

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

М. ШАХУБ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Анализируется мировой опыт управления государственными предприятиями страны. Рассматриваются отраслевая, дуальная и централизованная модели управления. Демонстрируется успешный китайский опыт разделения функций государства как собственника и как регулятора.

Ключевые слова: государственные предприятия; государственный сектор; корпоративное управление; модели управления государственными предприятиями.

GOVERNMENT REGULATION OF PUBLIC ENTERPRISES

М. SHAHOB^a

^aBelarusian State University, Niezaliežnasci Avenue, 4, 220030, Minsk, Belarus

The article analyses and summarizes the world experience in the management of public enterprises of the country. The author outlines sectoral, dual and centralized models and reports about successful Chinese experience of dividing the state functions as an owner and a regulator.

Key words: state enterprises; public sector; corporate governance; management models of state enterprises.

В экономике всех стран, в одних в большем (Греция, Италия, Франция), в других в меньшем объеме (США, Великобритания, Япония, Люксембург), имеются предприятия, находящиеся в государственной собственности полностью или частично.

Согласно определению Всемирного банка государственные предприятия представляют собой структуры, находящиеся в собственности или управлении государства и получающие свою прибыль за счет продажи товаров и услуг. Как правило, государственное предприятие (*public enterprise; state owned enterprise, SOE*) – это юридическое лицо с долей государства в собственности более 50 % (контрольный пакет акций в открытых акционерных обществах). Исключение – Франция, где госпредприятиями считаются организации с госучастием более 30 %. Дочерние предприятия с долей у государства 50 % также считаются госпредприятиями.

В разных странах используется своя терминология для обозначения госпредприятий: в Швеции – «государственные коммерческие агентства», в Дании – «государственные корпорации», в Италии – «субъекты публичного права».

Совокупность всех госпредприятий называют в узком смысле госсектором в экономике страны. Госсектор включает и бюджетную сферу. Таким образом, госсектор – государственный предпринимательский сектор, в котором государство осуществляет хозяйственную деятельность, направленную на производство продукции, выполнение работ и оказание услуг в целях удовлетворения общественных потребностей, при этом основу составляет госсобственность.

Образец цитирования:

Шахуб М. Управление государственными предприятиями // Журн. Белорус. гос. ун-та. Экономика. 2017. № 1. С. 111–116.

For citation:

Shahob M. Government regulation of public enterprises. *J. Belarus. State Univ. Econ.* 2017. No. 1. P. 111–116 (in Russ.).

Автор:

Мухтар Шахуб – аспирант кафедры аналитической экономики и эконометрики экономического факультета. Научный руководитель – профессор, доктор физико-математических наук М. М. Ковалев.

Author:

Mokhtar Shahob, postgraduate student at the department of analytical economics and econometrics, faculty of economics. moktarshhop@yahoo.com

В некоторых сферах из-за невозможности рыночного регулирования присутствие государства как собственника либо партнера неизбежно. К таким сферам относят:

- производство общественных благ для совместного потребления (оборона, образование, наука, культура, общественные сооружения, водоснабжение, уборка и переработка мусора и т. д.);
- защиту окружающей среды (природоохранные предприятия);
- производство в отраслях естественных монополий, как правило, в секторах инфраструктуры (энергетика, телекоммуникации, почта, транспорт, водоснабжение);
- стратегические предприятия (атомная энергетика, добывающая промышленность, судостроение и т. п.);
- финансовые институты развития [1].

После кризиса 2008 г. на госсектор (в частности, на институты развития) стали возлагать задачи по сглаживанию циклических колебаний и поддержанию занятости.

Влияние госсектора на ВВП в странах варьируется от 27 до 70 %. В Беларуси госсектор дает около 70 % ВВП, в Китае и Украине – около 40 %, России, Казахстане, Молдове – 35 %, Польше – 25 %, Литве – 25 %, Венгрии, Словакии, Эстонии – 20 %. В странах ЕС на госпредприятиях работает около 11 % занятых в экономике, они обеспечивают 10 % ВВП, 13 % инвестиций. Наименьший в Европе госсектор – в Великобритании (около 2,7 %). В рейтинг *Forbes Global 2000* вошли 204 госкомпании из 37 стран: Китай представляют 70, Индию – 30, Россию и ОАЭ – по 9, Малайзию – 8 госкомпаний. Перечень крупнейших в каждой стране госпредприятий есть в соответствующей статье англоязычной интернет-энциклопедии «Википедия».

В странах Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) (59 % мирового ВВП) действует около 2 тыс. госкомпаний, в которых занято около 6 млн человек. Самые крупные госсекторы находятся в Южной Корее (стоимость госкомпаний – около 180 млрд долл. США), Франции (160 млрд долл. США) и Норвегии (130 млрд долл. США). Чаще всего государство участвует в спонсировании энергоснабжающих и газораспределительных компаний, финансовых институтов и транспортных предприятий.

Различают три типа организации госсектора экономики: европейский, американский и азиатский.

В Евросоюзе на госсектор приходится около 10 % ВВП, и он включает в основном инфраструктурные отрасли (почту, железную дорогу, иногда коммунальные услуги и энергетику). В Италии госкомпании контролируют металлургию, электротехническую и судостроительную промышленность, в Испании – производство электроэнергии, во Франции – электроэнергетику, автомобилестроение, аэрокосмическую и химическую промышленность.

В США госсобственностью являются НАСА, Эксимбанк, почтовая служба США, корпорация по железнодорожным пассажирским перевозкам. Крупные собственники – министерства обороны, энергетики, транспорта.

В странах Азии грань между частным бизнесом и госсектором размыта, а интересы государства и бизнеса переплетены. По существу, в азиатской модели с небольшим госсектором наблюдается очень тесное партнерство государства и бизнеса, иногда такую модель называют частно-государственным симбиозом. Отдельные высокодоходные предприятия остаются в собственности государства, например в Сингапуре – морской порт, аэропорт, крупнейший мобильный оператор, авиакомпания.

Каждое государство в большей или меньшей мере выступает собственником предприятий. Иными словами, государство не только регулирует экономические процессы, издавая нормативные правовые акты, но и реализует функции собственника по управлению своими госпредприятиями. Из-за специфики существуют отличия в управлении государственными и частными предприятиями. Часто правительство интересуется не только доходность конкретного госпредприятия, но и его воздействие на принятую социально-экономическую стратегию развития, поэтому в государственном предпринимательстве пытаются находить оптимальное сочетание коммерческих и социально-экономических целей. Для этого госпредприятия иногда продают свою социальную продукцию по заниженным ценам, инвестируют в инфраструктурные проекты с пониженной рентабельностью, выдают нерыночные кредиты субъектам малого бизнеса, реализуют капиталоемкие проекты. Проблему эффективности госпредприятий следует понимать в широком смысле с учетом многоаспектной общественной отдачи.

Специалисты [2] считают, что первый пример системы управления госсектором экономики был показан китайским императором У-ди в 140 г. до н. э. на построенных им стратегических предприятиях империи (шахты, кузнечное производство, солеварни, строительные организации, транспорт). В современном Китае считают, что модель управления госкомпаниями содержит элементы древней системы.

В Древнем Египте частная собственность имела ограниченные масштабы. Доминировала госсобственность, исключение составляли только ремесла и обработка земли. Фараон управлял предприятиями, жрецы составляли планы, народ работал. Ближе к Средневековью в Древнем Египте начали реализовывать планы по приватизации (сдаче в аренду) земли, средств производства, предприятий по производству кирпича и сезамового масла.

В Древней Греции на начальной стадии сосуществовали государственный и общинно-частный секторы экономики. Позднее в Афинах увеличили государственный сектор с рабами в качестве рабочих.

В Древнем Риме, наоборот, доминировала частная собственность, в руках государства сохранялись стратегические предприятия: горное дело, производство оружия и тканей для армии. Тотальное огосударствление Римской империи способствовало гибели цивилизации Древнего Рима.

Государство, как собственник, осуществляет стратегическое и оперативное управление своими хозяйствующими субъектами, т. е. формирует стратегию и тактику деятельности госпредприятий. Исключение составляют госпредприятия, переданные в доверительное управление частному лицу или частной компании, однако предприятие при этом остается государственным. В этом случае на определенный период функции административно-хозяйственного управления на договорных условиях выполняют частный владелец или компания, которые распределяют прибыль в соответствии с договором о доверительном управлении.

Аналогичная картина наблюдается при передаче госпредприятия в аренду, однако в некоторых странах такие предприятия уже не считают государственными.

Проанализируем основные направления в госсекторе, связанные с повышением экономической эффективности при решении экономических и социальных проблем государства.

Если в XX в. государство мирилось с низкой эффективностью госпредприятий, то в XXI в. государства-собственники стали существенно больше внимания уделять эффективности своих предприятий. Во многих странах, например во Франции, добились того, что госпредприятия не менее эффективны, чем частные. Считается, что повысить экономическую эффективность в госсекторе¹ возможно следующим образом:

1) **акционирование госпредприятий** – реструктуризация госпредприятий публичного права (бюджетные и унитарные) в госпредприятия частного права (акционерные общества). Крупные акционерные госкомпании считаются наиболее перспективной формой госсектора в рыночных условиях, их удельный вес и значение возрастают. Важное значение в мировой практике имеют отработанные корпоративные методы управления и контроля акционерных обществ посредством наблюдательных советов (советов директоров), в состав которых входят профессионалы – представители государственного управления;

2) **создание государственно-частных предприятий** – частичная приватизация государственных (акционерных) предприятий. Акционирование госпредприятий во многих государствах (особенно в Китае) привело к продаже не более 49 % капитала частным (в том числе иностранным) инвесторам;

3) **концентрация госсектора в стратегических отраслях**. В разных странах понимание стратегических предприятий отличается [3]. Общим является отнесение к ним военных и жизнеобеспечивающих предприятий. Стратегические предприятия, как правило, остаются в госсобственности;

4) **внедрение эффективной корпоративной системы управления**. Все крупнейшие госпредприятия являются открытыми акционерными обществами. Назрела необходимость перехода к современной корпоративной системе управления, фундамент которой – эффективный наблюдательный совет с четко прописанными полномочиями и ответственностью. Именно наблюдательные советы организуют разработку и утверждение стратегического плана развития, ведут кадровую работу. Задача высших управленцев и главного бухгалтера (как правило, за рубежом на эту должность подбирают финансовый противовес директору) – организовать контроль финансовых потоков. Наблюдательный совет жестко направляет стратегию, контролирует финансы и при этом не вмешивается в текущую деятельность топ-менеджеров. Современные системы корпоративного управления в значительной степени ограничивают коррупцию и откаты на «ничейных» госпредприятиях. Еще одна их функция – заключение с топ-менеджерами контрактов с четко прописанными экономическими показателями предприятия, достижение которых – цель директора и его заместителей. Наблюдательные советы также контролируют и направляют процесс подготовки и выхода с первичным размещением акций, облигаций на рынках капитала.

Представим обзор возможных схем и механизмов управления госпредприятиями.

¹В докладе ОЭСР (Доклад по корпоративному управлению государственными предприятиями в России / Газетов А. [и др.]. М., 2015) имеются рекомендации по повышению эффективности управления госсектором в России.

Переход от отраслевой модели управления к централизованной. В странах с переходной экономикой, как в Беларуси, во многом сохраняется старая социалистическая система управления госпредприятиями посредством отраслевых министерств, которые обязаны проводить активную отраслевую (промышленную) политику. При этом отраслевой орган ориентирован на консолидацию усилий своих госпредприятий, выполнение оперативных (годовых) целевых показателей и проведение совместных НИОКР, совместное внедрение инноваций (отраслевые инновационные фонды). Однако с этими функциями успешно справляются и сами предприятия. В современном мире более актуальны вопросы эффективности и финансового контроля, с которыми отраслевые министерства справляются плохо, вследствие чего сформировалась тенденция к отказу от отраслевой схемы. В целях сохранения схемы пытаются создавать холдинги с управляющими компаниями, но анализ их деятельности показывает, что на эффективность работы они влияют слабо. Одна из причин – неправильная комплектация совета директоров: часто назначаются работники предприятий, входящих в холдинг, либо чиновники госконцернов невысокого ранга.

Дуальная модель (промежуточная от отраслевой к централизованной). Модель предполагает наличие в стране единого органа управления для всех госпредприятий наряду с отраслевым. В Австралии это Министерство финансов и дерегулирования, в Италии – Министерство экономики и финансов, во Франции – Министерство экономики, в Турции – Министерство финансов и управления по вопросам приватизации, в Венгрии – государственное управление приватизацией и имуществом. Основная функция этого органа – приумножение активов госпредприятий.

В дуальной модели оба органа – отраслевой и общий – ответственны за реализацию функций собственника. Это удобно при акционерной форме, так как в наблюдательный совет входят представители обоих ведомств. Долгое время эта модель была ключевой в странах ОЭСР. Она позволяла формировать наблюдательные советы из представителей разных ведомств, что обеспечивало действительную независимость директоров.

Централизованная модель. В этой модели функции собственника относительно госпредприятий выполняет одно ведомство. В Бельгии для этой цели существует специальное учреждение – Министерство государственных и корпоративных прав государства. Во Франции при Министерстве финансов действует автономное агентство госимущества, в Китае – Комитет по контролю и управлению государственным имуществом (*State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council, SASAC*).

Централизованная модель в конце 1990-х гг. – начале XXI в. реализована в развитых странах: Нидерландах, Дании, Швеции, Норвегии, Великобритании. Централизованную модель выбрали и многие постсоциалистические страны Восточной Европы. В Польше большинство госпредприятий находится под контролем управлений по приватизации и корпоративному управлению Министерства финансов и его региональных ведомств. Централизация осуществляется с целью обеспечить унифицированную политику, которая включает:

- контроль и аудит финансовых потоков для повышения экономической эффективности и снижения коррупции;
- управление инвестиционными процессами и процессами приватизации.

Централизованная модель ориентирована в первую очередь на эффективность функционирования госпредприятия, на контроль его финансовых потоков и проводится под лозунгом «От управления текущей деятельностью к управлению капиталом».

Подробнее рассмотрим специфику внедрения централизованной модели на примере Китая, Беларуси и арабских стран [4].

Китайский опыт. В 2003 г. был создан Комитет по контролю и управлению госимуществом (*SASAC*), в котором были сконцентрированы государственные пакеты акций. Его задачи – надзор за сохранением и приумножением стоимости государственных активов путем отраслевой и межотраслевой консолидации (сегодня они превышают 100 трлн юаней, или 15,7 трлн долл. США, на них работает около 30 млн человек), организация корпоративного управления, назначение и увольнение членов наблюдательных советов, руководителей предприятий, их аттестация, премирование и наложение взысканий. Комитет также дает согласие на приватизацию через биржу части акций, делает оценку стоимости для приватизации, контролирует работу зарубежных филиалов госпредприятий, формирует систему показателей мониторинга и контроля работы госпредприятий.

Работа китайского «собственника госпредприятий» организована по региональному принципу (совместно с администрациями регионов). Центральный офис комитета контролирует только 106 крупнейших госкомпаний Китая, остальные находятся в ведении региональных управлений комитета.

План реформирования госсектора Китая включает семь шагов.

Шаг 1 – переклассификация госпредприятий, их акционирование, допущение выхода с рынка нежизнеспособных предприятий.

Шаг 2 – изменение системы управления госпредприятиями.

Шаг 3 – модернизация корпоративного управления: создание полномочных наблюдательных советов с независимыми директорами и наделение их конкретными полномочиями, участие в наблюдательных советах представителей трудовых коллективов, реформа кадровой политики с установлением надлежащего уровня зарплат и системы стимулов.

Шаг 4 – формирование смешанной структуры собственности: перекрестное участие в акционерном капитале смежников через обмен пакетами акций, дифференцированные формы собственности с поощрением участия частного иностранного капитала при сохранении контрольного пакета в руках государства, участие работников предприятия в качестве акционеров (большого распространения форма не получила). Этот шаг приобрел особое значение после одобрения Госсоветом КНР в сентябре 2015 г. доктрины о расширении присутствия частного капитала в госсекторе. Более того, государство согласно потерять контрольный пакет акций во многих госкомпаниях, сохранив «золотую акцию», которая в КНР дает право вето на перераспределение пакетов акций, слияние и поглощение, пересмотр стратегии.

Шаг 5 – комплекс мер для предотвращения потерь государственных активов: усиление внутренних механизмов контроля и аудита, подотчетность руководства за принимаемые решения, обеспечение синергетического взаимодействия с внешними надзорными органами, ужесточение требований к раскрытию информации.

Шаг 6 – определение перечня стратегических предприятий с сохранением в собственности государства контрольных пакетов акций, а также правовое оформление роли Коммунистической партии Китая в структуре управления госпредприятия (сохранилось влияние на подбор и расстановку кадров).

Шаг 7 – создание системы благоприятных условий для реформирования госпредприятий: регистрация земельной собственности, вход и выход с рынка, налогообложение при покупке государственных активов, трудовые отношения, а также освобождение госпредприятий от социальных обязательств.

Госсектор в Беларуси. Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь 21 февраля 2017 г. сообщил, что стратегия повышения эффективности управления государственными организациями, которую требовал МВФ, наконец разработана и близка к централизованной модели. Роль центрального органа предлагается передать Государственному комитету по имуществу Республики Беларусь, в его задачи будет входить решение вопросов о том, надо ли продавать акции, нужны ли инвесторы, как выстроить корпоративную систему управления, контролировать показатели эффективности работы и др.

Если Беларусь решит следовать китайскому опыту, то Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь необходимо реорганизовать в суперкомитет, подобный китайскому SASAC, и поручить ему подготовку к принятию решений по приватизации ключевых предприятий (только глава государства обладает такими полномочиями). Отраслевые министерства временно могут сохранить функции координации совместных отраслевых инновационных проектов и способствовать экспорту. Еще одна проблема госпредприятий Беларуси – перегруженность объектами социально-культурного назначения, из которых одну часть целесообразно передать местным органам власти, а другую – вывести на хозрасчет.

Госсектор в арабских странах. Арабские страны можно разделить на две группы: первая – богатые нефтью и быстроразвивающиеся страны Персидского залива, вторая – страны Северной Африки, пережившие в 2011 г. «арабскую весну». В странах первой группы ВВП по паритету покупательной способности на душу населения достигал рекордного значения: в Катар – 105 тыс. долл. США, был минимален в Омане, но на уровне 30 тыс. долл. США. Две трети населения этих стран заняты в госсекторе, он характеризуется низкой эффективностью и коррупцией. Частный сектор существенно эффективнее, но в нем заняты в основном иностранцы.

Падение цен на нефть вызвало в арабских нефтедобывающих странах разработку программ модернизации, нацеленных на снижение зависимости от нефти. Наиболее известная программа *Vision-2030* разработана в Саудовской Аравии. К 2030 г. страна планирует увеличить долю не нефтяного экспорта в не нефтяном ВВП с 16 до 50 % и значительно увеличить долю частного сектора. Основа программы – создание собственной военной промышленности для самостоятельного (до 50 %) производства военной техники по примеру Израиля. В целях повышения эффективности госсектора создается специальный орган с полномочием измерения и оценки эффективности госкомпаний (фактически централизованная модель).

В Египте в 2006 г. принят закон о корпоративном управлении для предприятий госсектора, в котором детально прописаны шесть групп принципов госуправления: открытость государственных акций, транспарентность и прозрачность, ответственность совета директоров, отношения с акционерами, равноправные отношения акционеров, гарантии существования нормативно-правовой базы для госпредприятий.

Библиографические ссылки

1. Ковалев М. М., Румас С. Н. Банки развития: новая роль в XXI веке. Минск, 2016.
2. Балацкий Е. В. Элементы экономики государственного сектора. М., 2013.
3. Шахуб М. Регулирование стратегического сектора экономики // Новая экономика. 2015. № 1. С. 279–288.
4. Смитс К. Реформирование государственных предприятий в Китае: уроки для Беларуси. Минск, 2016.

References

1. Kovalev M. M., Rumas S. N. Banki razvitiya: novaya rol' v XXI veke. Minsk, 2016 (in Russ.).
2. Balatskii E. V. Elementy ekonomiki gosudarstvennogo sektora. Moscow, 2013 (in Russ.).
3. Shakhub M. Regulirovanie strategicheskogo sektora ekonomiki. *Novaya ekon.* 2015. No. 1. P. 279–288 (in Russ.).
4. Smits K. Reformirovanie gosudarstvennykh predpriyatii v Kitae: uroki dlya Belarusi. Minsk, 2016 (in Russ.).

*Статья поступила в редколлегию 17.02.2017.
Received by editorial board 17.02.2017.*