

УДК 338.242.4.025.87(88): 330.341.424

Ю. В. КИНДЗЕРСКИЙ,
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник
ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины”
(Киев)

ИМПЕРАТИВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ *

Проанализированы существующие положения теории приватизации, развивавшейся в мировой экономической мысли в последнюю четверть века. Показаны результаты эмпирических оценок последствий приватизации для ряда стран. Поставлена под сомнение доминирующая в отечественной практике управления убежденность в безусловно более высокой эффективности частного сектора по сравнению с государственным. С учетом мирового опыта использования государственного сектора в экономических преобразованиях, а также долгосрочных перспектив укрепления и распространения в мире модели государственного капитализма показано, что госсектор может сыграть ведущую роль в модернизации страны, став ее ключевым “агентом”.

Ключевые слова: приватизация, госсектор, модернизация, институт развития, государственный капитализм.

Yu. V. KINDZERSKYI,
Cand. of Econ. Sci.,
Senior Researcher
of Institute for Economics and Forecasting, Ukrainian NAS
(Kiev)

IMPERATIVE OF USE OF PUBLIC SECTOR IN ECONOMY MODERNIZATION

Existing positions of the theory of privatization and also results of empirical estimations of its consequences for a number of the countries are analyzed. Are called into question conception dominating in domestic managements practice, that the private sector is initially more effective in comparison with the state. On a basic of world experience of use of public sector in economic transformations, and also considering long-term prospects of strengthening and expansion of model of the state capitalism in the world, it is shown, that the state sector can play the leading part in economy modernization, becoming its key “agent”.

Keywords: privatization, public sector, modernization, developmental institution, state capitalism.

Часть II. Основы эффективного управления государственным сектором и новая волна госкапитализма в мире: выводы для Украины

Мировая практика демонстрирует немало успешных примеров управления государственным сектором. Среди них исследователи обращают внимание на опыт Норвегии, которая, благодаря госсектору и рациональному использованию соб-

* Окончание статьи. Начало – в № 11, 2013 г.

ственных природных ресурсов, за последние 40 лет превратилась из одной из самых отстающих стран Европы в одну из богатейших стран мира [6, с. 42–45], не попав, в отличие от Украины, в ловушку “ресурсного проклятия”. Поэтому для нашей ресурсно богатой страны такой опыт может представлять немалый интерес и заслуживает отдельного освещения.

В Норвегии политика управления государственной собственностью намечена в специальном документе Министерства торговли и промышленности [27], который определяет четыре основные цели использования государственной собственности.

Во-первых, государственная собственность рассматривается как инструмент реализации политической платформы правительства (“Soria Moria declaration”) по обеспечению в стране диверсифицированной собственности, которая расценивается как значительное преимущество в развитии норвежского бизнеса с точки зрения расширения источников привлечения капитала и осуществления качественного консалтинга проектов развития. При этом в упомянутой платформе отмечается, что “государство – главный собственник норвежского бизнеса и промышленности. Государственная собственность гарантирует контроль наших (имеется в виду “норвежских”. – *Ю.В.К.*) национальных ресурсов и доходов, которые могут использоваться в пользу общества. Государственная собственность может быть решающей в обеспечении норвежской собственности и основой для ключевых предприятий Норвегии в будущем. Государственная собственность является важным средством реализации политики развития регионов, транспорта, культуры и здравоохранения”.

Во-вторых, через госсобственность норвежское правительство обеспечивает базирование стратегически важных компаний и их главных офисов на территории страны. Это рассматривается как важный фактор создания новой стоимости внутри страны, развития сфер промышленного, финансового и управленческого консалтинга, роста инновационно-исследовательской активности предприятий, повышения эффективности взаимодействия органов государственного управления с компаниями в вопросах поддержания экономического развития и создания новых рабочих мест. Для достижения этой цели участие государства в капитале компаний составляет треть голосов акционеров, что позволяет блокировать не приемлемые для него решения. Доля государства в капитале компаний зависит также от важности каждой из них для экономики страны, от размера создаваемой ею стоимости и во многих случаях может значительно превышать треть.

В-третьих, государственная собственность обеспечивает контроль над использованием природных ресурсов и доходами от него. Так, в секторе гидроэнергетики доминирует государственная компания “Statkraft”, а в лесном хозяйстве – компания “Statskog”. Вопрос об их приватизации, по меньшей мере частичной, не ставится. Наоборот, принадлежность государству рассматривается как особый элемент политики правительства в части максимального гарантирования использования добытых ресурсов на благо всего общества. Прибыли государственных компаний являются отдельным источником доходов для государственной казны наряду с поступлениями от налогообложения частных субъектов.

В-четвертых, государственная собственность обеспечивает достижение других политических целей – в частности, таких, как развитие транспортной инфраструктуры и электросетей, секторов культуры и здравоохранения. Отнесение этих сфер к категории политических целей свидетельствует об их немалой важности с точки зрения деятельности правительства по эффективному развитию страны и удовлетворению потребностей общества [27, с. 10–11].

В упомянутом правительственном документе указывается, что “постановка четких целей в отношении государственной собственности может служить основанием для более активного ее использования в создании новой стоимости. Они об-

легчают компаниям определение своих задач и оговаривают случаи необходимости вмешательства собственника (то есть государства. — Ю.В.К.) в их работу. Если государству будет понятно, какую цель оно ставит в отношении своей собственности, то это облегчит в будущем оценку эффективности капитала, инвестированного государством в создание компании. Непонятные цели могут привести к тому, что у участников рынка сложится впечатление, что государство преследует другие цели использования собственности, а это, в свою очередь, будет иметь отрицательный эффект в отношении ценности акций компании. Поэтому целесообразна классификация собственности в зависимости от целей собственника” [27, с. 26]. Исходя из этого, норвежское правительство делит государственную собственность на четыре категории в зависимости от целей ее использования:

- 1) компании с коммерческими целями;
- 2) компании с коммерческими целями и с целями обеспечения функционирования их главных офисов внутри страны;
- 3) компании с коммерческими и другими специально определенными целями;
- 4) компании для целей политики по развитию отдельных секторов и отраслей.

Для государственных компаний с коммерческими целями устанавливаются ориентиры по отдаче от капитала. Вхождение государства в компании из этой категории преследует не только коммерческие цели. Например, владение частью акций компании “Eksportfinans ASA” на протяжении 50 лет обосновывалось необходимостью создания для норвежских компаний-экспортеров условий, аналогичных тем, которые имели их конкуренты на внешних рынках.

Мотивом для отнесения компаний ко второй категории выступает, в частности, необходимость “обеспечения промышленной экспертизы, создания рабочих мест и управления большими природными ресурсами Норвегии” [27, с. 34]. Доля государства в таких компаниях превышает 2/3, что позволяет правительству практически полностью их контролировать. В качестве примера можно привести нефтяную компанию “StatoilHydro ASA”, в которой государственная доля составляет 67%. Кстати, эта компания была учреждена в 2007 г. в результате слияния государственной нефтяной компании “Statoil AS” и нефтяных активов другой мощной компании с государственной долей “Norsk Hydro ASA”. Как полагают эксперты, первая из названных компаний сыграла решающую роль в становлении мощной нефтедобывающей промышленности Норвегии, и именно ей страна обязана своим стремительным подъемом. Деятельность этой компании рассматривается как классический пример эффективного государственного предпринимательства, в результате которого экономика страны превратилась в самую успешную в мире.

Одним из мотивов использования компаний из третьей категории является, в частности, сохранение правительством контроля над инфраструктурой страны. Цели компаний из четвертой категории непосредственно не связаны с получением доходов или поддержкой инфраструктуры. Так, основная задача компании “Enova SF” — поддерживать реструктуризацию энергетического сектора для обеспечения сохранения окружающей природной среды, а именно — способствовать использованию возобновляемых источников энергии.

Норвежское правительство ежегодно оценивает результаты работы государственных компаний страны, а структура ее госсобственности не является стационарной: в зависимости от достигнутых целей, а также от целей, которых планируется достичь в будущем, она постоянно меняется. Одновременно осуществляются как продажа акций одних, так и приобретение акций других компаний, важных с точки зрения достижения поставленных целей.

Подобным образом организованы управление и использование госсобственности в ряде других успешных стран — как развитых, так и развивающихся. В част-

ности, еще одним удачным примером может служить компания “Пётро Кэнада”, которая была создана государством в 1975 г. и благодаря которой правительство Канады сформировало национальный нефтяной сектор. Целью создания этой компании “было обеспечение значимого присутствия Канады в отрасли, преимущественно (более чем на 90%) находящейся в руках иностранцев. При этом отрасль функционировала в условиях работы на международных, весьма политизированных, рынках того времени и не рассматривала интересы канадских потребителей в качестве приоритета” [28, с. 557].

Как отмечают исследователи, “на протяжении периода функционирования в качестве государственной корпорации “Пётро Кэнада” была инструментом национальной политики. Никакая другая компания не имела мотивов за собственный счет вести геологоразведку на неисследованных территориях (Арктика и шельф), заниматься технологическими разработками (битуминозные пески) и одновременно вести обычное бурение на нефть и разрабатывать месторождения, при этом стремясь расширить свое присутствие в каждой подотрасли: в добыче нефти, ее очистке, распределении и розничной реализации. Причем все это в одной стране. Ни одной частной компании не удавалось ничего подобного, даже в условиях чрезвычайно благоприятного налогового климата того времени” [28, с. 558]. В течение 15 лет с момента создания компании поставленная перед ней задача была решена, и правительство в 1991 г. начало ее приватизацию, постепенно (чтобы не разрушить достигнутое) уменьшая в течение последующих 15 лет долю государства в капитале компании. В 2004 г. компания стала полностью частной, однако сохранила свои позиции в экономике страны и продолжила выполнять те задачи, которые ставились перед ней прежде.

Примеры успешного управления государственными компаниями для достижения определенных целей стран не единичны. Наоборот, как отмечает профессор Кембриджского университета Ха-Чжун Чан, “несмотря на распространенное мнение, поощряемое медиа-бизнесом и современной общепринятой риторикой, госпредприятия могут быть эффективными и хорошо управляемыми” [29, с. 8]. В качестве примера исследователь приводит Сингапур — одну из богатейших стран мира в среднестатистическом измерении. В 1993 г. доля государственного сектора (включая общественный сектор и предприятия со 100-процентной собственностью государства) составила около 60%; к 2001 г. она заметно сократилась, но все еще оставалась достаточно значительной — около 20% ВВП страны [29, с. 9]. В течение последних лет (2011–2013) эта страна находилась на 2-й позиции в рейтинге глобальной конкурентоспособности и имела один из самых высоких в мире показателей ВВП на душу населения — 49,3 тыс. дол. [30, с. 318]. Правительство Сингапура владеет предприятиями не только в отраслях, традиционно находящихся в государственной собственности (телекоммуникации, коммунальная и транспортная инфраструктуры), но и в производстве полупроводников и электроники, в судо- и машиностроении, IT-технологиях, банковской сфере [31]. Причем во многих случаях государственная доля значительно превышает минимальный контрольный пакет, что дает возможность увеличить свободу управленческого маневра собственностью для реализации политики развития.

Эксперты, проанализировав экономические реформы многих стран (и развитых, и развивающихся), пришли к нетривиальному и неожиданному выводу, который противоречит постулатам рыночного фундаментализма: быстрое и эффективное развитие следует непосредственно связывать с наличием большой доли государственного сектора в стране, тогда как экономические “провалы” — наоборот — с его отсутствием или незначительным размером [6; 31]. Для группы развитых стран, которые можно считать успешными, несмотря на их временные трудности, обусловленные мировым кризисом, вклад государственного сектора в создание ВВП в

2000-х годах колебался от значительного (свыше 25% — во Франции и Италии) до доминирующего (80% — в Финляндии). В странах с рынками, которые развиваются и считаются успешными, этот показатель также был достаточно существенным (в 2010 г. в Бразилии — 30%, Китае — 29,7, Польше — 28, Таиланде — 26, Турции — 14, Вьетнаме — 33,7%) [32, с. 5–7]. В противовес им, страны, не достигшие особых успехов, не имели большого госсектора. Например, как показано в исследовании Всемирного банка, в Аргентине еще до начала массовой приватизации 1990-х годов вклад госсектора в ВВП составил менее половины от средней величины для 40 анализируемых развивающихся стран — 4,7% против 10,7% [33, с. 268]. На Филиппинах, которые также являются примером неудачного развития, госсектор был еще меньше — 1,9% ВВП. Между тем неудачи этих двух стран традиционно, но, как отмечают исследователи, безосновательно связывают со слишком большим госсектором [31].

Глобальный финансовый кризис 2008–2009 гг. обусловил во многих развитых и развивающихся странах новую волну государственного интервенционизма, увеличение государственного сектора в экономике и доли государства в частных компаниях. Как указывается в отчетах известных международных организаций, начали создаваться новые государственные предприятия (state-owned enterprises — SOE), предприятия с государственной поддержкой (state-supported enterprises — SSE) или “национальные чемпионы”, становящиеся серьезными глобальными конкурентами. Происходит очередной отход от модели свободного рынка и возврат к модели государственного капитализма. Последний использует преимущества открытых глобальных рынков, одновременно закрывая от иностранных конкурентов ключевые секторы национальной промышленности. Государство мобилизует свои ресурсы, стимулирует создание совместных предприятий с иностранными и национальными компаниями для трансфера знаний и технологий, контролирует ключевые предприятия, субсидирует их развитие и экспансию за границу [34]. Вряд ли это явление временное. По меньшей мере, к такому выводу склоняются аналитики влиятельного британского журнала “The Economist”, которые, учитывая ошеломляющие успехи Китая, полагают, что государственный капитализм стремительно “набирает обороты” и станет доминирующей экономической моделью для развивающихся стран в XXI в. [35].

Позиции государственных корпораций в мире ежегодно только усиливаются, о чем свидетельствуют оценки известных рейтинговых агентств. В 2004 г. в списке 500 крупнейших компаний мира по версии газеты “Financial Times” таких корпораций не было, а в 2011 г. их насчитывалось уже 11. Причем по показателю капитализации они заняли ведущие места: в частности, 2-е (“Petro China”), 4-е (“Industrial & Commercial Bank of China”), 5-е (“Petrobras”, Бразилия) и 7-е (“China Construction Bank”) [36]. В 2005 г. среди 500 крупнейших корпораций мира по версии журнала “Forbes” количество государственных компаний составило 67, а в 2011 г. — уже 106. За 2004–2008 гг. среди 2000 глобальных компаний в рейтинге этого журнала появилось 117 государственных из стран БРИК [37]. Немало государственных компаний занимают лидирующие позиции по размеру ежегодных прибылей и влиятельности. В частности, в 2011 г., по версии того же “Forbes”, российский “Газпром” вышел на 3-ю ступеньку среди крупнейших мировых компаний по размеру полученной прибыли, которая достигла 25,7 млрд. дол. [38]. Три четверти мировых запасов нефти приходится на 13 крупнейших нефтяных компаний мира, являющихся государственными*.

* Среди таких компаний по величине доказанных запасов нефти и газа, которыми они владеют (в млрд. бар. нефтяного эквивалента), в 2010 г. были: NIOC (Иран; 320); “Saudi Aramco” (310); PDVSA (Венесуэла; 230); “Kuwait Petroleum” (120); “Газпром” (Россия; 115); “Qatar Petroleum” (110); NOC (Ирак; 90); ADNOC (ОАЭ; 85); “Туркменгаз” (45); LIBIA NOC (30); “Exxon Mobil” (25); “Petro China” (20); NNPC (Нигерия; 18); “Роснефть” (15); “Лукойл” (Россия; 12) [39, с. 129].

Государственные компании с успехом работают практически во всех отраслях мировой экономики. Например, “China Mobile” – гигант в сфере мобильной связи, численность абонентов которого 600 млн. чел. “Saudi Basic Industries Corporation” – одна из самых прибыльных химических корпораций мира. “Dubai Ports” – третий в мире портовый оператор. Авиакомпания “Emirates Airlines” имеет самый молодой в мире парк самолетов и ежегодно растет с темпом в 20%. По оценкам экспертов, в 2000-х годах, несмотря на интенсивную приватизацию, государство в странах ОЭСР сохраняло контроль над 62% приватизированных компаний [40].

В докладе ЮНКТАД о мировых инвестициях за 2011 г. отмечена тенденция к активной транснационализации государственных предприятий *. Последние становятся весомым элементом глобальных потоков ПИИ. В настоящее время насчитывается около 650 государственных ТНК, имеющих свыше 8,5 тыс. зарубежных филиалов. Хотя относительное количество таких компаний является незначительным – менее 1% всех ТНК мира, в 2010 г. их ПИИ составили около 11% общего объема ПИИ в мире. В списке 100 крупнейших ТНК мира оказались 19 государственных. В первой тридцатке ТНК, принадлежащих государству, можно узнать хорошо известные мировые брэнды – такие, как “Volkswagen”, “General Motors”, “Renault”, EADS и др. (табл. 1). В таких компаниях государственный контроль колеблется от полного до существенного влияния: в 44% государственных ТНК государство выступает мажоритарным акционером, владея долей акций в 51–100%; 14% компаний принадлежат ему полностью, а в 32% компаний доля государства находится в пределах 10–50% [41, с. 29]. Из 653 государственных ТНК 285 (или 43,6%) приходятся на развитые страны, а остальные 368 (или 56,4%) – на развивающиеся страны [41, с. 31]. Наибольшее количество таких компаний ведет свою деятельность в перерабатывающей промышленности (142, или 21,7%) и в сфере финансов (126, или 19,3%) (табл. 2).

Из отраслевого распределения государственных ТНК становится очевидным тот факт, что интересы государства не ограничиваются только отраслями переработки и инфраструктуры, где оно пытается занять монопольные позиции или получить политические дивиденды, достичь необходимых масштабов производства или взять на себя предоставление общественных услуг. Его интересы сосредоточены также в таких, казалось бы, сугубо “рыночных” сферах, как финансы, торговля, операции с недвижимостью, строительство, бизнес-консалтинг, что явно не вписывается в рамки неолиберальных концепций свободного рынка. Вообще в сфере услуг, которую принято считать символом постиндустриализма и где государство, вроде бы, не нужно, сосредоточено 69,7% государственных ТНК, тогда как в перерабатывающих отраслях – лишь 21,7%, а в добывающих (включая нефтедобычу) – как это ни странно, лишь 8,6%.

В мировой практике государство осуществляет прямой контроль над своей собственностью, выступая мажоритарным собственником, или непрямой – путем использования так называемой “пирамидальной структуры собственности”, оформленной в виде компаний-конгломератов, контролирующих большое количество предприятий в разных отраслях, а также через государственные холдинговые компании [39, с. 127–130]. Например, в Китае Комиссия по надзору и администрированию активов (SASAC) функционирует как холдинговая компания. Она осуществ-

* ЮНКТАД определяет транснациональные государственные предприятия как компании, имеющие материнское предприятие и его зарубежные филиалы, в которых государство имеет контрольный пакет (полный мажоритарный или значительный миноритарный), – независимо от того, имеет или не имеет это предприятие листинг на фондовой бирже. Государственным контролем считается владение государством 10% и большей долей голосующих акций предприятия или если оно является крупнейшим акционером. При этом государство может выступать в национальных, региональных и муниципальных формах [41, с. 29].

Таблица 1*

Крупнейшие государственные ТНК мира по объемам продаж в 2009 г.

№ п/п	Корпорации	Страны	Доля государства (%)	Отрасли	Объемы продаж (всего) (млрд. дол.)	Активы (всего) (млрд. дол.)	Численность занятых (всего) (тыс. чел.)	Уровень транснационализации (%)
1	“China National Petroleum Corporation”	Китай	100	Нефтедобыча	178	325	1585	2,7
2	“Volkswagen Group”	Германия	20	Автомобилестроение	146	255	369	61,9
3	“Eni SpA”	Италия	30,3	Нефтедобыча	117	169	78	59,2
4	“Petroleo Brasileiro SA”	Бразилия	39,8	Нефтедобыча	116	200	77	14,2
5	“GDF Suez”	Франция	84,7	Электро-, газо- и водоснабжение	111	247	197	56,5
6	“General Motors Co”	США	32	Автомобилестроение	105	136	217	53,7
7	EDF SA	Франция	84,7	Электро-, газо- и водоснабжение	92	348	169	39
8	“Deutsche Telekom AG”	Германия	31,7	Телекоммуникации	90	184	258	54,1
9	“Enel SpA”	Италия	34,7	Электро-, газо- и водоснабжение	86	231	81	57,2
10	“Petroleos de Venezuela SA”	Венесуэла	100	Нефтедобыча	75	150	92	19
11	“Statoil ASA”	Норвегия	67	Нефтедобыча	74	97	29	34,4
12	“Лукойл”	Россия	13,4	Нефтедобыча	68	79	143	34
13	“Deutsche Post AG”	Германия	30,5	Услуги	67	50	425	68,3
14	“Japan Tobacco Inc”	Япония	50	Пищевая	66	42	50	55,4
15	“France Telecom”	Франция	26,7	Телекоммуникации	64	133	167	47

Окончание таблицы

16	“Petronas – Petroliaam Nasional Bhd”	Малайзия	100	Нефтедобыча	63	126	41	30,7
17	EADS	Франция	22,4	Авиастроение	60	116	120	71,9
18	“Veolia Environment SA”	Франция	10,7	Электро-, газо- и водоснабжение	48	72	313	66,9
19	“Renault SA”	Франция	18,3	Автомобилестроение	47	92	121	50,2
20	“CITIC Group”	Китай	100	Конгломерат	31	315	125	23,2
21	“China Ocean Shipping Company”	Китай	100	Транспорт	28	36	72	49,7
22	“Vattenfall AB”	Швеция	100	Электро-, газо- и водоснабжение	27	83	40	84,9
23	“Fimmesanica SPA”	Италия	30,2	Машиностроение	25	44	73	62,7
24	“Vale SA”	Бразилия	5,5	Горнодобывающая	24	102	60	48,2
25	“Tata Steel Ltd”	Индия	12,9	Металлургия и металлообработка	22	24	81	65,2
26	“TeliaSonera AB”	Швеция	37,3	Телекоммуникации	14	37	29	73,3
27	“Singapore Telecommunications Ltd”	Сингапур	54,4	Телекоммуникации	12	27	23	64,3
28	“Zain”	Кувейт	49,2	Телекоммуникации	8	20	13	92,1
29	“Qatar Telecom”	Катар	55	Телекоммуникации	7	23	2	78
30	“Abu Dhabi National Energy Co PJSC”	ОАЭ	100	Электро-, газо- и водоснабжение	5	25	4	67,2

* Источник: [41, с. 30].

вляет надзор над более чем 100 самостоятельными и холдинговыми государственными компаниями. В ОАЭ подконтрольные государству компании входят в два крупных холдинга — “Dubai World” и “Investment Corporation of Dubai”. Также в состав этих холдингов входят суверенные фонды страны “Isthmar World” и “Dubai International Capital”.

Таблица 2*

Распределение государственных ТНК в мире по секторам экономики в 2010 г.

Отрасли	Количество ТНК	Доля (%)
Всего.....	653	100
в том числе:		
Добывающая промышленность.....	56	8,6
Перерабатывающая промышленность.....	142	21,7
в том числе:		
автомобилестроение.....	27	4,1
металлургия и металлообработка.....	20	3,1
химическая.....	20	3,1
пищевая.....	19	2,9
деревообработка.....	12	1,8
коксохимическая и топливная.....	11	1,7
Услуги.....	455	69,7
в том числе:		
финансовые.....	126	19,3
транспорт и связь.....	105	16,1
электро-, газо- и водоснабжение.....	63	9,6
торговля.....	42	6,4
операции с недвижимостью.....	41	6,2
строительство.....	20	3,1
бизнес-консалтинг.....	18	2,8
страхование.....	17	2,6
прочие.....	64	9,8

* Источник: [41, с. 31].

Кроме того, осуществлять не прямое влияние на предприятия государство может, будучи миноритарным собственником или кредитором частных компаний и выдвигая им определенные требования. Миноритарное участие государства в компаниях получает все большее распространение в мире. Сложилось несколько форм миноритарного контроля: владение акциями частично приватизированных компаний и государственных холдинговых компаний; предоставление займов и владение акциями через государственные банки, банки развития; суверенные и другие государственные фонды.

В частично приватизированных компаниях государство как миноритарный собственник сохраняет за собой рычаг влияния в их управлении для привлечения квалифицированного менеджмента и в то же время для сохранения компаний как “национальных чемпионов”, выступающих объектами государственной промышленной политики. Государство может также владеть так называемыми “золотыми акциями”, гарантирующими ему право вето на определенные управленческие решения. Частично приватизированные компании могут использоваться в случаях, когда государство помогает бизнесу осуществлять сделки по слияниям и поглощениям при помощи государственного пакета акций или конвертировать ранее предо-

ставленные займы в миноритарные пакеты акций для реструктуризации и поддержки убыточных частных компаний, стратегически важных для экономики.

Государство может оказывать немалое влияние и на формально полностью частные компании, рассматриваемые правительствами как “национальные чемпионы”, получающие от него немалую прямую или косвенную поддержку. В качестве примера можно назвать китайскую частную компанию “Lenovo”, чей стартовый капитал был сформирован Китайской академией наук, которая до настоящего времени сохраняет за собой большой пакет акций компании. Государство периодически предоставляет ей помощь. Так, в 2004 г. “Lenovo” приобрела за 1,25 млрд. дол., полученных от правительства КНР, все предприятия дивизиона по производству персональных компьютеров компании “IBM”.

Таким образом, как отмечают исследователи, после двух десятилетий интенсивных реформ и приватизации государственный сектор все еще остается весомым фактором экономики как в развитых, так и в развивающихся странах. Более того, государственные предприятия, банки развития, государственные пенсионные фонды, суверенные фонды и другие формы государственного капитала заняли центральное место в глобальной экономике [32]. Можно поддержать вывод В. Полтеровича о том, что, “участвуя в собственности крупных компаний, государство получает возможность влиять на развитие экономики, поддерживать те или иные секторы и инновации, регулировать привлечение зарубежных фирм. В определенном смысле государственная собственность — инструмент, позволяющий обойти жесткие ограничения ВТО на использование промышленной политики, необходимой, прежде всего, догоняющим странам” [6, с. 44–45]. Для Украины осознание этого факта приобретает особое значение, поскольку после получения в 2008 г. членства в этой организации и принятия на себя наихудших обязательств по сравнению с другими государствами она не получила никаких заметных для экономики позитивов. Наоборот, процессы деградации производства ускорились, а макроэкономическая нестабильность и связанные с ней экономические и инвестиционные риски усилились.

Как свидетельствует мировая практика, полный отказ от государственной собственности путем ее окончательной приватизации не может и не должен рассматриваться как панацея в решении проблемы повышения эффективности экономики. Процесс разгосударствления и формирования экономики исключительно на основе частного сектора не следует рассматривать как необратимое движение в одном направлении. В долгосрочной перспективе явления приватизации и огосударствления должны рассматриваться как смежные циклические процессы, находящиеся в тесной связи с НТП-циклами и ведущие к формированию нового качества производства и более высокого уровня всей хозяйственной системы. Причем, на наш взгляд, расширение госсектора должно происходить на депрессивной (разработка новых технологий), в начале восходящей (формирование новых секторов и отраслей) или на завершении нисходящей (предотвращение быстрого разрушения старых отраслей) стадии научно-технологической волны, тогда как в другие периоды превалировать должен частный сектор.

Приватизацию целесообразно расценивать не как цель государственной политики, а только как один из инструментов, который может применяться лишь при наличии в стране определенных институциональных и экономических условий. И приватизацию, и расширение госсектора следует рассматривать в контексте решения более сложной задачи — формирования в стране рационального соотношения государственной и частной собственности в зависимости от тех проблем, которые стоят перед ней, а также с учетом способности каждой из них их решать. В зависимости от обстоятельств может превалировать тот или иной процесс. Решения о смене формы собственности должны приниматься с учетом институциональных харак-

теристик страны (особенно в части, касающейся качества государственного управления), развитости рынка, рыночной конъюнктуры, стадии развития экономики, задач промышленной политики, отраслевой и инновационно-технологической специфики производства.

Необходимо помнить, что низкое качество государственного управления и слабые институты являются скорее препятствием для успеха приватизации, чем основанием для ее проведения. Поэтому улучшение менеджмента и обеспечение “прозрачности” деятельности государственных компаний должны выступать основными задачами предприватизационной подготовки предприятий. Следует исключительно дифференцированно подходить к выбору объектов приватизации в зависимости от их размера и стратегической важности для экономики. Как показала украинская приватизационная практика, такой подход лишь декларировался, а фактически в государственной собственности преимущественно остались предприятия, не имеющие для государства стратегического значения. Подтверждением такого вывода может служить, по меньшей мере, тот факт, что большинство указанных предприятий не способны стабилизировать ситуацию в экономике и стать “локомотивами” структурных преобразований и роста.

Крупные предприятия, основанные на государственной собственности (прежде всего, государственные холдинги и производственные объединения), нужно использовать в качестве “агентов” модернизации, инициаторов и основных исполнителей крупных отраслевых и межотраслевых проектов. При этом приоритетами для государственной поддержки должны выступать именно конкретные проекты с заданной эффективностью в определенных отраслях или сферах, а не сами эти отрасли и сферы как таковые, безотносительно к их проектной привязке. Для этого следует четко определить цели государственного предприятия, сферу и масштабы его деятельности. Учитывая такую постановку вопроса, стоит отказаться от принципа обеспечения госпредприятиям равных с частным сектором условий хозяйствования, иначе вообще нет смысла их создавать. Оценивать деятельность первых из них необходимо не только по стандартным показателям эффективности работы предприятий, но и по показателям, отражающим их влияние на развитие отрасли, смежных отраслей и экономики в целом.

Система управления государственной собственностью должна сделать невозможным вытеснение административными средствами частного сектора из тех сфер, где он может эффективно работать. Только определив цели и оценив возможности государственных предприятий в каждой отрасли, можно рассматривать вопрос об их приватизации (в частности, в случаях, когда такие цели оказываются недостижимыми или уже достигнутыми). Необходимой базой для этой работы должны стать отраслевые концепции, которые бы обосновывали цели и задачи участия государства в развитии отраслей экономики, согласованные с задачами структурно-технологической и промышленной политики. В соответствии с задачами этой политики стоит, в частности, пересмотреть размеры участия государства в капитале хозяйствующих субъектов.

“Портфель” государственных активов нужно регулярно пересматривать, и в случае необходимости он должен изменяться правительством в зависимости от перечня задач, которые уже решены или должны быть решены в перспективе, а также с учетом меняющихся условий экономической и институциональной среды. При составлении государственного “портфеля” следует исходить не только из соображений, что государство должно развивать инфраструктуру, предоставлять общественные блага и контролировать использование природных ресурсов, но и из того, что оно через свои предприятия может обеспечить положительные структур-

но-технологические изменения в производстве. Под все предприятия, которые будут подлежать приватизации в случае пересмотра такого “портфеля”, следует разрабатывать проекты обоснования целесообразности приватизации, а также в обязательном порядке предусматривать возможность возврата приватизированных объектов в государственную собственность в случае невыполнения субъектами условий приватизационного договора (например, в части инвестиционных и социальных обязательств). В отношении всех приватизированных объектов следует наладить мониторинг их деятельности и выполнения приватизационных обязательств.

Целесообразно разработать и принять специальный нормативный документ о принципах управления государственной собственностью, подобный тем, которые существуют в ряде развитых стран, а также в соответствии с рекомендациями ОЭСР по принципам корпоративного управления в государственном секторе [42]. В нем необходимо четко обозначить цели управления государственной собственностью, в зависимости от них осуществить классификацию предприятий, определить критерии оценки их деятельности и условия приватизации. В таких условиях государственная собственность превратится в эффективный инструмент политики структурно-технологической модернизации производства и стабильный источник доходов государственного бюджета.

Список использованной литературы

27. The Government's Ownership Policy 2008. — Oslo : Norwegian Ministry of Trade and Industry, 2008. — 82 p. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ownershippolicy.net>.
28. Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. Смешанная собственность в корпоративном секторе: эволюция, управление, регулирование. — М. : ИЭПП, 2007. — 636 с.
29. Chang H.-J. State-Owned Enterprise Reform // National Development Strategies. Policy note. — New York : UN DESA, 2007. — 47 p.
30. The Global Competitiveness Report 2012–2013 // World Economic Forum. — Geneva, 2012. — 529 p.
31. Понов В. Приватизация в теории и на практике // Новости Экспертного портала “Открытая экономика”. — 18 февр. 2011 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://opec.ru/1345942.html>.
32. Musacchio A., Lazzarini S.G. Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance // Harvard Business School. Working Paper 12-108. — June 4. — 2012. — 63 p.
33. Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership // The World Bank. — New York : Oxford University Press, 1995. — 370 p.
34. Fabulous M. Are State-Owned Enterprises Emerging to Become Serious Competitors? // News Blaze. — March 17. — 2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://newsblaze.com/story/20120317060952mina.nb/topstory.html>.
35. The rise of state capitalism // The Economist. — January 21st–27th. — 2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.economist.com/node/21543160/>.
36. FT Global 500. 2011 // Financial Times. — June 24. — 2011 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ft.com/companies/ft500>.
37. The World's Biggest Public Companies [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.forbes.com/global2000/>.
38. Forbes: 2000 крупнейших публичных компаний мира // Forbes Россия. — 21.04.2011 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.forbes.ru/print/node/66990>.
39. Современные процессы модернизации экономики зарубежных стран ; [отв. ред. В.Б. Кондратьев]. — М. : ИМЭМО РАН, 2012. — 364 с.

40. Bortolotti B., Faccio M. Government control of privatized firms // The Review of Financial Studies. — 2009. — Vol. 22. — Issue 8. — P. 2907–2939.

41. World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development. — Geneva : UNCTAD, 2011. — 251 p.

42. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. — Paris : OECD Publishing, 2005. — 52 p.

References

27. The Government’s Ownership Policy 2008. Oslo, Norwegian Ministry of Trade and Industry, 2008, available at: <http://www.ownershippolicy.net>.

28. Mal’ginov G.N., Radygin A.D. *Smeshannaya Sobstvennost’ v Korporativnom Sektore: Evolutsiya, Upravlenie, Regulirovanie* [Mixed Property in Corporative Sector: Evolution, Management, Control]. Moscow, Inst. of Economy of Trans. Period, 2007 [in Russian].

29. Chang H.-J. State-Owned Enterprise Reform. National Development Strategies. Policy note. New York, UN DESA, 2007.

30. The Global Competitiveness Report 2012–2013. Geneva, World Economic Forum, 2012.

31. Popov V. *Privatizatsiya v teorii i na praktike* [Privatization in theory and in practice]. *Otkrytaya Ekonomika – Open Economy*, February 18, 2011, available at: <http://opec.ru/1345942.html> [in Russian].

32. Musacchio A., Lazzarini S.G. Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance. Harvard Business School. Working Paper 12-108, June 4, 2012.

33. Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership. The World Bank. New York, Oxford Univ. Press, 1995.

34. Fabulous M. Are State-Owned Enterprises Emerging to Become Serious Competitors? News Blaze, March 17, 2012, available at: <http://newsblaze.com/story/20120317060952mina.nb/topstory.html>.

35. The rise of state capitalism. The Economist, January 21–27, 2012, available at: <http://www.economist.com/node/21543160/>.

36. FT Global 500. 2011. Financial Times, June 24, 2011, available at: <http://www.ft.com/companies/ft500>.

37. The World’s Biggest Public Companies, available at: <http://www.forbes.com/global2000/>.

38. *Forbes: 2000 krupneishikh publichnykh kompanii mira* [Forbes: 2000 world’s biggest public companies]. *Forbes Rossiya – Forbes Russia*, April 21, 2011, available at: <http://www.forbes.ru/print/node/66990> [in Russian].

39. *Sovremennye Protsessy Modernizatsii Ekonomiki Zarubezhnykh Stran, otv. red. V.B. Kondrat’ev* [Modern Processes of Modernization of the Economy of Foreign Countries, edited by V.B. Kondrat’ev]. Moscow, Inst. Int. Econ. Int. Rel. of the RAS, 2012 [in Russian].

40. Bortolotti B., Faccio M. Government control of privatized firms. The Review of Financial Studies, 2009, Vol. 22, Issue 8, pp. 2907–2939.

41. World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development. Geneva, UNCTAD, 2011.

42. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris, OECD, 2005.

Статья поступила в редакцию 5 февраля 2013 г.