

На правах рукописи

**СТЕПАНОВ ВИТАЛИЙ АНДРЕЕВИЧ**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОРПОРАЦИЯ КАК  
ИНСТИТУТ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ**

Специальность: 08.00.01 – Экономическая теория  
(Общая экономическая теория)

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре экономической теории факультета  
государственного управления Московского государственного  
университета им. М.В. Ломоносова

Научный руководитель: д.э.н., профессор Мысляева И.Н.

Официальные оппоненты: д.э.н., профессор Блохина Т.К.

к.э.н. Кононков П.Ф.

Ведущая организация: Институт экономики РАН

Защита состоится «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2010 г. в \_\_\_\_\_ часов на заседании  
Диссертационного совета Д 501.001.12 при Московском государственном  
университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119992, ГСП-2, г. Москва,  
Ломоносовский проспект, д.27, корп. 4, стр.1, факультет государственного  
управления, аудитория \_\_\_\_\_

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Отдела  
диссертаций в Фундаментальной библиотеке МГУ им. М.В. Ломоносова

Автореферат разослан «\_\_\_» «\_\_\_\_\_» 2010 г.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета  
профессор

Ф.М. Волков

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Становление и развитие рыночных отношений в российской экономике породило коренную трансформацию форм и механизмов ее функционирования. В настоящее время экономика России представлена широким спектром различных рыночных институтов, среди которых особенно интенсивно развиваются структуры корпоративного типа. В мировой практике финансово-промышленные и промышленные корпоративные структуры характеризуются высокой устойчивостью по отношению к рыночным рискам, и поэтому становление корпоративного капитала вызывает повышенный интерес не только практиков, но и ученых-экономистов.

Проблемы формирования корпоративного капитала стали актуальными в России лишь в 90-х гг. XX века, когда в результате масштабной приватизации государственной собственности и перехода к рыночной экономике в стране начали появляться первые институты корпоративного типа. Одновременно возникла необходимость обеспечить контроль государства в стратегически важных отраслях российской экономики. В результате полной трансформации форм и методов управления государственной собственностью на базе государственных предприятий и органов государственного управления начали появляться новые коммерческие и некоммерческие организации. Одной из таких форм и стали государственные корпорации, создаваемые без цели извлечения прибыли.

Хотя первые государственные корпорации появились в России в начале 90-х годов, однако, современная российская государственная корпорация начала свое полноправное существование лишь в 2007 году вместе с созданием таких госкорпораций как «Ростехнологии», «Росатом», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Российская корпорация нанотехнологий», и другие. Их создание стало

реакцией на оценку места экономики России в современном глобализирующемся мире и попыткой сохранить прорывные технологии и направления развития, которые могут определить место России в мировом интеграционном процессе. Однако, недостаточная научная проработанность экономических, правовых, социальных и административных основ функционирования государственных корпораций в России негативно отразились на практическом использовании данного института в современной рыночной экономике.

В этих условиях большое значение приобретает уточнение сущности государственной корпорации как нового института рыночной экономики, обобщение опыта использования государственных корпораций за рубежом, причем как в развитых, так и в развивающихся странах, а также выявление институциональных основ, обеспечивающих их эффективное функционирование в России.

**Степень разработанности проблемы.** Исследование роли государственного сектора в развитии экономики при различных условиях экономической конъюнктуры занимало значительное место в трудах Г.Ф. Гоббса, П. Лафарга, Дж. Бьюкенена, Дж. Кейнса, Я. Кронрода, К. Маркса, Р. Масгрейва, П. Самуэльсона, Плеханов Г.В. Современная разработка проблем государственной собственности содержится в работах Л.И. Абалкина, А.П. Дубнова, В.В. Куликова, К.А. Улыбина, К.А. Хубиева. Экономические и правовые аспекты государственной собственности были предметом исследования в трудах таких ученых, как И. Бебель, С. Пейович, Е. Суханов, Е. Фурубот, Д. Шмидхен.

В начале 90-х годов XX века отечественная экономическая наука активно исследует вопросы приватизации и преобразования государственной собственности. Исследованию создания эффективного механизма управления государственной собственностью были посвящены работы Л. Акбашева, В. Биргасова, В. Беднина, П. Бунича, В. Виноградовой, Е. Гайдара, С. Глазьева,

Т. Игнатовой, В. Куликова, Л. Никифоровой и Т. Кузнецовой, Г. Попова, А. Радыгина, В. Рутгайзера, З. Садовски, Б. Слея, Д. Старка, Н. Сычева, Р. Ширяевой, В. Шупыро, Г. Явлинского, Е. Ясина.

Теоретические и практические основы исследования государственных корпораций и управления государственной собственностью разработаны зарубежными и российскими учеными: Д. Мюллером, Р. Хэйлброннером, Л. Тароу, Д. Сиселом, Дж.К. Гэлбрейтом, Дж. Гартенем, А.Г. Зельднером, А. Еганяном, А.В. Барковым, А. Аузаном, С.Д. Могилевским, И.А. Самойловым, И. Ансоффом и другими.

В своих трудах ученые глубоко и всесторонне анализируют проблемы функционирования государственной собственности в различных экономических системах, а также природу дисбаланса между производством потребительских товаров и производством общественных благ. Исследователи признают ключевое место частной корпорации как основы современной экономической системы, а обоснование сущности рыночного капитализма основывается на доказательстве стремления крупных корпораций к доминирующему положению на рынке, монополии и максимизации прибыли. Одновременно ученые рассматривают трансформацию индустриальной структуры экономики под воздействием крупных государственных корпораций, которые призваны обеспечить разработку и внедрение продуктов НТР в систему общественного воспроизводства. В трудах зарубежных и российских ученых рассматриваются методы повышения эффективности система государственного регулирования экономикой путем создания специализированных государственных институтов.

Вместе с тем, ряд важных проблем остается недостаточно изученным. Мало исследованы вопросы качественных критериев, определяющих размеры государственного сектора, инструментарий государства, используемый при производстве общественных благ, проблема

эффективного управления государственной собственностью, функции государственного сектора в условиях модернизируемой экономики, а также оптимизации его функционирования на макро- и микроуровнях.

Не нашли отражения также вопросы роли государственных структур и производимых ими общественных благ при эволюционном развитии экономики. За рамками исследования остаются и аспекты трансформации экономической системы под воздействием государственных институтов. Требуется уточнение понятия «государственная корпорация» и определение места института государственных корпораций в современной экономической теории.

Актуальность и недостаточная научная разработанность темы предопределили цель и задачи данной работы.

**Целью диссертации** является уточнение сущности государственной корпорации как института рыночной экономики и определение институциональных основ, обеспечивающих их эффективное функционирование в современных условиях.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

- раскрыть сущность и содержание государственной корпорации как субъекта рыночной экономики;
- выявить роль государственной корпорации в современной рыночной экономике;
- исследовать мировой опыт развития института государственных корпораций и уточнить возможности его использования в России;
- определить движущие мотивы, побуждающие государство идти на создание госкорпораций;
- выявить направления воздействия государственных корпораций на конкурентоспособность национальной экономики;
- раскрыть причины неэффективного функционирования государственных корпораций в России;

- раскрыть особенности использования института государственных корпораций при переходе к инновационному пути развития российской экономики;

- выявить направления совершенствования института государственных корпораций в России.

**Объект исследования** – система экономических отношений по поводу формирования и функционирования государственных корпораций в современной рыночной экономике.

**Предметом исследования** является государственная корпорация как институт современной рыночной экономики.

**Теоретико-методологическую и информационную основу исследования** составили научные труды классиков экономической теории, а также работы отечественных и зарубежных ученых по вопросам государственного регулирования экономики и функционирования института государственных корпораций. Автор руководствовался диалектическим методом, использовал такие научные методы как системный подход, анализ, синтез, обобщение, включающие теоретическую и эмпирическую составляющую, применялись методы группировки, пространственного и динамического сравнения, что способствовало достоверности полученных результатов.

Теоретические выводы сделаны на основе изучения, анализа и обобщения нормативной, распорядительной и отчетной информации органов государственной власти и местного самоуправления. Информационной базой для анализа послужили статистические данные, представленные в отечественных и зарубежных источниках, а также в публикациях периодических изданий.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в уточнении сущности государственных корпораций, раскрытии институциональных основ их функционирования в современной рыночной

экономике и выявлении на этом основании эффективных механизмов использования института государственных корпораций в целях модернизации российской экономики.

**Основные научные результаты**, выносимые на защиту, сводятся к следующему:

1. Уточнено экономическое содержание государственной корпорации как особого института современной смешанной экономики, способного аккумулировать финансовые, технологические и интеллектуальные ресурсы с целью решения общественно значимых задач государства и на этой основе выступать фактором эволюционного обновления экономики.

2. Раскрыты мотивы, побуждающие государство к созданию государственных корпораций в современных условиях: введение контроля над стратегически важными отраслями; создание инструментов модернизации экономики; обеспечение межотраслевого перераспределения ресурсов; поддержание низко рентабельных и капиталоемких секторов экономики; оптимизация государственной собственности.

3. Выявлено воздействие государственных корпораций на повышение конкурентоспособности национальной экономики в условиях глобализации, которое осуществляется путем: концентрации в рамках госкорпораций ресурсов, позволяющих не только развивать собственные разработки, но и приобретать и осваивать зарубежные технологии; вовлечения в госкорпорации целых технологических цепочек, улучшающих ситуацию с поставками материалов и комплектующих; улучшения реализации прав интеллектуальной собственности.

4. Раскрыта особая, двойственная природа института государственных корпораций в России. Доказано, что российские государственные корпорации воспроизводят базовые характеристики плановой экономики и одновременно являются результатом модернизации институциональной хозяйственной среды за счет внедрения рыночных механизмов и процедур.



5. Выявлены причины неэффективного функционирования современных государственных корпораций в России: закрытость процессов создания государственных корпораций; формирование их в форме некоммерческих организаций; размытость базовых норм, стратегических планов и принципов деятельности корпораций; использование в создании государственных корпораций высшего политического ресурса; разнообразие полномочий; отсутствие критериев эффективности.

6. Определены меры по совершенствованию деятельности института государственных корпораций в России: преобразование части государственных корпораций, работающих в конкурентном сегменте рынка, в контролируемые государством акционерные общества; ликвидация корпораций, которые имеют определенные законом временные рамки деятельности; усиление контроля над деятельностью государственных корпораций; оптимизация механизма редистрибуции ресурсов, переданных государством; определение процедуры оценки эффективности госкорпораций; расширение составов наблюдательных советов; распространение на госкорпорации действия федерального закона о размещении заказов и услуг; внедрение программы снижения издержек и повышения рентабельности, основанной на рыночных принципах; внедрение международных стандартов корпоративного управления, бюджетирования и обязательного раскрытия информации; привлечение частных инвесторов и разработка совместных проектов, обеспечивающих гарантированный возврат на инвестированный капитал; расширение технического и технологического сотрудничества с крупнейшими российскими и зарубежными частными корпорациями; усиление ответственности служащих госкорпораций за достижение поставленных перед ними целей.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в уточнении сущности понятия «государственная корпорация», уточнении экономических механизмов эффективного управления государственной собственностью,

оптимизации и систематизации существующей научно-методологической базы по рассматриваемой теме.

**Практическая значимость работы** заключается в повышении эффективности функционирования государственного сектора экономики и управления государственной собственностью, а также в выработке мер по совершенствованию деятельности государственных корпораций в России.

#### **Апробация работы.**

Основные положения диссертации, теоретические и практические рекомендации обсуждались и публично докладывались на международных конференциях: «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации» (Россия, Москва, 2008, 2009, 2010); «Russia: Prospects for foreign investments» (Россия, Москва, 2006), «Межкультурный опыт в государственном управлении» (Германия, Брюль, 2006, 2007), в ходе 9-ой выездной студенческо-аспирантской научной конференции «Актуальные проблемы теории и практики управления» (Россия, Московская область, 2008), а также в рамках заседаний клуба политического диалога Финансовой Академии при Правительстве РФ на тему «Стратегия экономического развития России» (Россия, Москва, 2006).

По теме диссертации опубликовано 4 работы, в том числе 1 статья в издании, рекомендованном ВАК РФ.

Логика исследования определила следующую **структуру работы**:

Введение

Глава 1. Роль государственных корпораций в современной смешанной экономике

1.1 Институт государственных корпораций в современной экономической теории

1.2 Сущность государственной корпорации как института современной смешанной экономики

1.3 Мировой опыт развития государственных корпораций

Глава 2. Особенности функционирования государственных корпораций в современных условиях

2.1 Предпосылки становления института государственных корпораций в России

2.2 Воздействие государственных корпораций на экономическое развитие России

2.3 Причины неэффективного функционирования государственных корпораций

Глава 3. Направления совершенствования государственных корпораций как института экономики России

3.1 Совершенствование механизма контроля в системе госкорпораций

3.2 Совершенствование механизма редистрибуции государственных ресурсов

3.3 Государственно-частное партнерство и институт государственных корпораций

Заключение

Список литературы

Приложения

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

### **1. Сущность и роль государственных корпораций в современной смешанной экономике**

Сущность института государственных корпораций рассмотрена в работе в контексте парадигмы смешанной экономики. Парадигма смешанной экономики рассматривает экономическую систему как характеризующуюся полиформическими принципами построения и предполагает множественность способов и методов регулирования экономических и социальных процессов, а также множество форм собственности и хозяйствования. «Смешанность» проявляется и реализуется прежде всего в том, что рыночный механизм саморегулирования экономики сочетается с воздействием государственных и общественных институтов и структур управления. Представления по поводу того, как осуществляется это сочетание, агрегировано в двух альтернативных точках зрения.

С одной стороны, неоклассическая, постклассическая и неинституциональная теория утверждают естественное доминирование рыночных способов организации. С другой стороны, имеется иная точка зрения, утверждающая, что для ряда стран, в том числе России, естественна не рыночная, а редистрибутивная организация экономической системы. Институты рыночной экономики являются необходимым дополнением, обеспечивающим институциональный баланс в национальной экономике.

Формирование этого баланса является приоритетным направлением государственной экономической политики, эффективность которой определяется объемом производства общественных благ или, иными словами, благ, характеризующихся отсутствием исключительности доступа и конкуренции при потреблении. Производство достаточного количества общественных благ в условиях смешанной экономики становится возможным лишь в процессе перераспределения государственной собственности и бюджетных средств и формирования новых экономических институтов. Таким образом, госкорпорации представляют собой ожидаемую и закономерную институциональную форму, формирование которой соответствует логике развития экономической системы.

Роль госкорпораций в современной смешанной экономике рассмотрена в работе в контексте роли государства в экономике, включая, аспекты современных «провалов» рынка и государства, специфики функций госрегулирования в условиях глобализации и становления постиндустриализма. Создание государственных предприятий особого типа и задействование рыночных механизмов на специфической технологической и отраслевой производственной базе становится ответной реакцией на потери в производственно-инновационном и человеческом потенциалах страны.

В работе проанализированы мотивы, побуждающие государство к созданию государственных корпораций, что предопределяет стратегические задачи данного института: контроль над стратегически важными отраслями; создание инструментов модернизации экономики; обеспечение межотраслевого перераспределения ресурсов; содержание низко рентабельных и капиталоемких секторов экономики; проведение целенаправленной региональной политики связанной с развитием отсталых районов; оптимизация размеров государственной собственности.

В работе рассматривается роль госкорпорации как средства повышения конкурентоспособности национальной экономики. Это связано с тем, что, во-

первых, концентрируемые в рамках госкорпораций ресурсы позволяют не только развивать собственные разработки, но и приобретать и осваивать зарубежные технологии. Во-вторых, вовлечение в эти корпорации целых технологических цепочек улучшает ситуацию с поставками материалов и комплектующих. В-третьих, практикуемое государством использование прав на интеллектуальную собственность в качестве одного из инструментов экономической интеграции предполагает четкую регламентацию этих прав в госкорпорациях.

В работе систематизирован зарубежный опыт использования института государственных корпораций в экономике. В развитых странах данный тип организаций имеет более чем двухвековую историю существования. В мировой правовой практике под государственными корпорациями понимается широкий круг институтов и организаций. Ключевой характеристикой этого института, образованного государством, является осуществление коммерческой деятельности от имени государственного собственника как профильного направления деятельности, а обязательным признаком государственной корпорации является обособленная юридическая форма.

Институт государственных корпораций одинаково успешно используется в странах как с высоким, так и низким уровнем вмешательства государства в экономику. По своему экономическому содержанию институт государственных корпораций в России в значительной степени похож на государственные холдинги стран с высоким уровнем вмешательства государства в экономику. Современная российская госкорпорация создавалась как реакция на реальную оценку места России в современном глобализирующемся мире и как попытка сохранить те прорывные технологии и направления развития, которые могут определить место России в мировом интеграционном процессе. Стремительный разворот в сторону формирования госкорпораций объясняется не только стремлением

государства сохранить еще имеющиеся передовые технологии, но и создать условия для дальнейшего их совершенствования на базе современных инновационных разработок. И в этом российские госкорпорации похожи на те, которые создавались в других странах.

Вместе с тем, российская государственная корпорация не имеет аналогов в мире. Ни в одной стране с рыночной экономикой государственным институтам развития не предоставлялись такие существенные преимущества и возможности, какие предоставлены российским госкорпорациям, что проявляется в особом воздействии государственных корпораций на экономическое развитие.

## **2. Воздействие государственных корпораций на экономическое развитие России**

По своим ключевым параметрам российская госкорпорация точно соответствует структуре базовых институтов плановой экономики:

1. Госкорпорация создается на основании специального закона, отчетывается перед исполнительными структурами федеральной власти, которые назначают генерального директора и формируют наблюдательный совет. Имущество госкорпорации находится под государственным контролем и после ликвидации возвращается к собственнику (Институт условной верховной собственности).

2. Госкорпорации имеют иерархическую структуру, предусматривающую не только разделение функций и ответственности между уровнями, но также организационную и финансовую соподчиненность (Институт редистрибуции с руководящим и опосредующим транзакции центром).

3. В состав госкорпораций включаются предприятия соответствующего профиля, взаимодействующие уже не на основе конкуренции, но консолидации усилий (Институт кооперации).

4. Целью создания госкорпорации не может быть извлечение прибыли, что соответствует критерию эффективности плановой, а не рыночной экономики, где главным критерием является максимизация прибыли.

Представленный в работе анализ показывает, что российские госкорпорации в их непохожем на западные стандарты воплощении представляют собой форму, соответствующую институциональной доминанте государства. В то же время госкорпорация представляет собой форму, использующую современные процедуры рыночной среды (акционерный капитал, принципы бюджетирования, стандарты корпоративного управления и др.).

Таким образом, госкорпорации воспроизводят базовые характеристики плановой экономики и одновременно являются результатом модернизации институциональной хозяйственной среды за счет внедрения рыночных механизмов и процедур.

В работе проанализирован процесс создания государственных корпораций в России. В результате были выявлены следующие особенности формирования исследуемого института:

- закрытость процессов подготовки проектов создания государственных корпораций;
- динамичность процессов обсуждения проектов законов о создании государственных корпораций;
- новизна используемой организационно-правовой формы и размытость базовых норм;
- задействование в создании государственных корпораций высшего политического ресурса;

- масштабность объемов государственного имущества, выделенных для обеспечения деятельности корпораций;
- широта и разнообразие полномочий;
- неясность стратегических планов и принципов деятельности корпораций;
- инициация создания новых государственных корпораций.

До 2007 года государственные корпорации в России создавались в исключительных случаях, в финансовой сфере на стыке полномочий Правительства РФ и Центрального банка РФ. В соответствующих законах создание этих корпораций «вплеталось» в более широкий контекст регулирования в соответствующих областях, а само создание корпораций четко позиционировалось, как инструмент, а не самостоятельная задача.

В работе проанализирована нормативно-правовая база, регулирующая деятельность и содержащая ключевые цели создания госкорпораций в России. Исходя из целей создания крупнейших корпораций следует, что государственные корпорации – это организации, созданные с целью управления государственным имуществом и реализации инвестиционных проектов в различных отраслях экономики посредством использования ресурсов государства в реальном и финансовом секторах. И в этом смысле госкорпорации представляют собой важный механизм управления государственной собственностью. Однако, практика функционирования института доказала негативное воздействие государственных корпораций на экономическое развитие России. Во-первых, неэффективное управление государственным имуществом и ресурсами, переданными в собственность государственным корпорациям, и затягивание принятия инвестиционных решений привели к стагнации «прорывных» отраслей. Во-вторых, факты коррупции и нецелевого расходования средств, выявленные в ходе проверки, свидетельствуют об отсутствии механизмов контроля как над деятельностью госкорпораций, так и над достижением ими задач по модернизации



экономики. В-третьих, отсутствие результатов внутренней экономической политики привело к снижению конкурентоспособности национальной экономики.

### **3. Причины неэффективного функционирования государственных корпораций**

В работе отмечается противоречивость положения и функционирования государственных корпораций в России. Это обусловлено, в первую очередь, тем, что само оформление деятельности государственных корпораций отличается противоречивостью, неопределенностью формулировок, позволяющих произвольно трактовать их положение.

В работе выявлено, что в российском законодательстве не дано четкого определения прав собственности. Организация госкорпораций предусматривает передачу активов и (или) финансовых средств, которые переходят в полную собственность. По сути, государственная собственность трансформируется в новую форму собственности. В этой связи усложняется проблема контроля средств, которые выводятся из-под надзора Счетной палаты, так как она вправе контролировать только средства федерального бюджета и федеральную собственность, а не собственность госкорпорации, которая не закреплена в Гражданском кодексе РФ.

В то же время отсутствуют критерии оценки степени достижения установленных целей, либо критерии оказываются существенно уже заявленных целей, что не позволяет контролировать степень их достижения. Единственным исключением является ГК «Олимпстрой», но это объясняется конкретностью и узкой направленностью деятельности – строительством олимпийского комплекса г. Сочи, что позволяет сформулировать четкий критерий.

Для большинства государственных корпораций отсутствуют также процедуры средне- и долгосрочного планирования. Возможно также отсутствие санкций за невыполнение программ и несоответствие фактических значений показателей целевым, а также процедур пересмотра программ в подобных случаях по инициативе учредителя.

Федеральные законы о создании государственных корпораций предоставляют данной форме некоммерческих организаций дополнительные, более существенные привилегии, нейтрализующие ограничения экономической свободы, имеющие место в отношении других форм некоммерческих организаций. Таким образом, во-первых, государственные корпорации исключаются из сферы действия закона о банкротстве, во-вторых, государственные корпорации освобождаются от многих форм контроля со стороны государственных органов, предусмотренных законом о некоммерческих организациях для других форм данной организационно-правовой формы хозяйственной деятельности.

В работе отмечается что, корпорациям передается часть государственной акционерной собственности в виде государственного пакета акций, что выводит федеральные государственные унитарные предприятия и акционерные общества с преобладающим государственным участием в капитале из прямого и легального контроля государства за экономикой.

Статус государственной корпорации позволяет выступать учредителем акционерных обществ, покупать акции, брать в управление государственные пакеты акций, то есть осуществлять предпринимательскую деятельность как полноправному участнику рынка. Дочерние компании госкорпораций имеют право осуществлять любые действия на рынке, включая первичное публичное размещение акций (IPO) и привлекать средства на рынке с помощью продажи части акций на бирже. В случае IPO госкомпаний собственность, принадлежащая ранее государству, будет обменена на финансовые ресурсы, поступающие в распоряжение самих госкомпаний. В

результате бывший собственник акций — государство в лице государственного бюджета, имевшее ранее дивидендный доход от использования своего акционерного капитала, от IPO не получает ничего.

В работе проведен анализ механизмов контроля, существующий в государственных корпорациях, и сделан вывод о том, что структура государственных корпораций способствует злоупотреблениям в большей степени, чем любая другая организационно-правовая форма. Механизмы контроля над государственными корпорациями слабее механизмов контроля над акционерными обществами, унитарными предприятиями и государственными учреждениями.

При отсутствии работоспособных механизмов контроля со стороны государства возникают предпосылки коррупции, выражающейся в: безвозмездном финансировании и выдаче льготных кредитов; внесении средств в уставные капиталы дочерних и зависимых обществ; сдаче активов в аренду на льготных условиях; закупкам по завышенным ценам; завышении затрат на строительство и ремонт; эмиссии долговых ценных бумаг с повышенной доходностью; манипуляциях с фондовым рынком.

Таким образом, государственные корпорации как особый институт рыночной экономики России отличается размытостью базовых норм, отсутствием четкого определения прав собственности и критериев эффективности, отсутствием действенных механизмов контроля и предпосылками для возникновения выпадающих доходов федерального бюджета.

#### **4. Направления совершенствования государственных корпораций как нового института экономики России**

Принципиальным ограничением в реализации потенциала государственных корпораций можно считать в целом недостаточный уровень

определенности целей и принципов их деятельности, процедур формирования решений, а также процедур оценки результатов деятельности. В работе отмечается, что для развития института государственных корпораций и повышения эффективности этих структур необходимо решить целый ряд задач:

1. Преобразование части государственных корпораций, работающих в конкурентном сегменте рынка, в контролируемые государством акционерные общества.

2. Ликвидация корпораций, которые имеют определенные законом временные рамки работы, по завершении их деятельности.

3. Введение в наблюдательные советы госкорпораций представителей государства.

4. Контроль за расходованием госсредств со стороны Счетной палаты.

5. Распространение на госкорпорации действия федерального закона о размещении заказов и услуг.

6. Внедрение программы снижения издержек и повышения рентабельности, основанной на рыночных принципах.

7. Внедрение международных стандартов корпоративного управления, бюджетирования и обязательного раскрытия информации.

8. Привлечение частных инвесторов и разработка совместных проектов, обеспечивающих гарантированный возврат на инвестированный капитал.

9. Расширение технического и технологического сотрудничества с крупнейшими российскими и зарубежными частными корпорациями.

10. Формулирование четких критериев эффективности для служащих госкорпораций, а также усиление ответственности за достижение поставленных перед ними целей.

11. Распространение на работников госкорпораций отдельных ограничений, установленных для государственных служащих, механизмов урегулирования конфликта интересов и повышение лояльности сотрудников.

Преобразование отдельных государственных корпораций должно отвечать целям, поставленным перед каждой организацией. Так, ГК «Росатом» имеет властные полномочия, принадлежащие федеральным органам государственной власти. Корпорация имеет право самостоятельно принимать нормативные правовые акты, распоряжаться бюджетными средствами и иметь собственные военизированные охранные подразделения. Следовательно, ГК «Росатом» целесообразно вернуть статус органа государственной власти.

ГК «Банк развития», ГК «Агентство по страхованию вкладов», ГК «Ростехнологии» и ГК «Роснано» следует отнести к коммерческим организациям. Данные организации следует преобразовать в хозяйственные общества (ООО либо АО) со 100-процентным государственным участием.

ГК «Фонд содействия развитию ЖКХ» и ГК «Олимпстрой» соответствуют признакам классического фонда, в который и должны быть преобразованы.

В работе отмечается, что преобразование должно сопровождаться приведением норм о конкурентных преимуществах, гарантированных госкорпорациям федеральными законами, в соответствие с законодательством. Например, ГК «Банк развития», в отличие от других банков, может действовать без лицензии Центробанка и без контроля с его стороны. Это дает госкорпорации необоснованные преимущества перед прочими коммерческими банками, что нарушает принцип единства банковской системы РФ, подконтрольной Центробанку.

Кроме того, следует ограничить процесс создания новых государственных корпораций, который может привести к «размыванию» полномочий Правительства РФ.

В работе обоснованы предложения по совершенствованию внутреннего контроля над деятельностью руководителей государственных корпораций, преобразуемых в акционерные общества. В рамках совершенствования

механизмов контроля, представляется необходимым приближение системы контроля в государственных корпорациях к общепринятым стандартам корпоративной подотчетности. Возможно использование инструментов, задействованных в акционерных обществах с государственным контрольным пакетом, в которых злоупотребления менеджмента сдерживаются следующими факторами:

- участие миноритарных акционеров в органах управления;
- обращение акций компании на фондовом рынке;
- зависимость вознаграждения менеджеров и котировок торгуемых акций;
- регламентация процедур корпоративного управления;
- внедрение ключевых показателей эффективности (KPI).

В акционерных обществах со 100-процентным государственным участием и в государственных унитарных предприятиях механизмы контроля, связанные с фондовым рынком, отсутствуют. Однако эти организации все же являются коммерческими, и их эффективность в целом однозначно характеризуется размером прибыли. Кроме того, возможно использование механизмов контроля, применяемых в государственных учреждениях. Во-первых, расходование средств этими организациями подчинено административным регламентам и бюджетному кодексу. Во-вторых, государственные учреждения не могут создавать дочерние организации, зарубежные представительства, совместные предприятия и иные подобные структуры, зачастую используемые для вывода активов за рубеж. В-третьих, основная масса государственных учреждений выполняет стандартные, часто повторяющиеся задачи. В отношении этих задач и на основании статистики возможно разработать показатели, характеризующие нормальные затраты на выполнение стандартной операции, и использовать данные параметры при оценке эффективности.

В рамках плана по финансовому оздоровлению госкорпораций и повышению рентабельности, следует внедрить программу снижения издержек, разработанную на базе программ, применяемых крупными частными корпорациями. В частности, возможно выведение части функций госкорпораций на аутсорсинг, популяризация «бережливого» производства и рационализаторских предложений, а также сокращение административного персонала.

В работе особенно отмечается важность привлечения частного капитала и капитала с финансовых рынков для достижения поставленных перед государственными корпорациями задач. Макроэкономический спад негативно повлиял на практику частно-государственного партнерства в России, взаимодействие частного сектора с государством существенно сократилось и по проектам госкорпораций. Привлечение частного капитала и квалифицированного менеджмента имеет стратегическое значение при реализации задач по модернизации национального хозяйства.

Реализация проектов государственных корпораций, особенно в сфере инновационных технологий, невозможна без использования технологических ноу-хау мировых лидеров в отрасли высоких технологий. В работе разработаны предложения по повышению инвестиционной привлекательности государственных корпораций, преобразуемых в акционерные общества. В частности, предлагается разработать систему, обеспечивающую гарантированный возврат на инвестированный капитал по примеру методологии, внедряемой сегодня в энергетической отрасли. Таким образом, взаимовыгодное сотрудничество госкорпораций и коммерческих структур на базе государственно-частного партнерства позволит обеспечить достижение целей государственных корпораций, привлечет капитал в российскую экономику и позволит модернизировать «прорывные» отрасли национального хозяйства.

Особое внимание в работе уделено влиянию мирового финансового кризиса 2008-2009 гг. на деятельность государственных корпораций. В условиях макроэкономической нестабильности государство столкнулось с необходимостью консолидации ресурсов и покрытия дефицита бюджета, в том числе из взносов в уставный капитал корпораций. Учитывая, что большинство госкорпораций не располагали достаточными собственными средствами, государство оказалось вынуждено прибегнуть к поступательной реорганизаций отдельных из них. На наш взгляд, такой шаг не всегда является оправданным.



### **III. РАБОТЫ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

1. Степанов В.А. Государственные корпорации как институт рыночной экономики. Экономические науки, №64, 2010, 0,7 п.л.
2. Степанов В.А. Особенности развития института государственных корпораций в России. В кн. Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы конференции, часть 2, 2008, 0,6 п.л.
3. Степанов В.А. Государственные корпорации в условиях финансового кризиса. В кн. Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы конференции, часть 1, 2009, 0,5 п.л.
4. Степанов В.А. Перспективы развития института госкорпораций в финансовом секторе российской экономики. В кн. Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы конференции, часть 2, 2010, 0,6 п.л.