin A. E.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; aleksandr.e.kostin@gmail.com

ABSTRACT

The author has set as his goal the identification of significant political features in state corporate structures reflecting the existing model of state corporatism in the political space of Russia. The author considers such factors as the state character of corporate structures, the elitist nature of corporate structures, the solution of political tasks and the provision of power, the low efficiency of activities, and the influence of these factors on the transformation of relations in the political space between senior officials and representatives of corporate structures.

Keywords: state corporation, state corporatism, corporatism, corporate interest groups, political elite, political establishment, representation of interests

В отношении государства и корпоративных структур в современной России можно выделить три периода. Первый период (первая половина 90-х годов XX в.) характеризуется формированием корпоративных структур как самостоятельных субъектов после смены советского политического строя. Второй период (1995–1999 гг.) характеризуется выстраиванием неформальных отношений между государством и представителями новообразованных корпоративных структур [7, с. 122], которые стремились к обеспечению устойчивого положения политических элит. Третий период — 1999 г. — настоящее время. В рамках действующего периода отмечается тенденция перехода к государственным корпоративным структурам.

Понятие «государственная корпорация» было определено в 1999 г. В соответствии со ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» государ-

ственная корпорация представляет собой некоммерческую организацию, созданную государством на основе имущественного вноса для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций¹. Несмотря на то, что законодательное закрепление данной формы произошло в 1999 г., ее реализация по существу имела место с 2007 г., когда был создан ряд важнейших государственных корпораций, такие как: «Олимпстрой» (ликвидирован в 2014 г.), «Росатом», «Ростехнологии» (позже «Ростех»), Внешэкономбанк (ВЭБ), Роснано (впоследствии реорганизован и переименован в Роснано), Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Необходимо отметить ряд особенностей, отражающих современный российский корпоративизм, «государственность» которого выражается не только в форме организации — государственная корпорация, но в значительной степени в политической составляющей.

1) Государственный характер. Во-первых, государственный характер современных российских корпораций проявляется в том, что их деятельность урегулирована нормами права, причем не только закреплением самой формы, но и принципом каждая корпорация — отдельный федеральный закон. Понятие «государственной корпорации», сформулированное законодателем, отражает политическую составляющую корпораций в рамках теории корпоративизма, а именно характеристики: институционализированность групп, монопольное распоряжение определенными ресурсами и отстаивание специфических коллективных интересов [6, с. 126]. В связи с данным обстоятельством существенную роль играют бюрократические особенности. Похожим образом сложившуюся практику охарактеризовал Ю. Красин, сформулировавший концепцию государственно-бюрократического капитализма. Данная концепция отмечает процесс сращивания крупного капитала с государственной бюрократией, выраженной в форме государственных корпораций при доминирующей роли государства, при этом среди основных детерминант государственно-бюрократической модели Ю. Красин выделяет сложившийся политический режим, этатизм, как традиционную составляющую российской политической культуры, слабость политической оппозиции [3]. Как уже отмечалось выше, большинство российских госкорпораций создавалось в 2007 г. и данный этап еще не окончен. Следует отметить тенденцию к дальнейшей корпоративизации, которая как и ранее характеризуется артикуляцией и исходит со стороны властных элит. Так в 2012 г. министр МЧС С. Шойгу предложил В. Путину создать «Корпорацию развития Восточной Сибири и Дальнего Востока»². Таким образом, артикуляция идеи о создании корпораций исходит, прежде всего, от властных элит, но данное обстоятельство не исключает возможность общественной поддержки — после предложения С. Шойгу по созданию вышеупомянутой госкорпорации, ВЦИОМ проводил исследования об отношении россиян к инициативам в рамках предвыборной кампании 2012 г. Несмотря на то, что о данной идее слышало лишь 35% респондентов, при этом две трети (66%) опрошенных россиян позитивно оценили предложение³. Таким образом, данные исследования отражают легитимный характер корпоративного строительства в России, что, на наш взгляд, связано с доверием политической элите. В. Скоробагацкий, рассматривая процесс институционализации государства-корпорации, отмечает сформировавшуюся у высшей власти практику «ручного управления» [12]. Данное понятие в рамках

¹ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

² Воронов Ю. РАО «Восток»: экстренный вариант // Эксперт Online [Электронный ресурс]. URL: http://expert.ru/siberia/2012/06/rao-vostok_-ekstrennyiy-variant/ (дата обращения: 05.04.2018).

³ Предвыборные идеи Владимира Путина: оценки россиян. Опрос ВЦИОМ // Официальный сайт ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=1382> (дата обращения: 05.04.2018).

политической науки точным образом не сформулировано и используется по аналогии с техническим, т.е. рассматривается как противоположное автоматизированному. Государство как актор, применяя «ручное управление», принимает активное и непосредственное участие в корпоративном строительстве, а госкорпорации, являясь монопольными представителями в своей сфере и объектом государственной политики, вынуждены тесно взаимодействовать с органами государственной власти и высшими должностными лицами. В результате ярко выраженного государственного характера, как справедливо отмечает Ю. Красин, «...верх берут корпоративистские и авторитарные тенденции» [4]. Если говорить в целом о необходимости государственного корпоративного сектора, то данная тема является предметом политических дискуссий. В частности, данный вопрос был артикулирован в программах кандидатов в Президенты РФ на выборах 2018 г., в которых отражены различные точки зрения — от национализации важнейших отраслей экономики (Бабурин¹, Грудинин², Жириновский³, Сурайкин⁴), до приватизации государственных корпораций с изменением контролирующей функции государства на регулятивную (Собчак⁵, Явлинский⁶).

2) Элитарный характер. В контексте рассматриваемого пункта наиболее точным понятием политической элиты, на наш взгляд, является сформулированное О. Крыштановской: «Элита — это правящая группа общества, являющаяся верхней стратой политического класса. Элита стоит на вершине государственной пирамиды, контролируя основные, стратегические ресурсы власти, принимая решения общегосударственного уровня» [5, с. 73]. Особенность контроля стратегических ресурсов проявляется посредством кадровых решений, прежде всего назначениями на руководящие посты госкорпораций представителей федеральной политической элиты в обмен на политическую лояльность, что позволяет государству оказать влияние на широкий спектр сфер деятельности. М. Иванова, рассматривая элиты, отмечает, что к моменту прихода к власти В. Путина «корпоративизм приобрел характер клиентизма, при котором государство становится заложником олигархических сил и клиентальных связей» [2]. На наш взгляд, данное утверждение является неточным, поскольку клиентские отношения сохранились и после первого президентского срока В. Путина, претерпев трансформацию. Если ранее клиентелизм выражался в отношениях олигархическая группа — высшие должностные лица, то в последующем власть сформировала политическую элиту, составляющую «кадровый костяк» новообразованных госкорпораций. При этом важнейшим свойством данной трансформации является относительная устойчивость и закрытость элиты — в российских

¹ Программа Русский выбор С. Бабурина // Сайт кандидата в Президенты РФ С. Бабурина [Электронный ресурс]. URL: <http://baburin2018.ru/programma> (дата обращения: 05.04.2018).

² 20 шагов Павла Грудина. Кандидат в Президенты России обращается к каждому // Сайт Коммунистической партии Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://kprf.ru/activity/elections/171941.html> (дата обращения: 05.04.2018).

³ Мощный рывок вперед — 2018. Программа кандидата в Президенты РФ В. Жириновского // Сайт Либерально-демократической партии России [Электронный ресурс]. URL: https://ldpr.ru/leader/Powerful_leap_forward_2018/ (дата обращения: 05.04.2018).

⁴ Программа товарища Максима Сурайкина // Сайт партии «Коммунисты России». [Электронный ресурс]. URL: <http://komros.info/programma-tovarischa-maksima-suraykina/> (дата обращения: 08.04.2018).

⁵ Платформа Ксении Собчак. 123 трудных шага // Сайт кандидата в Президенты РФ К. Собчак [Электронный ресурс]. URL: <https://sobchakprotivseh.ru/steps123> (дата обращения: 08.04.2018).

⁶ Президентская программа кандидата в Президенты Российской Федерации на выборах 2018 г. Григория Явлинского // Сайт кандидата в Президенты РФ Г. Явлинского [Электронный ресурс]. URL: <https://www.yavlinsky.ru/tochka-zreniya/prezidentskaya-platforma/> (дата обращения: 08.04.2018).

госкорпорациях достаточно редко сменяются высшие руководители (как правило, генеральные директора), а такие структуры, как АО «Роснано», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и ГК «Ростех» возглавляются теми же лицами с момента создания структур: А. Чубайс, К. Цинц и С. Чемезов. Таким образом, генеральных директоров госкорпораций можно отнести к политическим фигурам, обретающим дополнительный политический вес и возможностью оказывать влияние на государственную политику [9, с. 87]. Важно отметить, что в основу принятия решений о руководстве госкорпорациями положен принцип лояльности к власти, а не профессионализма в определенной сфере. Обращаясь также к программам кандидатов на выборах Президента РФ 2018 г., можно отметить, что практически все кандидаты в Президенты РФ единодушны в том, что критерием для ключевых постов в государственных структурах должен быть профессионализм, а не принадлежность к политическим кланам.

Важной особенностью элитарного характера государственного корпоративизма является формирование кадрового потенциала, что позволяет создавать обновление политической элиты. Если ранее основным механизмом подбора кадров были резервы как, например, «Кадровый резерв — профессиональная команда страны» [11, с. 15], основывающийся на партийной принадлежности, то в 2017 г. знаковым событием стало проведение конкурса «Лидеры России». Данный конкурс можно охарактеризовать как политический по ряду причин. Во-первых, идея конкурса и вклад в его проведение принадлежит С. Кириенко — первому заместителю Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, долгое время возглавлявшему ГК Росатом, т. е. сам интерес исходит от властной элиты. Во-вторых, экспертами по оценке компетенций при отборе кандидатов являлись представители крупного бизнеса, наставники победителей данного конкурса были сформированы среди представителей действующей политической элиты — министров, генеральных директоров и председателей наблюдательных советов госкорпораций, губернаторов и других лиц¹. Конкурс повлиял не только на кадровые решения в органах государственной власти, но и на ряд назначений в государственных и частных корпорациях. Проведение данного конкурса, на наш взгляд, указывает на создание института, направленного на генерацию новых элит, а также обеспечение «социального капитала» как политического ресурса корпорации. Как отмечает С. Перегудов, «„социальный капитал“ так или иначе воздействует на политическое поведение и позиции тех, кто непосредственно формулирует и провозглашает требования корпорации к властям» [8, с. 221].

Формирование корпоративных структур с привлечением властных элит происходит не только на федеральном, но и на региональном уровне. В субъектах РФ создаются корпорации, схожие по форме с госкорпорациями на федеральном уровне, но, как правило, цели региональных корпораций шире — инфраструктурное и инвестиционное развитие региона. Например, Правительством Камчатского края было создано АО «Корпорация развития Камчатки». Несмотря на то, что в структуре Правительства Камчатского края есть Министерство строительства, Министерство территориального развития и Министерство финансов², представители данных структур не входят в данную корпорацию, возглавляемую Заместителем Председателя Правительства Камчатского края³. Создание подобных региональных корпоративных структур, на наш взгляд, скорее способствует укреплению положения региональных

¹ Наставники конкурса // Официальный сайт всероссийского конкурса «Лидеры России» [Электронный ресурс]. URL: <https://лидерыроссии.рф/mentors> (дата обращения: 05.04.2018).

² Состав Правительства Камчатского края // Официальный сайт Правительства Камчатского края [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kamgov.ru/government> (дата обращения: 05.04.2018).

³ Совет директоров Акционерного общества «Корпорация развития Камчатского края» // Официальный сайт Правительства Камчатского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krkk.pro/soviet.html> (дата обращения: 05.04.2018).

элит и неформальному взаимодействию с представителями бизнеса, чем развитию региона, поскольку их деятельность в значительной степени дублирует функции исполнительной власти региона.

3) Решение политических задач и обеспечение власти. Помимо декларируемых целей создания госкорпораций, существует и иная, не менее важная — контроль над стратегическими активами «в руках» государства. Серия приватизационных процессов в 90-е годы XX в. привела к возможности преобразования экономического капитала в политический и продвижению интересов новых собственников. Создание института госкорпораций как ресурса достижения политических целей обусловлено необходимостью согласованности действий, основанных на лояльности, как было рассмотрено ранее, а также созданием условий, обеспечивающих невозможность определяющей роли корпоративных структур в государственной политике. На Заседании Госсовета по вопросу развития конкуренции 5 апреля 2018 г. Министр экономического развития РФ М. Орешкин обозначил проблему искажения конкуренции по причине «общей доли государства в экономике, в том числе за счет крупных компаний, которые расширяют сферы своей деятельности... Очевидно, что без значительного снижения доли государства этого уровня (прим. — доли малого и среднего бизнеса ВВП до 40%) достичь будет просто невозможно»¹. На наш взгляд, снижение доли государства в текущих условиях нестабильности маловероятно. Однако, несмотря на то, что в настоящее время корпоративные структуры формируются государством, госкорпорации выступают политическими акторами, деятельность которых направлена на завоевание, удержание или осуществление власти для реализации интересов [10, с. 136]. Данное свойство в большей степени проявляется в госкорпорациях — «квазимилинерствах», т. е. выполняющих роль отраслевых министерств [1]. Например, ГК «Росатом» занимается строительством и обслуживанием атомных электростанций в России и за рубежом, что является не только предметом экономического взаимодействия, но и предметом политических коммуникаций высших должностных лиц государств, например обсуждение строительства ГК Росатом в Иране АЭС после снятия санкций. Важно отметить, ряд проектов ГК Росатом, в частности строительство недавно заложенной в Турецкой Республике АЭС «Аккую», характеризуется в большей степени политическими, чем экономическими задачами и даже существенными экономическими рисками². Политической составляющей подобного рода проектов, на наш взгляд, является создание условий взаимозависимости государств с целью укрепления международных связей и сотрудничества в различных сферах. Наложение экономических санкций на ряд госкорпораций и их руководителей странами Запада также демонстрирует «акторность», что является, на наш взгляд, подтверждением данными государствами значимости российских госкорпораций в российском политическом пространстве и за его пределами.

4) Низкая эффективность. Как в 2009 г. отметил В. Путин, «госкорпорации — это и не хорошо, и не плохо — это необходимость. Я хочу подчеркнуть, что у нас здесь общая позиция в руководстве страны. Мы вместе вырабатывали когда-то решение, связанное с образованием этих корпораций»³. Низкая эффективность российских

¹ Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросу развития конкуренции // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57205> (дата обращения: 13.04.2018).

² См. подробнее: Нигматулин Б. И. Все риски проекта АЭС Аккую. Краткая справка // Агентство ПРОАтом [Электронный ресурс]. URL: <http://www.proatom.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=3715> (дата обращения: 20.04.2018).

³ Владимир Путин: Госкорпорации — это и не хорошо, и не плохо — это необходимость // Российская газета. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2009/12/03/goskorporacii-anons.html> (дата обращения: 18.04.2018).

госкорпораций, на наш взгляд, обусловлена следующими причинами: во-первых, создание государственных корпораций в форме некоммерческих организаций. То есть государство ставит своей целью создание корпоративных структур, деятельность которых не направлена на достижение прибыли, а ведь именно монопольное представительство в определенной сфере открывает возможности для продвижения корпоративных интересов, в том числе и за рубежом. Подобная ориентированность снижает мотивацию на развитие, поскольку в значительной степени сужается конкурентное пространство и возможности получения прибыли, что приводит к убыткам и вызывает у государственных корпораций интерес в бюджетных «вливаниях». Во-вторых, существенные бюджетные «вливания» и отсутствие мотивации на извлечение прибыли из реализуемых проектов приводят к коррупционным рискам в высшем руководстве корпоративных структур, как, например, в случае с АО «Роснано»¹. В-третьих, как уже рассматривалось выше, руководство госкорпораций осуществляется не профессионалами в определенных отраслях деятельности, а лицами, относящимися к политической элите, что приводит к управлению неэффективными проектами, что также имело место в АО «Роснано»².

Вопросы, касающиеся российского госкорпоративного сектора, являются по-прежнему открытыми. На наш взгляд, данные структуры оправдали основную возложенную на них задачу — сохранение ряда российских отраслей и отдельных предприятий, однако рассмотренные выше политические особенности фактически перекрывают возможности успешного развития российских корпоративных структур. Несмотря на то, что на заседании Госсовета по вопросу развития конкуренции высказывалась позиция о необходимости уменьшения участия государства, что влечет за собой уменьшение сферы политического влияния, поэтому реализация подобного тезиса представляется маловероятной, поскольку требует наличия политической воли со стороны властной элиты и смену политического курса, которые в настоящее время не прослеживаются.

Литература

1. Бархота А. В., Федюкин А. В. Основные сценарии развития государственных корпораций в России до 2015 г. // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 2013. № 5 (31). С. 6–11.
2. Иванова М. Корпоративность как фактор формирования российской политической элиты // *Государственная служба*. 2016. № 6. С. 16–20.
3. Красин Ю. А. Горячее лето 2014: «Украинский кризис» сквозь призму политологической мысли // *Российская политическая наука: истоки, традиции и перспективы: Материалы Всеросс. науч. конф. (с международным участием)*. Москва, 21–22 ноября 2014 г. [Электронное издание]. М. : РИЦ МГГУ им. М. А. Шолохова, 2014. С. 268–269.
4. Красин Ю. А. Демократия или новая парадигма правления? // *Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования*. 2011. № 8. С. 187–193.
5. Крыштановская О. *Анатомия российской элиты*. М. : Захаров, 2005.
6. *Новейший политологический словарь* / авт.-сост. Д. Е. Погорелый, В. Ю. Фесенко, К. В. Филиппов. Ростов н/Д : Феникс, 2010.
7. Перегудов С. П. Плюрализм и корпоративизм в СССР и России (общее и особенное) // *Полис. Политические исследования*. 2010. № 5. С. 111–128.
8. Перегудов С. П. *Корпорации, общество, государство: Эволюция отношений*. М. : Наука, 2003.

¹ Адвокат: Леонид Меламед вызван в СКР для вручения обвинительного заключения // *Коммерсантъ* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3294205> (дата обращения: 18.04.2018).

² Оценка финансового состояния «РОСНАНО» проводилась Минфином России без учета нормативной базы // Сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26559 (дата обращения: 18.04.2018).

9. Попандопуло А. И. Политический режим в структуре отношений государства и бизнеса // Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2011. № 5. С. 81–92.
10. Савельев А. И. Взаимодействие политических акторов в системе политической коммуникации // Международный исследовательский журнал. 2012. № 8 (50). С. 135–137.
11. Савлук А. Н. Роль политической элиты в формировании кадрового резерва государственной службы // Управленческое консультирование. 2012. № 4 (48). С. 13–17.
12. Скоробогатский В. В. Институционализация государства-корпорации: постановка проблемы // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. 2012. № 1 (18). С. 50–54.

Об авторе:

Костин Александр Эмильевич, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), aleksandr.e.kostin@gmail.com

References

1. Barkhota A. V., Fedyukin A. V. Main scenarios for the development of state corporations in Russia until 2015 // Contours of global transformations: politics, economics, law [Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo]. 2013. N 5 (31). P. 6–11. (In rus)
2. Ivanova M. Corporateism as a Factor of the Formation of the Russian Political Elite // Public Service [Gosudarstvennaya sluzhba]. 2016. N 6. P. 16–20. (In rus)
3. Krasin Yu. A. Hot Summer 2014: «The Ukrainian Crisis» through the Prism of Political Science // Russian Political Science: Origins, Traditions and Perspectives [Rossiiskaya politicheskaya nauka: istoki, traditsii i perspektivy]: Proceedings of Vseoross. sci. Conf. (with international participation). Moscow, November 21–22, 2014 [Electronic Edition]. M. : RIC MGU State University. MA Sholokhov, 2014. P. 268–269. (In rus)
4. Krasin Yu. A. Democracy or a new paradigm of government? // Bulletin of the Tyumen State University. Socio-economic and legal research [Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya]. 2011. N 8. Pp. 187–193. (In rus)
5. Kryshchanovskaya O. Anatomy of the Russian elite. M. : Zakharov, 2005. (In rus)
6. The newest political science dictionary / D.Ye. Pogorely, V.Yu. Fesenko, K.V. Filippov. Rostov-on-Don : Phoenix, 2010. (In rus)
7. Peregudov S. P. Pluralism and corporatism in the USSR and Russia (general and special) // Political researches [Politicheskie issledovaniya]. 2010. N 5. P. 111–128. (In rus)
8. Peregudov S. P. Corporations, society, state: Evolution of relations. M. : Nauka, 2003. (In rus)
9. Popandopulo A. I. Political regime in the structure of relations between the state and business // Contours of global transformations: politics, economics, law [Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo]. 2011. N 5. P. 81–92. (In rus)
10. Savelyev A. I. Interaction of political actors in the system of political communication // International Research Journal [Mezhdunarodnyi issledovatel'skii zhurnal]. 2012. N 8 (50). P. 135–137. (In rus)
11. Savluk A. N. The Role of the Political Elite in Forming the Staff Reserve of the Civil Service // Administrative Consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2012. N 4 (48). P. 13–17. (In rus)
12. Skorobogatsky V. V. Institutionalization of the state-corporation: statement of the problem // Scientific herald of the Ural Academy of Public Service: political science, economics, sociology, law [Nauchnyi vestnik Ural'skoi akademii gosudarstvennoi sluzhby: politologiya, ekonomika, sotsiologiya, pravo]. 2012. N 1 (18). P. 50–54. (In rus)

About the author:

Aleksandr E. Kostin, Graduate Student of the Chair of the State and Municipal Management of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), aleksandr.e.kostin@gmail.com