

Государственная корпорация как особый субъект рыночной экономики

© 2011 А.Ю. Моляков

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье рассматривается государственная корпорация как особый субъект рыночной экономики, деятельность которого характеризуется специфическими целями, функциями и признаками, что позволяет его выделять среди других экономических субъектов. На этой основе анализируется эволюция корпоративных отношений, вызванная участием государства в хозяйственной деятельности на базе акционерного капитала.

Ключевые слова: государственная корпорация, государственное регулирование экономики, государственная собственность, собственность государственных корпораций.

В современной рыночной экономике функционирует большое количество экономических субъектов, среди которых принято выделять домохозяйства, фирмы, государство, некоммерческие организации. В этом ряду государственные корпорации занимают особое место. С одной стороны, они относятся к фирмам, которые производят необходимую обществу продукцию, стремясь максимизировать свои доходы и получать прибыль. С другой стороны, существуют государственные корпорации в виде некоммерческих организаций.

Государственная корпорация - это такой экономический субъект, который на основе крупного капитала осуществляет предпринимательскую деятельность от имени государства и при его непосредственном участии для решения задач государственной важности и достижения общественных целей. Выступая в разных организационно-правовых формах, государственная корпорация является особым экономическим субъектом. Основные цели ее деятельности и социально-экономические функции существенно отличаются от целей и функций других экономических субъектов, таких, например, как малые и крупные представители бизнеса, а также государственные унитарные предприятия и некоммерческие организации, что создает возможности для эволюции экономических отношений между субъектами экономики.

Наиболее распространенная форма - государственная корпорация в виде акционерного общества. Государство для решения важной задачи, требующей крупного капитала, создает корпорацию, выступая собственником пакетов акций, либо приобретает контрольный пакет акций в компании, имеющей стратегическое значение. В акционерных обществах, где одним из субъектов корпоративных отношений является государство, наиболее полно представлена вся

гамма противоречивых экономических интересов субъектов корпоративных отношений. Эти отношения, благодаря участию государства, преследующего одновременно несколько целей, становятся более закрытыми для общества. Если обычная корпорация является наиболее прогрессивной формой ведения бизнеса, поскольку крупный капитал дает простор для предпринимательской деятельности и имеет эффективные механизмы контроля, то государственная корпорация в известном смысле подрывает этот механизм, так как создаются основы для объединения функции собственности и управления в одних руках. Более того, государственный менеджмент в случае государственных корпораций способен свести на нет механизм, который обеспечивает функционирование частного сектора в интересах общества. Все зависит от формы государственной корпорации, степени прозрачности управления ее активами и компетенции проверяющих органов.

Современными формами государственной корпорации являются: публичные корпорации с неделимым капиталом (аналоги государственных унитарных предприятий), акционерные общества со стопроцентным участием государства в капитале, акционерные общества с контрольным пакетом акций в руках государства, некоммерческие государственные корпорации. Некоммерческие государственные корпорации - форма госкорпорирования, характерная только для России, содержащая ряд противоречивых признаков и требующая существенной доработки, поскольку их вторжение в экономику не стыкуется с функционированием существующих экономических субъектов.

В России госкорпорирование экономики проходило несколько этапов. На первом этапе (1990-е гг.) началось строительство рыночной экономики и вместо бывших министерств стали со-

здаваться государственные компании в виде акционерных обществ. Второй этап относится к 2001-2008 гг. и характеризуется массовым созданием государственных корпораций в форме некоммерческих корпораций, выполняющих функции отраслевых министерств. Третий этап (2009-2010 гг.) характеризуется атакой на государственные корпорации, многочисленными проверками их финансовой отчетности и попытками их преобразования. Четвертый (современный) этап характеризуется новыми попытками обосновать целесообразность этой формы и подготовкой аналогичных государственных структур уже в виде автономных организаций.

Эти этапы обусловлены, с одной стороны, неразвитостью рыночных сил в условиях российской экономики, а с другой - несовершенством попыток государственного прямого вмешательства в хозяйственную деятельность. Новая форма государственной корпорации оказалась неэффективной как с точки зрения способности решения возложенных на нее задач, так и с точки зрения использования государственной собственности.

Недостатки современных государственных корпораций очевидны, главный из них - неопределенность формы собственности, которую нельзя позиционировать ни как государственную, ни как частную. Вредным для экономики последствием введения этой формы корпорации является теневое управление объектами государственной собственности, так как создаются они на базе государственной собственности, контроль за использованием которой навсегда уходит от государства.

В отношениях с другими экономическими субъектами с появлением новых государственных корпораций возникают существенные проблемы, поскольку они фактически поглощают всю экономику, нарушая законы конкуренции, при этом с юридической точки зрения основы взаимодействия с рыночными субъектами до конца не определены.

Особого внимания заслуживает вопрос о специфике отношений собственности в государственных корпорациях, которая также выделяет их в качестве особого рыночного субъекта.

Отношения собственности - это отношения между субъектами экономики, связанные с приобретением экономических благ. Функциональная характеристика отношений собственности охватывает процессы присвоения, отчуждения, пользования, владения и распоряжения объектом собственности. При этом распоряжение, как правило, определяется формами собственности. Однако в случае государственной корпорации форма собственности не всегда государственная.

Корпоративная форма собственности, свойственная акционерным обществам с государственным участием в капитале, является ассоциированной и может представлять смешанную форму. Это зависит от формы государственной корпорации. Если государственная корпорация создана как публичная корпорация, то отношения собственности выступают в форме государственной собственности, если корпорация создана в форме акционерного общества с единственным собственником - государством, то собственность также фактически является государственной, хотя и представляет ассоциированную собственность юридических лиц. В случае, когда государство владеет миноритарным или даже контрольным пакетом акций в корпорации, то собственность уже выступает в смешанной форме.

Неодинаковое присутствие государства в корпорации государственного типа накладывает отпечаток на реализацию отношений государственной собственности в компаниях с государственным капиталом, что проявляется в разной степени контроля над финансовыми и производственными потоками. Наиболее открытыми для общественного и государственного контроля являются корпорации в форме акционерных обществ.

Корпорации, составляющие часть административной структуры управления социальными службами, обычно более придирчиво контролируются соответствующими министерствами, чем те корпорации, сфера деятельности которых изначально находилась в области промышленности и коммерции.

Прозрачность государственных компаний в форме открытой отчетности является основой для распределения капитала между различными целями, направлениями и операциями. От распределения капитала зависит состояние финансов государственной корпорации. Отчеты должны допускать сравнение с другими предприятиями и внешний анализ ее деятельности. Совет директоров и менеджмент отвечают за предоставление необходимых аналитических материалов и ответов на вопросы собственника и кредиторов. Поэтому стандарты отчетности становятся для собственника ключевым инструментом текущего мониторинга и оценки деятельности государственной корпорации. Теоретически цель государства-собственника должна состоять в том, чтобы сделать свои корпорации (фактически принадлежащие всем налогоплательщикам) предельно прозрачными. С этой целью государство должно разработать политику в отношении функционирования любой государственной структуры и сделать ее достоянием общественности путем пуб-

ликации регулярных отчетов о хозяйственной деятельности.

Известно, что деятельность акционерных компаний с государственным участием находится под контролем различных наблюдателей, представляющих интересы не только государства, но и инвесторов. В отличие от частной фирмы, государственная корпорация подотчетна правительству (своему учредителю). Ее аудитором может быть Счетная палата. Деятельность государственной корпорации может быть подотчетна также парламенту (если она учреждена на основе отдельного закона). Поскольку она функционирует в рыночной среде, за ней «присматривают» регуляторы рынка. Кроме того, ее изучают институциональные инвесторы с их мощными аналитическими службами, отдельные аналитики, мировые рейтинговые агентства и организаторы рынка. Наконец, у любой государственной корпорации есть внутренний контроль и аудит. Конечно в случае, если этот контроль оказывается эффективным, деятельность государственной компании становится более прозрачной, что способствует предотвращению масштабного нецелевого использования фондов госкорпорации и иных злоупотреблений.

В случае приватизации государственной корпорации типичной законодательной схемой является переход имущества госкорпорации к компании-преемнику, которую назначает государство. Эта компания должна иметь форму обычной коммерческой компании с ограниченным числом акций. Сначала держателем акций выступает правительство, а затем все или часть акций продаются частным инвесторам. Правительство может сохранить, а может и не сохранять за собой основную часть акций. Также оно может воспользоваться или отказаться от полномочия назначать директоров в государственных корпорациях.

Одной из форм денационализации предусмотрено полномочие государства ограничить корпорацию, прекратив какую-либо деятельность или распоряжение какой-то частью своего имущества по его предписанию. Такое полномочие в отношении Британской корпорации было предусмот-

рено Законом о железе и стали 1981 г. Целью данного положения является возвращение значительной части этой отрасли в частный сектор. Подобные полномочия существуют в отношении Британских железных дорог по Закону о транспорте 1981 г., а также по Закону о нефтяной и газовой промышленности 1982 г. Согласно последнему имуществу Британской нефтяной корпорации перешло компании Britoil & Enterprise Oil. Все эти меры имели скрытый мотив - сохранить определенную степень правительственного контроля. Исключение представляют государственные корпорации в виде некоммерческих организаций, так как они не имеют описанной системы контроля со стороны общества и государства.

Таким образом, специфика отношений собственности в государственных корпорациях состоит в том, что в одном случае эти отношения развиваются в условиях значительной распыленности государственного акционерного капитала в корпорациях с государственным участием, в условиях множественности целей хозяйственной деятельности и опосредованности управления государственным пакетом акций, а в другом случае, когда создаются государственные корпорации отдельным законом и не контролируются государством, эта специфика проявляется в непрозрачности хозяйственной деятельности и теновом обороте государственных средств. И то и другое свидетельствует о своеобразном поведении государственной корпорации в рыночной экономике.

1. О некоммерческих организациях: федер. закон от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ. URL: <http://duma2.garant.ru/misc/dumaleg/biblio/1623-638.htm>.

2. Кононкова Н.П. Госкорпорации в современной России: сущность и функции // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: материалы конф. М., 2008.

3. Сильвестров С.Н., Зельднер А.Г. Государственные корпорации в экономическом развитии России: (научный доклад). М., 2009.

4. Сажина М., Чибриков Г. Экономическая теория. М., 2007.

Поступила в редакцию 02.04.2011 г.