

УДК 33.334.7

Пухова Марина Михайловна

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
Россия, Москва¹
Кандидат экономических наук, доцент
E-Mail: tvbutova@mail.ru

Кривцова Марина Константиновна

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
Россия, Москва
Студентка
E-Mail: marinstar@bk.ru

Цихоцкий Феликс Николаевич

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
Россия, Москва
Студент
E-Mail: tsihotskij@yandex.ru

Свиридова Елена Сергеевна

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
Россия, Москва
Студентка
E-Mail: elenasviridova1993@rambler.ru

Опыт управления государственными корпорациями в зарубежных странах и его применение в России

¹ Россия, г. Москва, 115 304, Ереванская улица, д. 9, корп. 2, кв. 51

Аннотация. В работе преимущественно рассматриваются основные проблемы, возникающие на пути применения зарубежного опыта управления государственными корпорациями в России. В связи с этим, основной целью исследования является анализ особенностей функционирования данного типа организаций в РФ, также изучение возможностей внедрения положительного опыта управления государственными корпорациями развитых государств. Стоит отметить, что основной целью авторов статьи является детальная проработка вопросов управления государственными корпорациями, а также внедрение в их повседневную деятельность современных инновационных разработок, а также проблем, касающихся функционирования госкорпораций в США, Великобритании, Канаде и т. д. В качестве предмета исследования можно выделить анализ организационно-правовых форм государственных предприятий в разных государствах, изучение их основных групп и классификаций, а также особенности таких организаций в различных странах. Информационной базой для анализа послужили статистические данные, представленные в отечественных и зарубежных источниках, а также в публикациях периодических изданий. Научная новизна работы заключается в уточнении сущности государственных корпораций, раскрытии институциональных основ их функционирования в современных условиях и выявлении на этом основании эффективных механизмов использования института государственных корпораций. Основные положения исследования были внедрены в практическую деятельность, а также использованы в учебном процессе при проведении лекционных, семинарских и практических занятий. Теоретические выводы сделаны на основе изучения, анализа и обобщения нормативной, распорядительной и отчетной информации зарубежных государственных корпораций, в связи с этим в заключении работы представлены предпосылки к повышению эффективности их функционирования.

Ключевые слова: государственная корпорация; экономическое развитие; Конгресс США; совместное предприятие; бюджет; финансовые операции; исполнительная власть; топливно-энергетический комплекс; политическое воздействие; кадровый надзор.

Идентификационный номер статьи в журнале 46EVN414

В праве развитых стран Европы и США государственная корпорация имеет более чем двухвековую историю существования. Стоит отметить, что 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 корпорации является обособленная юридическая форма.²

Институт корпораций одинаково успешно используется в странах, как с высоким, так и низким уровнем вмешательства государства в экономику. По своему экономическому содержанию институт корпораций в России похож на государственные холдинги стран с высоким уровнем вмешательства государства в экономику. 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.

Стоит отметить, что модель российской государственной корпорации не имеет подобных аналогов в мире. Ни в одной стране с рыночным типом хозяйствования государственным институтам развития не предоставлялись такие существенные преимущества и возможности, какие предоставлены российским государственным корпорациям. Это в свою очередь проявляется в особом влиянии госкорпораций на экономическую систему всей страны.

Понятие «государственная корпорация» существует во многих государствах: Великобритания, США, Япония, Канада, Италия, Корея, Индия и др. Объединяющим принципом в создании госкорпораций в этих странах является то, что они сформируются на основании специальных законодательных актов, которые принимают высшие законодательные институты государств, они же и формируют советы директоров госкорпорации. Последние в свою очередь подотчетны и подконтрольны правительству у страны.

Лидирующие позиции во всем мире сегодня занимают корпорации США, следовательно стоит рассмотреть зарубежный опыт функционирования американских корпораций в первую очередь.

Инициатором создания крупнейших американских корпораций можно по праву считать Президента США Франклина Делано Рузвельта. Он говорил, что развитие экономики есть функция частной инициативы и частного капитала, но из этого правила бывают жизненно важные исключения, они-то и требуют создания предприятий, принадлежащих обществу и управляемых правительством, то есть государственных корпораций. Миссия государственной корпорации – оказание обществу отдельных услуг на таких условиях, на каких они не могут быть получены от частных предприятий.

В 2006 г. в Соединенных Штатах функционировало 18 организаций, осуществляющих свои функции на основе специальных законов и имели статус федеральных правительственных корпораций. Именно по примеру таких корпораций были созданы разные по размерам и функциям организации.

Таким образом, государственные корпорации в США – это правительственные агентства или организации, которые были созданы Конгрессом США. Основной стимул в

² Бондарь Т. В. Государственная корпорация как новый институт реализации государственной собственности // Известия томского политехнического университета Выпуск № 6 / том 312 / 2008 г.

создании подобного рода агентств - достижение общественно полезных целей, которые также предполагают получение доходов (например, для предоставления ориентированных на рынок общественно полезных услуг), покрывающие или хотя бы примерно соответствующие расходам корпорации.

В соответствии с положениями Закона «О контроле за правительственными корпорациями» (GCCA - Government Corporation Control Act 1945) госкорпорацией считается организация, которая основана на государственной или государственной и частной (смешанной) формах собственности. В то же время, в США существуют и иные организации, которые подотчетны правительству, а именно организации, которые финансируются государством - GSE.

Численность и состав госкорпораций в США постоянно варьируется. Появляются совершенно новые государственные корпорации (например, National Veterans Business Development Corporation - Национальная Корпорация по развитию бизнеса ветеранами, которая была учреждена в 1999 г.), другие прекращают свое существование (Pennsylvania Avenue Development Corporation - Корпорация по развитию дорожной сети в Пенсильвании) или попросту меняют свой статус, как Национальная Корпорация по развитию бизнеса ветеранами, - соответственно в 1996 г. и 2004 г.).

Институт госкорпораций в США за последние несколько лет привлекает все больше и больше внимания. Во-первых, строгие бюджетные рамки вынуждают правительство искать дополнительные финансовые потоки и снижать расходы госкорпорации. При этом установлено, что деятельность госкорпораций является значительно экономически эффективной, чем прямое вмешательство государства в рыночный механизм страны. Во-вторых, как показывает уже существующая практика, Конгресс США дает госкорпорациям преференции и специальные льготы чаще, чем другим видам организаций. В-третьих, государственные корпорации близки к концепции «Нового государственного управления». Призывание данной концепции в основном заключается в поддержке предпринимательства, в принятии рисков и внедрение практики управления, типичной для частного предпринимательства, в государственное управление. Как результат, В Конгрессе в течение одной законодательной сессии подается несколько законодательных актов о создании новых корпораций. С другой стороны, очень важно понимать что создание государственных корпораций не является абсолютной панацеей от всех проблем, существующих в сфере государственного регулирования экономики.³

Важно отметить, что на протяжении всей истории США правительство было слабо вовлечено в сферу предпринимательской деятельности. В самые первые годы своего существования Правительство США периодически принимало участие в коммерческих организациях как рядовой акционер. Но после принятия в 1819 г. прецедентного решения Верховного Суда США, который признал такую практику не совсем неправомерной, государство стало, за некоторыми исключениями, уходить от прямого участия во владении смешанного капитала компаний.

Несмотря на это оставалась серьезная необходимость в осуществлении крупных экономических проектов. Первое участие государство в таких проектах датировано 1903 г., когда федеральное правительство приобрело корпорацию для железнодорожного строительства в Панаме. Наиболее активный всплеск создания госкорпораций наблюдается в периоды Первой мировой войны и во времена Великой депрессии (например, созданная правительством - Reconstruction Finance Corporation - Корпорация по финансовой

³ Рагулина Ю.В. Некоторые особенности принятия решений в условиях инновационной экономики. // М.: Транспортное дело России, №6, 2008.

реорганизации) и во времена Второй мировой войны. Стоит отметить, что такие корпорации создавались под определенные конкретные цели и задачи, и после выполнения надлежащих им функций большинство из таких корпораций ликвидировались, либо поглощались государственными институтами.

В 1945 г. преимущественно для реорганизации созданных в время Второй мировой войны корпораций, и был принят основной закон регламентирующий их деятельность - GSSA. Этот нормативный правовой акт установил единые для всех госкорпораций правила в сфере аудита, финансов и управления долгом. В то же время функционирования государственных корпораций регламентируется не только GSSA, но и другими актами. Помимо GSSA для любой госкорпорации должен создавать специальный отдельный законопроект, юридическая сила которого будет учитывать специфику создаваемой корпорации.

GSSA точно не устанавливает, что представляет собой госкорпорация. В данном акте не дается понятие этих организаций как особой формы юридических лиц. В нем лишь дается перечень конкретных государственных корпораций. Однако, даже в GSSA указаны не все существующие корпорации (например, в этом перечне нет Федеральной почтовой службы). Американские корпорации формируются на постоянной основе с целью выполнения конкретных государственных функций (например, Федеральная корпорация по страхованию депозитов), либо создаются временно для осуществления деятельности в отраслях, где государство отказалось от прямого участия.

Также в США формировались корпорации действия которых и не предполагали получение прибыли. Это такие госкорпорации как: Корпорация общественного радиовещания (The Corporation for Public Broadcasting) и Корпорация по оказанию юридических услуг (Legal Services Corporation). Эти корпорации хоть и получают собственный доход (в основном от рекламы и продажи прав), но не имеют собственных коммерческих функций. Основная причина, по которым этим организациям был представлен статус государственных корпораций, - это предоставление иммунитета от влияния государственных структур и необходимости применения к ним общих корпоративных правил.

Очень важно заметить, что не существует двух принципиально одинаковых американских корпораций. Все они создаются для конкретных специальных целей, имеют особую структуру и особые функции. Мало того, специфику индивидуальности госкорпорации диктует и то, что каждая корпорация с законодательной стороны регламентируется особым специализированным законом, который учитывает индивидуальный характер деятельности организации.

Госкорпорации в США не попадают в поле большинства бюджетных законов, которые распространяются на министерствами и ведомствами. Это объясняется тем, что специфика государственных корпораций предполагает, что они получают доходы не от налогоплательщиков, а от потребителей, в свою очередь, колебания доходов и расходов этих корпораций не оказывают существенного влияния на бюджет государства. Учитывая основные положения GSSA, государственным корпорациям необходимо подготавливать и предоставлять на утверждение Президенту США «бизнесподобный бюджет». Наличие собственного бюджета связано с необходимостью разрешить государственным корпорациям оперативно распоряжаться своими денежными средствами. Президент США, после рассмотрения собственного бюджета госкорпорации, направляет его на утверждение в Конгресс США – одновременно с отправлением бюджетов правительственных ведомств. Согласно Chief Financial Officers Act 1990 г. государственные корпорации обязаны также представлять Конгрессу США ежегодный отчет, который включает в себя отчет по

финансовым операциям. Конгресс США имеет право изменять бюджет государственных корпораций, но на практике использует это право крайне редко.

В США госкорпорации могут быть частью отдельных институтов исполнительной власти, однако в большинстве своих случаев, они полностью автономны.

Как уже говорилось выше, в Соединенных Штатах не существует единой структуры управления госкорпорациями. Они могут управляться постоянным коллегиальным органом; единоличным органом, избираемым и подотчетным коллегиальному органу, либо могут управляться напрямую советом директоров, сформированным из представителей государственной власти и частного бизнеса; либо административным лицом, подотчетным Президенту США. Однако во всех случаях без исключения, отличительной чертой госкорпораций является наличие Совета директоров.

Таким образом, сущность функционирования государственных корпораций в США можно выразить в следующей схеме (рис. 1):

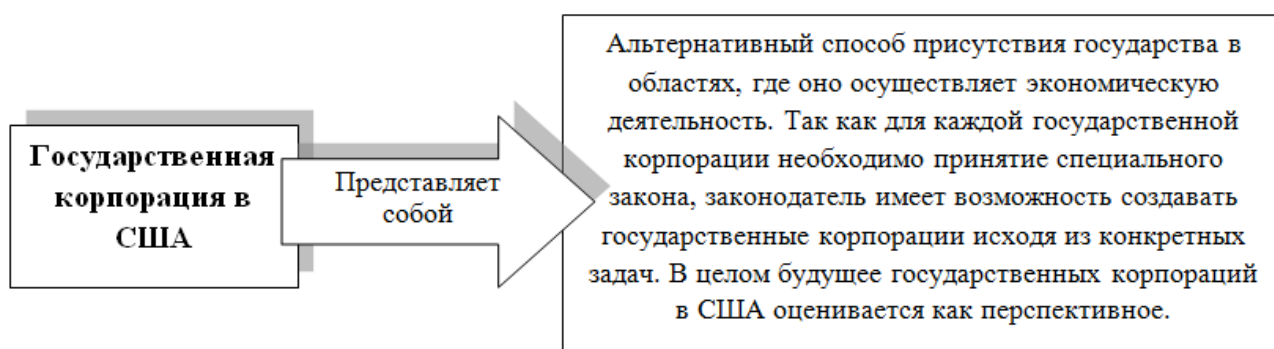


Рис. 1. Сущность государственных американских корпораций⁴

Далее рассмотрим, что собой представляют государственные корпорации в Канаде.

⁴ Серегина С.Ф. Роль государства в экономике. М: Дело и сервис, 2011

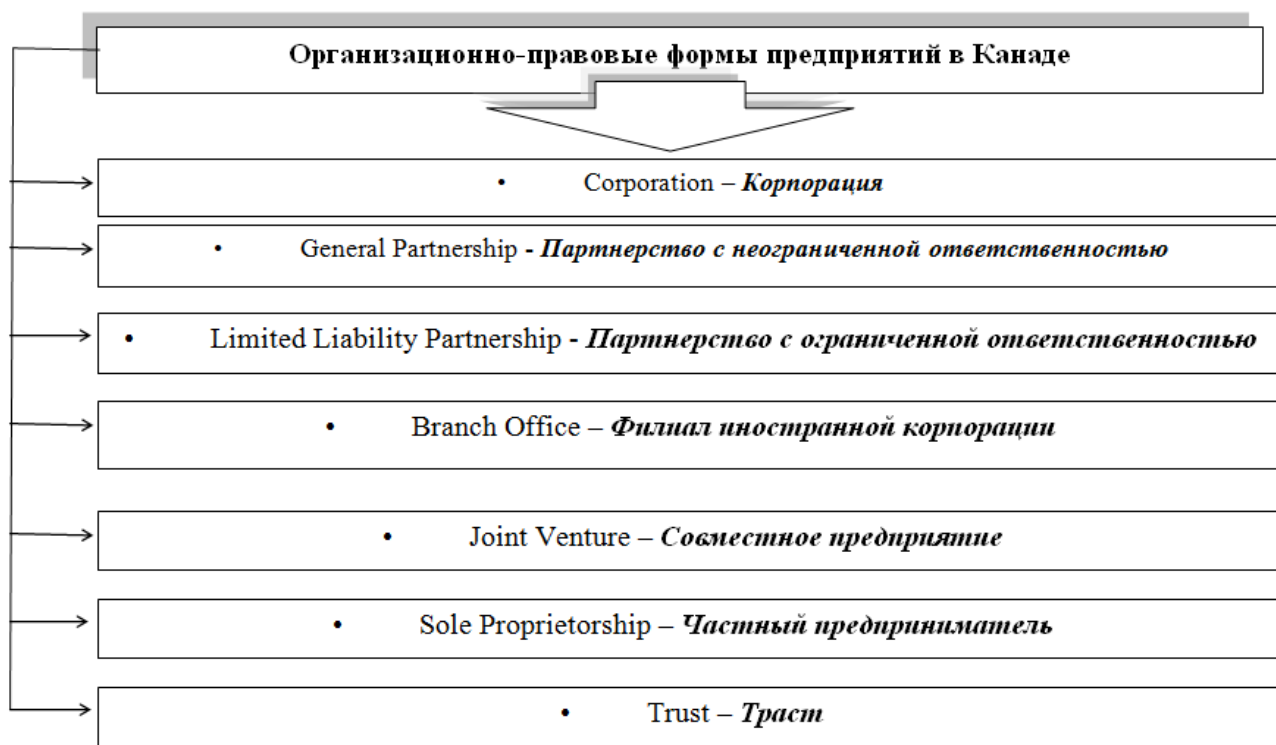


Рис. 2. Организационно-правовые формы предприятий в Канаде⁵

Все предприятия, независимо от их организационно – правовой формы, регистрируются в Канаде либо на федеральном уровне в соответствии с Законом о предпринимательских корпорациях Канады, либо на уровне провинций в соответствии с десятью различными законами о корпорациях провинций, либо на уровне территорий в соответствии с тремя различными законами о территориальных корпорациях.

Все корпорация в Канаде могут быть разбиты на две группы – открытые корпорации и закрытые корпорации, которые, в свою очередь, могут быть, в общем виде, классифицированы следующим образом (рис. 3):

⁵ Степанов В.А. Государственные корпорации как институт рыночной экономики. Экономические науки, №64, 2010.



Рис. 3. Классификация корпораций в Канаде в общем виде⁶

Важность выбора той или иной формы корпорации крайне необходима для потенциального инвестора, в силу того что определенные организационные и административные факторы могут существенно отличать один вид корпорации от другого. Приводя пример, можно сказать о федеральных канадских корпорациях, которые имеют право осуществлять свою предпринимательскую деятельность на всей территории государства. Кроме того, необходимо сказать, что порой госкорпорации выполняют функции некоторых государственных органов власти. Такое положение освобождает процесс выполнения отдельных государственных функций от каждодневного политического воздействия и от необходимости финансового и кадрового надзора со стороны правительства. В Канаде госкорпорации в целом подчинены, как и в США высшему законодательному органу власти, а именно – парламенту. Высшее руководство, как и в США, назначается

⁶ Ясин Е.Г. Модернизация экономики и государство: в 3 кн. М.: ГУ-ВШЭ, 2011

правительством, однако в целом корпорации автономны и способны самостоятельно принимать решения.

Государственные корпорации Канады обладают следующими специфическими чертами (рис. 4):

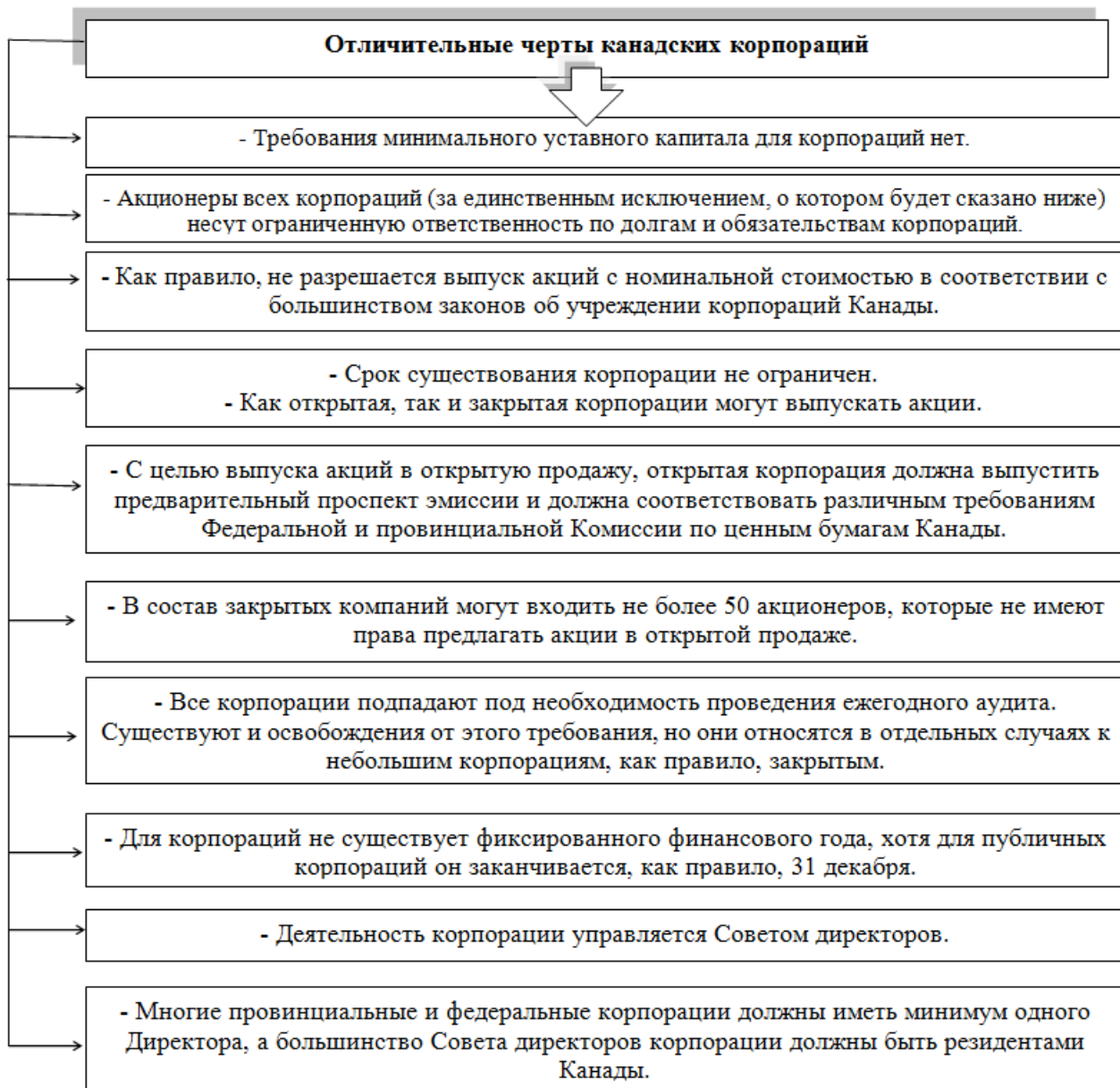


Рис. 4. Отличительные черты корпораций Канады⁷

Госкорпорации в Великобритании подконтрольны министерствам. Так как эти корпорации функционируют в национализированном секторе экономики они и регулируются государственными органами власти. По сравнению с ними частное предпринимательство регулируется не так жестко, хотя полномочия по регулированию частного сектора бизнеса в основном возложены на те же специализированные министерства (например, на Министерство финансов, Министерство торговли и промышленности, Министерство транспорта, Министерство сельского хозяйства и т.д.). Таким образом, основной функцией государственных корпораций в Великобритании является управление национализированным

⁷ Агапова Т.А., Серегина С.Ф. Макроэкономика. М.: Маркет ДС, 2013

сектором экономики. Именно для этого создаются конкретные корпорации, которые функционируют в конкретных отраслях этого сектора. То, как регулируется их деятельность, как происходит процесс национализации, денационализации отраслей британской промышленности, а также степень самостоятельности публичных корпораций в Великобритании и будет рассматриваться в данной работе.

British Petroleum является крупнейшей промышленной корпорацией Великобритании и занимает второе место в Европе. Также необходимо отметить государственную корпорацию «Бритиш стил», которая производит почти всю сталь для страны.

В странах Западной Европы значительное развитие государственные корпорации получили после второй мировой войны в результате национализации (1946-1950 гг.) железнодорожного, воздушного транспорта, отраслей топливно-энергетического комплекса (электроэнергетической, газовой, угольной промышленности), дорожного хозяйства, жилищно-коммунального хозяйства и ряда других. Это были крайне отсталые в техническом отношении неконкурентоспособные отрасли. На их переоборудование и модернизацию были выделены из бюджетов правительств огромные денежные ресурсы и, несмотря на их модернизацию и техническое перевооружение, в финансовом отношении это низко рентабельные и убыточные отрасли. Основная причина неустойчивого финансового положения государственных предприятий заключается в политике низких цен на их продукцию.

В 80-х годах прошлого столетия в соответствии с новой экономической и финансовой политикой правящих кругов ведущих зарубежных стран проведена приватизация многих государственных отраслей и предприятий, что резко сократило размеры государственной собственности.

Доля государственного сектора в экономике отдельных государств неодинакова. По величине государственного сектора Франция занимает одно из первых мест среди развитых капиталистических государств. ФРГ, США имеют развитый сектор государственной собственности. В Японии, напротив, государственный сектор невелик. Специфика государственных предприятий отличается в развитых странах характером отраслевой и организационной структуры. В основном это предприятия отраслей с невысоким уровнем рентабельности: топливно-энергетический комплекс, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное хозяйство и др. Основу финансов государственных корпораций составляют дотации и субсидии из бюджета и кредиты.

Таким образом, все госкорпорации призваны скоординировать взаимодействие государственного и частного капитала для развития национальных проектов.

Идея создания государственных корпораций в России является правильной, так как их целями являются развитие инфраструктуры, создание и использование инноваций и аккумулирование инвестиций – деятельность, которая порой остается непривлекательной для бизнеса или является важной для государства, без которой невозможен дальнейший экономический рост и процветание России.

Следует выделить следующие предпосылки к усилению государственных корпораций:

- серьезная административная поддержка и получение крупных бюджетных средств при очевидной слабости инструментов контроля за работой корпораций;
- наличие у участников рынка психологических страхов перед активностью госкорпораций.

Однако при реализации данной идеи необходимо свести к минимуму риски, обусловленные несовершенством законодательства о госкорпорациях и российскими реалиями, и не повторять ошибок других государств, имевших опыт создания таких компаний.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агапова Т.А., Серегина С.Ф. Макроэкономика. М.: Маркет ДС, 2013
2. Бандурин А.В. Деятельность корпораций. - М., 2014. – 600 с.
3. Бондарь Т. В. Государственная корпорация как новый институт реализации государственной собственности // Известия томского политехнического университета Выпуск № 6 / том 312 / 2008 г.
4. Бутова Т. В., Кривцова М. К., Цихоцкий Ф. Н. Анализ системы стратегического управления городом федерального значения (на примере Санкт-Петербурга) // Интернет-журнал «Наукovedение», 2014 №3 (22) [Электронный ресурс]-М.: Наукovedение, 2014. Режим доступа: <http://naukovedenie.ru/PDF/09EVN314.pdf>, свободный. – Загл. с экрана. - Яз. рус., англ.
5. Рагулина Ю.В. Некоторые особенности принятия решений в условиях инновационной экономики. // М.: Транспортное дело России, №6, 2008.
6. Серегина С.Ф. Роль государства в экономике. М: Дело и сервис, 2011
7. Степанов В.А. Государственные корпорации в условиях финансового кризиса. В кн. Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы конференции, часть 1, 2009
8. Степанов В.А. Государственные корпорации как институт рыночной экономики. Экономические науки, №64, 2010.
9. Ясин Е.Г. Модернизация экономики и государство: в 3 кн. М.: ГУ-ВШЭ, 2011

Рецензент: Филатова Татьяна Васильевна, декан факультета «Государственное и муниципальное управление», к.э.н., профессор кафедры «Корпоративные финансы» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Marina Pukhova

the Financial University under the Government of the Russian Federation
Russia, Moscow
E-Mail: tvbutova@mail.ru

Marina Krivtsova

the Financial University under the Government of the Russian Federation
Russia, Moscow
E-Mail: marinstar@bk.ru

Feliks Tsihotskiy

the Financial University under the Government of the Russian Federation
Russia, Moscow
E-Mail: tsihotskij@yandex.ru

Elena Sviridova

the Financial University under the Government of the Russian Federation
Russia, Moscow
E-Mail: elenasviridova1993@rambler.ru

The experience of management of state corporations in foreign countries and its application in Russia

Abstract. In the work the main problems arising on the way of using foreign experience of management of state corporations in Russia are mainly considered. In this regard a main objective of the research is analyzing the features of functioning of this type of organizations in the Russian Federation as well as studying the opportunities of introducing positive experience of management of state corporations in developed countries. It should be noted that a main purpose of the authors of the article is a detailed developmental work of the questions of management of public corporations as well as introduction of modern innovative development in their daily activity and also the problems concerning the functioning of state corporations in the USA, Great Britain, and Canada etc. It is possible to allocate the analysis of organizational and legal forms of public enterprises in various countries, studying their main groups and classifications and also the features of such organizations in different states as an object of the research. The statistical data presented in national and foreign sources as well as in publications of periodicals served as information base for the analysis. Scientific novelty of the work consists in specifying the essence of state corporations, illustration of institutional bases of their functioning in modern conditions and exposure of effective mechanisms of using the institute of public corporations on this basis. Basic items of the research were introduced in practical activities and also used in educational process while carrying out a lecture, a seminar or a practical training. Theoretical conclusions are drawn on the basis of investigation, analysis and synthesis of standard, administrative and reporting information of foreign state corporations, in this regard the prerequisites to increasing the efficiency of their functioning are presented in the conclusion of the work.

Keywords: state corporation; economic development; Congress of the USA; joint venture; budget; financial operations; executive power; fuel and energy complex; political influence; personnel supervision.

Identification number of article 46EVN414

REFERENCES

1. Agapova T.A., Seregina S.F. Makroekonomika. M.: Market DS, 2013
2. Bandurin A.V. Dejatel'nost' korporacij. - M., 2014. – 600 s.
3. Bondar' T. V. Gosudarstvennaja korporacija kak novyj institut realizacii gosudarstvennoj sobstvennosti // Izvestija tomskogo politehnicheskogo universiteta Vypusk№ 6 / tom 312 / 2008 g.
4. Butova T. V., Krivcova M. K., Cihockij F. N. Analiz sistemy strategicheskogo upravlenija gorodom federal'nogo znachenija (na primere Sankt-Peterburga) //Internet-zhurnal «Naukovedenie», 2014 №3 (22) [Elektronnyj resurs]-M.: Naukovedenie, 2014. Rezhim dostupa: <http://naukovedenie.ru/PDF/09EVN314.pdf>, svobodnyj. – Zagl. s jekrana. - Jaz. rus., angl.
5. Ragulina Ju.V. Nekotorye osobennosti prinjatija reshenij v uslovijah innovacionnoj jekonomiki. // M.: Transportnoe delo Rossii, №6, 2008.
6. Seregina S.F. Rol' gosudarstva v jekonomike. M: Delo i servis, 2011
7. Stepanov V.A. Gosudarstvennye korporacii v uslovijah finansovogo krizisa. V kn. Gosudarstvennoe upravlenie v XXI veke: tradicii i innovacii. Materialy konferencii, chast' 1, 2009
8. Stepanov V.A. Gosudarstvennye korporacii kak institut rynochnoj jekonomiki. Jekonomicheskie nauki, №64, 2010.
9. Jasin E.G. Modernizacija jekonomiki i gosudarstvo: v 3 kn. M.: GU-VShJe, 2011