

Государственные корпорации в России и их эволюция

© 2010 Д.А. Брагин

Российский университет дружбы народов, г. Москва

E-mail: de_br@mail.ru

В статье рассмотрены различные формы государственных корпораций в российской экономике. Описаны различные модели функционирования государственных корпораций в течение времени. Приведена информация об эволюции государственных корпораций в России.

Ключевые слова: государственные корпорации, формы государственных корпораций, модернизация, жизненный цикл государственных корпораций, модель развития государственных корпораций.

Современный этап социально-экономического развития в России тесно связан с таким актуальным сегодня понятием, как “модернизация”. Под модернизацией подразумевается комплекс социально-экономических изменений. Это не только внедрение технических и экономических инноваций, но и реформирование системы управления государственной собственностью в высокотехнологичных и наукоемких отраслях.

В последнее время политика управления государственной собственностью в российском правительстве преследовала по ряду объективных причин цель консолидации существующего государственного участия в крупные холдинговые компании. Логическим результатом проводимой политики стало создание в 2007 г. ряда крупных государственных корпораций. С момента возникновения первых государственных корпораций и до сегодняшнего дня в научных, деловых и общественных кругах активно обсуждается вопрос о целесообразности внедрения в национальную экономику такой особой модели корпораций.

Термин “государственная корпорация” допускает неоднозначную трактовку этого понятия и зачастую используется для обозначения различных юридических лиц не только в отечественном, но и в зарубежном праве. Как правило, государственными корпорациями являются юридические лица, созданные государством для выполнения социально значимых функций или проектов национальной значимости, реализацию которых государство по разным причинам берет на себя. Преимущества таких форм хозяйствования в том, что они пользуются прямой и косвенной, финансовой и иной формами поддержки государства и являются, как правило, некоммерческими организациями, деятельность которых контролируется не столько государством, сколько общественными институтами. Для управления такими организациями широко используется институт доверительной собственности¹.

За последние несколько лет в России было создано шесть государственных корпораций:

- Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк);
- Российская корпорация нанотехнологий (Роснано);
- Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства;
- Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию г. Сочи как горноклиматического курорта (Олимпстрой);
- Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции “Ростехнологии”;
- Государственная корпорация по атомной энергии “Росатом”.

Предыдущие годы охарактеризовались динамичным развитием созданных государственных корпораций, расширением масштабов, а иногда и направлений их деятельности. Однако по своей направленности существующие госкорпорации неоднородны и их можно объединить в три группы²:

- Внешэкономбанк, “Роснано” - компенсация провалов, как рынка, так и государственной системы управления, формирование финансовых институтов развития в виде госкорпораций;
- Фонд содействия реформированию ЖКХ, “Олимпстрой” - повышение эффективности и гибкости административной системы, “аутсорсинг” отдельных функций государственных органов управления на уровень госкорпораций;
- Росатом, Ростехнологии - повышение конкурентоспособности отдельных стратегических отраслей, обеспечение национальной безопасности, реструктуризация и консолидация соответствующих активов.

Вышеперечисленные государственные корпорации существенно различаются между собой по своим целям и задачам, по составу имущественного вклада Российской Федерации, админист-

ративному статусу и взаимодействию с государственными органами власти, особенностям корпоративного управления, уровню законодательной регламентации своей деятельности. На базе данных различий существует возможность выделения основных моделей отечественных государственных корпораций³:

- финансовые институты развития (Внешэкономбанк, Роснано);
- агенты правительства, операторы по выполнению отдельных функций государственных органов управления (Фонд содействия реформированию ЖКХ, Олимпстрой);
- квазихолдинги (Ростехнологии);
- квазимилиционерства (Росатом).

Для более точного и полного анализа деятельности вышеперечисленных государственных корпораций, по мнению автора, необходимо рассматривать с учетом их развития во временном аспекте. Для этого требуется ввести понятие *жизненного цикла государственной корпорации*. С учетом сложившегося в научном экономическом сообществе подхода к определению жизненного цикла организаций⁴ под жизненным циклом государственных корпораций в данной работе понимается совокупность стадий развития, которые госкорпорация проходит за период своего существования. В результате анализа деятельности государственных корпораций можно выделить четыре основные стадии жизненного цикла, присущие государственным корпорациям:

- стадия возникновения;
- стадия становления;
- стадия развития;
- стадия зрелости.

Опираясь на исторический опыт деятельности отечественных госкорпораций, можно прийти к выводу о том, что различные государственные корпорации на разных стадиях имеют отличительные особенности в своем развитии (см. таблицу).

В зависимости от механизмов создания современных отечественных государственных корпораций на стадии возникновения можно выделить три условные группы:

- *Государственные корпорации, созданные путем трансформации уже существующих струк-*

тур - Внешэкономбанк, Росатом, Фонд содействия реформированию ЖКХ;

- *Государственные корпорации, созданные как принципиально новые структуры* - Роснано, Олимпстрой;

- *Государственные корпорации, созданные путем консолидации принадлежащих государству активов* - Ростехнологии, ОАО "ОАК", ОАО "ОСК".

Стадия становления подразумевает формирование структурных подразделений внутри госкорпорации и характеризуется снижением уровня неопределенности в отношении внешней среды, распределением ответственности и значительным увеличением хозяйственных связей государственных корпораций с другими субъектами отечественной экономики. На текущей стадии автор выделяет две модели возможного поведения государственных корпораций:

- *Модель роста/расширения* характеризуется стремлением государственных корпораций к более широкому охвату рынка путем присоединения к себе как частных, так и государственных активов и выхода на новый стратегический уровень ведения бизнеса. При данной модели поведения на этапе становления компании достигают своих наибольших размеров и характеризуются наличием бюрократической системы корпоративного управления (Ростехнологии, ОАО "ОАК", ОАО "ОСК");

- *Модель специализации* подразумевает формирование стратегии управления госкорпорацией, направленной на то, чтобы сделать госкорпорацию более специализированной в своей рыночной или производственной спецификации, с целью наиболее максимального достижения поставленных целей (Росатом, Роснано).

Стадия развития характеризуется уже наличием в структуре государственных корпораций производственных, финансовых и административных подразделений, каждое из которых имеет свою цель и стратегию. На данной стадии деятельность госкорпораций направлена на наращивание производственной и финансовой базы государственных корпораций. На стадии развития автор выделяет три различные модели поведения госкорпораций:

- *классическая модель* - охарактеризуется сосредоточением на максимальном освоении

Стадии жизненного цикла госкорпораций и возможные модели поведения

Возникновение	Становление	Развитие	Зрелость
Путем трансформации уже существующих структур	Модель роста/расширения	Классическая модель	Реорганизация
Создание принципиально новых структур		Монополистическая модель	Приватизация
Путем консолидации принадлежащих государству активов	Модель специализации	Кластерная модель	Прекращение деятельности

средств, выделенных на работу государственной корпорации и активным процессом создания инфраструктуры для освоения бюджетных средств (Росатом);

- **Монополистическая модель** - характеризуется созданием крупных холдинговых структур, входящих в состав госкорпорации с целью максимально широкого охвата рынка. В рамках данной модели госкорпорации часто прибегают к административному давлению с целью поглощения других компаний (Ростехнологии, ОАО "ОАК", ОАО "ОСК");

- **Кластерная модель** - характеризуется созданием вокруг государственной корпорации производственных, сервисных, обслуживающих и других компаний, призванных стать очагами промышленного роста (Роснано).

Заключительным этапом деятельности государственных корпораций является стадия зрелости, которая заключается в достижении всех поставленных задач перед государственными корпорациями и достаточной стабильностью внешней экономической среды, а стратегия управления госкорпорации становится мониторинговой. Опыт развитых стран показывает, что увеличение доли государственного сектора в любой современной экономике - явление временное. Когда потребность в ускоренной модернизации снижается либо исчезает, структура собственности меняется в пользу частного сектора⁵. При обсуждении проблем функционирования государственных корпораций возникает вопрос о рациональных масштабах такого функционирования. Ориентиром, как правило, выступает принцип, в соответствии с которым, государству не следует участвовать в компаниях, в которых оно не располагает целями, отличными от целей частного инвестора. Другими словами, имущество, которое не служит достижению общенациональных целей и реализации социальных функций государства, следует выводить в частный сектор экономики. В этой связи на данном этапе автор выделяет три модели развития деятельности государственных корпораций:

- **Реорганизация.** Данная модель подразумевает переход государственных корпораций в качественно иную организационно-правовую форму с сохранением части функций и задач. Это во многом касается госкорпораций, которые действуют в тех сферах экономики, где данная организационно-правовая модель не является наиболее эффективной для достижения поставленных задач.

- **Приватизация.** Данная модель подразумевает переход части либо всех активов, ранее принадлежащих государственным корпорациям, в ча-

стные руки. Подобная модель является эффективной в тех случаях, когда государственные корпорации были призваны ликвидировать провалы рынка и в результате своей деятельности достигли сглаживания негативных последствий от чистого рыночного механизма.

- **Прекращение деятельности.** Подразумевает ликвидацию государственной корпорации в связи с достижением поставленных макроэкономических задач либо со сменой экономических приоритетов в государственной политике.

Здесь можно отметить, что первые две модели наиболее вероятно применимы, в первую очередь, к государственным корпорациям "Ростехнологии" и "Роснано"⁶, так как именно эти госкорпорации создавались с целью коммерциализации высокотехнологичных и наукоемких производств и, по мнению многих экспертов, должны функционировать в конкурентной среде. Необходимо уделить внимание и тому факту, что стадия "Реорганизация" может предшествовать стадии "Приватизация", так как, по словам некоторых руководителей государственных корпораций, одной из главных целей после создания надлежашей организационной и производственной инфраструктуры является выход на IPO и продажа определенных долей компании частным инвесторам.

Очевидным является и тот факт, что по достижению своих целей такие государственные корпорации, как "Олимпстрой 2014" и "Фонд содействия реформированию ЖКХ", рано или поздно прекратят свою деятельность в связи с исчерпанием поставленных перед ними задач.

В последние месяцы известной критике была подвергнута деятельность государственных корпораций. Следует признать, что их создание было необходимо, например, в таких деградирующих отраслях, как самолетостроение и судостроение. Однако в ряде случаев деятельность государственных корпораций была искусственно ограждена от рыночной конкуренции. Стали раздаваться требования акционировать те из государственных корпораций, которые работают в конкурентной среде.

Таким образом, в настоящее время в российской экономике государственные корпорации прошли стадии создания и становления и находятся в процессе своего развития. Создание таких корпораций имеет своей целью поддержку и развитие тех отраслей стратегического значения, где бизнес в краткосрочной и среднесрочной перспективе не видит привлекательности для инвестирования своих средств и где позиции страны неуклонно снижаются. Функциональное назначение вновь созданных госкорпораций весьма

разнообразно - от реализации определенных проектов и программ, содействия отдельным видам деятельности до управления конкретными отраслями и группами компаний. Однако для всех государственных корпораций неотъемлемым является так называемый жизненный цикл. Все государственные корпорации, с различным временным интервалом, применяя различные функциональные модели, проходят через одни и те же стадии развития, и логическим итогом эволюции данных госкорпораций является приватизация либо же полное прекращение их деятельности. А высвободившиеся финансовые и управленческие ресурсы позволяют государству решать новые социальные и экономические задачи и путем создания новых государственных корпораций.

¹ Инновационное развитие - основа модернизации экономики России: нац. докл. М., 2008.

² Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 30). М., 2009.

³ *Симачев Ю., Кузык М.* Создание и развитие государственных корпораций: институциональные проблемы и новые возможности // Реформирование общественного сектора: проблемы повышения эффективности функционирования: сб. ст. / под ред. Т.М. Складар, И.Н. Баранова. СПб., 2009.

⁴ *Широкова Г.В.* Жизненный цикл организации. 2-е изд. СПб., 2008.

⁵ *Федорович В.О., Федорович Т.В., Кунгуров Ю.А.* Реструктуризация госсектора: формирование ядерного энергопромышленного холдинга // Эко. 2008. □ 7.

⁶ Данный тезис подтверждается подписанием распоряжения Правительства РФ "О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий" от 17 декабря 2010 г.

Поступила в редакцию 16.10.2010 г.