

ЭКОНОМИКА, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

ГОСУДАРСТВО-ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬ: ВТОРОЕ ДЫХАНИЕ?*

© 2016 г. М. Клинова

Анализируется эволюция хозяйственной роли государственных предприятий (ГП) в период с 1998 по 2013 г. Отмечается интернационализация их деятельности. Выделены две разновидности ГП в соответствии с долей участия государства в акционерном капитале. Представлены ключевые модели и области распространения ГП. Сопоставлена рентабельность ГП и частных компаний в ряде сфер. Выделены направления реформирования корпоративного управления и отчетности ГП в целях увеличения прозрачности их функционирования в соответствии с принятыми международными стандартами. Проанализированы показатели ОЭСР, характеризующие роль государства в хозяйственной системе: прямой контроль государства над предприятиями и порядок управления госпредприятиями. Прогнозируется увеличение роли ГП в национальной и мировой экономике в краткосрочной и среднесрочной перспективе на фоне усложнения задач по выводу экономики из состояния турбулентности; в контексте России – усложнения условий их работы на фоне западных экономических санкций.

Ключевые слова: государственные предприятия (ГП), госсобственность, общественные услуги, государственно-частное партнерство (ГЧП), рентабельность, конкуренция, конкурентоспособность, ОЭСР.

Статья поступила в редакцию 08.11.2015.

DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-7-60-69

Тема государственных предприятий (ГП) становится все более актуальной. Это объясняется возросшим влиянием ГП в национальной и в мировой экономике, а также увеличением их числа среди крупнейших компаний мира¹.

МОДЕЛИ, СФЕРЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ И ВИДЫ ГОСПРЕДПРИЯТИЙ

Внимание к вмешательству государства в экономику связано с неудачами опыта двух противоположных моделей – свободного рынка

КЛИНОВА Марина Вилениновна, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО имени Е.М. Примакова, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 (marina.v.klinova@gmail.com).

* Статья подготовлена при поддержке гранта Российского научного фонда, проект № 14-28-00097 “Оптимизации российских внешних инвестиционных связей в условиях ухудшения отношений с ЕС”.)

¹ В статье обобщены результаты последних исследований ГП, представленные на научном семинаре в Миланском университете (июнь 2015 г.). Семинар проводился в рамках международного проекта шести университетов стран – членов ЕС: Италии, Финляндии, Великобритании, Германии, Франции, Австрии. Одним из организаторов выступил Международный центр исследований и информации по проблемам государственной, социальной и кооперативной экономики (CIRIEC). Доклады представили исследователи из стран-организаторов, а также из Греции, Ирландии, Хорватии, Литвы, Швейцарии, России, Китая, Индии, Японии, Канады, Бразилии, Чили, Уругвая, Турции и Алжира, в том числе автор статьи.

(*laissez-faire*) и планового хозяйства (административно-командной системы). Гораздо успешнее проявила себя промежуточная модель с активной, но не доминирующей ролью государства. Она реализуется через его участие в капитале предприятий, регулирование предпринимательской деятельности, проведение промышленной политики, а порой и через субсидирование высокотехнологичных частных предприятий.

“Золотой век” госпредпринимательства пришелся на 50–70-е годы прошлого века. Тогда в западной литературе говорили о модели государства-предпринимателя (*state entrepreneur model*) или “Левиафана как предпринимателя” [1]. В 80–90-х годах в Европе она стала давать сбои: ГП полностью принадлежащие государству становились убыточными, обременительными для финансирования из госбюджета. Пришло время приватизации, развития государственно-частного партнерства (ГЧП). Оставшиеся ГП взяли на вооружение такую схему работы, когда ограничивается вмешательство государства и привлекаются частные инвесторы-акционеры.

В первое десятилетие XXI в. в ряде стран был поднят лозунг “экономического патриотизма” – поддержки отечественных компаний против зарубежных. Внимание экспертного сообщества вновь

оказалось приковано к ГП. Интерес обусловлен ростом их влияния в национальной экономике, особенно в ряде развивающихся стран, не входящих в ОЭСР, в которых сектор ГП играет столь существенную роль, что может занимать ведущее место в хозяйственной системе. Неслучайно западные экономические санкции в отношении России направлены против государственных компаний и финансовых учреждений. В этой связи оживилась дискуссия по поводу феномена и термина “государственный капитализм” [2, 3, 4].

При поддержке государства растет влияние ГП и в международной торгово-инвестиционной деятельности. Налицо интернационализация ГП в развитых и развивающихся экономиках, особенно после финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., когда в мире возникают проблемы, которые “не локализованы в пределах национально-государственных ареалов и носят трансграничный характер” [5]. Значительно выросла международная инвестиционная активность ГП. В целом же потоки глобальных прямых иностранных инвестиций (ПИИ) увеличились только на 3.4%, до 1.3 трлн. долл. в 2013 г., что на 40% ниже рекордного показателя 2007 г. На Китай пришлось примерно 5% мировых потоков ПИИ, из которых около половины – от ГП [1].

Международная инвестиционная активность ГП – относительно новое явление, которое, по всей видимости, будет наблюдаться и в дальнейшем. Иностранные партнеры зачастую усматривают в зарубежных инвестициях ГП определенные риски для себя, в том числе в области конкуренции, если ГП пользуются “несправедливыми преимуществами” благодаря поддержке со стороны государства [6]. В таком случае возможно даже вытеснение с рынка частных игроков-инвесторов. Так, в 2012 г. средняя сумма сделки по слиянию и поглощению с участием ГП в добывающей отрасли составила 836 млн. долл., а у частных компаний – 91 млн. Такое положение характерно для всех отраслей, кроме услуг и оптовой торговли [1].

Меньшую озабоченность вызывает возросшая активность ГП во внешней торговле: правила ВТО распространяются на все предприятия независимо от их формы собственности, которую страны-члены определяют сами. Еще в тексте ГАТТ, предшественника ВТО, запрещалась дискриминация импортных товаров: правила национального режима внутреннего налогообложения и регулирования не должны “создавать защиту для отечественного производства”, и деятельность ГП должна соответствовать этим принципам [7]. Что касается России, то имеются оговорки. В

частности, в списке изъятий из Статьи II (режима наибольшего благоприятствования, РНБ) об ограничении участия в приватизации иностранцев не возбраняется “иностранное финансирование приватизации, не имеющее своим результатом приобретение контроля и/или прав собственности” [8].

Большинство международных инвестиционных соглашений не содержат положений о различиях типа собственности при определении инвестора. Из 1813 рассмотренных ОЭСР соглашений в 1524 (84%) не конкретизируются типы контролируемого государством инвестора (ГП, государственные инвестиционные фонды, как, например, суверенные инвестиционные фонды (СИФ) или само государство как инвестор) [1].

Деятельность крупнейших ГП или ТНК с участием государства в капитале включена в сферу стратегических и социально-экономических интересов стран-экспортеров и стран – импортеров капитала. ГП действуют в ключевых отраслях, от которых зависит функционирование частного сектора и хозяйственного комплекса в целом, поддержание темпов прироста ВВП, занятости. Это – инфраструктура (материальная и социальная), финансы, коммунальные услуги. ГП осуществляют международную деятельность в энергосырьевых отраслях, где соперничают и/или сотрудничают с частными компаниями. В зарубежных инвестиционных потоках на ГП приходится 10–15% в отраслях, в которых они особенно распространены (нефтяной, инфраструктуре) [9].

Трансграничное сотрудничество в рамках ЕС развивается по линии общественных услуг, которые с 1990-х годов получили там название “службы общеэкономического значения” (СОЭЗ). Наименование сменили для того, чтобы не связывать с формой собственности (государственной, частной или смешанной, государственно-частной) подобную деятельность, которая может быть организована в том числе в форме государственно-частного партнерства с национальными и иностранными компаниями. Даже в странах, где роль ГП менее значима (в Великобритании, например), они играют важную роль в материальной инфраструктуре (энергетика, транспорт, связь), ЖКХ, финансовом секторе – сферах, от эффективности работы которых зависит инвестиционный климат, конкурентоспособность экономики, уровень жизни населения.

В категории предприятий, признаваемых государственными, в которые государство инвестирует и имеет минимум 10% голосующих акций (*state-invested enterprises*), различают: 1) принадлежащие государству (*state-owned enterprises, SOEs*),

Таблица 1. 25 крупнейших ГП мира, 2012–2013, млрд. долл.

№	Компания	Отрасль	Страна	Рыночная стоимость	Продажи	Активы	Госучастие
1	<i>ICBC</i>	Банковская	Китай	237.3	134.8	2813.5	преобладающее
2	<i>China Construction Bank</i>	Банковская	Китай	202.0	113.1	2241	преобладающее
8	<i>Agricultural Bank of China</i>	Банковская	Китай	150.8	103.0	2124.2	преобладающее
10	<i>PetroChina</i>	Нефтегазовая	Китай	261.2	308.9	347.8	преобладающее
11	<i>Bank of China</i>	Банковская	Китай	131.7	98.1	2033.8	преобладающее
14	<i>Volkswagen</i>	Автомобильная	Германия	94.4	254.0	408.2	второстепенное
17	Газпром	Нефтегазовая	Россия	111.4	144	339.3	преобладающее
20	<i>Petrobras</i>	Нефтегазовая	Бразилия	120.7	144.1	331.6	преобладающее
22	<i>BNP Paribas</i>	Банковская	Франция	71.3	126.2	2504.2	второстепенное
26	<i>Sinopec-China Petroleum</i>	Нефтегазовая	Китай	106.9	411.7	200.0	преобладающее
29	<i>China Mobile</i>	Связь	Гонконг	213.8	88.8	168.7	преобладающее
30	<i>ENI</i>	Нефтегазовая	Италия	86.3	163.7	185.2	преобладающее
38	<i>Statoil</i>	Нефтегазовая	Норвегия	78.1	126.8	140.2	преобладающее
47	<i>NTT</i>	Связь	Япония	58.2	126.9	226.0	второстепенное
54	<i>Bank of Communications</i>	Банковская	Китай	56.7	43.5	846.4	второстепенное
59	Роснефть	Нефтегазовая	Россия	73.2	68.8	126.3	преобладающее
61	Сбербанк	Банковская	Россия	73.3	36.1	441.1	преобладающее
67	<i>Banco do Brasil</i>	Банковская	Бразилия	37.9	69.0	552.2	преобладающее
74	<i>EDF</i>	Электроэнергетическая	Франция	35.3	95.9	325.2	преобладающее
87	<i>Vale</i>	Сталеплавильная	Бразилия	92.7	45.7	130.4	второстепенное
94	<i>Saudi Basic Industries</i>	Химическая	Саудовская Аравия	74.8	50.4	90.2	преобладающее
95	<i>GDF Suez</i>	Коммунальные услуги	Франция	45.0	128.0	268.9	второстепенное
101	<i>China Merchants Bank</i>	Банковская	Китай	44.1	28.4	547.0	второстепенное
106	<i>China Life Insurance</i>	Страхование	Китай	79.9	63.2	304.6	преобладающее
111	<i>CNOOC</i>	Нефтегазовая	Гонконг	84.3	39.2	73.2	преобладающее

Источник: составлено по [10, 15].

в которых у государства более 50% голосующих акций или эквивалент этому количеству (тип А); 2) частично принадлежащие государству (*partly state-owned enterprises, PSOEs*), где его участие колеблется от 10 до 50% акций (тип Б).

ГОСПРЕДПРИЯТИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

ГП могут служить достаточно действенным инструментом проведения экономической политики, особенно в условиях кризиса. При этом крупным ГП может придаваться особый статус на рынках своих стран, что затрудняет конкуренцию, необходимую для обеспечения качества производимых товаров и услуг. Требование соблюдать “нейтралитет в конкуренции” (*competitive neutrality*) актуально во всем мире [10]. Основное – не допускать перекрест-

ного субсидирования средствами, полученными от деятельности, финансируемой из госбюджета.

Кроме того, ГП, в отличие от частных конкурентов, могут получать из первых рук информацию, например, о будущих возможностях и направлениях развития страны. Так, в КНР в правление большинства ГП входят лица, напрямую связанные с высшим политическим руководством [11]. При этом, как уже отмечалось, внешняя экспансия китайских ГП вывела их в число ведущих глобальных компаний.

“Азиатский успех” часто связывают с установкой на роль государства как ведущей силы развития рыночной экономики [1]. Сторонники такого подхода, получившего наименование неодевелопментализма (*neo-developmentalism*) или неоструктурализма (в частности, Дж. Стиглиц, Э. Райнерт),

Таблица 2. Европейские ГП в числе 100 крупнейших в мире, 2015 г., млрд. долл.

№	Компания	Отрасль	Страна	Рыночная стоимость	Продажи	Активы	Госучастие
14	<i>Volkswagen</i>	Автомобилестроение	Германия	126	268.5	425	второстепенное
27	Газпром	Нефтегазовая	Россия	62.5	158	356	преобладающее
59	Роснефть	Нефтегазовая	Россия	51.1	129	150	преобладающее
68	<i>EDF</i>	Электронергетика	Франция	46.3	96.7	324.3	преобладающее
70	<i>Deutsche Telekom</i>	Связь	Германия	85	83.1	156.5	второстепенное
98	<i>GDF Suez</i> ¹	Коммунальные услуги	Франция	49.5	99.1	200	второстепенное

¹ Переименована решением собрания акционеров 29 июля 2015 г. в *Engie*.

Источник: составлено по [16].

отвергают классический постулат о том, что страны должны специализироваться на отраслях, в которых обладают сравнительными преимуществами. Взамен утверждается, что сравнительные преимущества “не даются, а создаются”, что и должно быть заложено в политику развития.

Представители этого течения экономической мысли считают неременным условием прогресса в экономике освоение новой техники при формировании основного капитала. Без этого, а также без обучения, подготовки человеческого капитала невозможно успешно противостоять иностранной конкуренции на рынке. В качестве временных мер допускается субсидирование производства. Основы подобной концепции заложены еще немецким экономистом Ф. Листом (1789–1846 гг.) [см. подробнее 12; 13, сс. 83–111].

По данным ОЭСР за 2013 г., государство было крупнейшим акционером в 22 из 100 ведущих предприятий мира [1]. Среди 25 крупнейших ГП мира первые пять мест занимали китайские (всего их в перечне 9, как и европейских, включая российские “Газпром”, “Роснефть”, “Сбербанк”), причем в энергетических компаниях участие государства в капитале – преобладающее (табл. 1). На энергетическую сферу, как и на банковский сектор, приходится более трети (по 9). Обрабатывающая промышленность (автомобилестроение, сталеплавильная, химическая) представлена тремя компаниями, финансовые услуги (связи, страхования, коммунальные) – четырьмя.

По данным *Forbes*, в 2015 г. в число 100 крупнейших компаний мира вошли 15 неевропейских и 6 европейских ГП, включая российские “Газпром”, “Роснефть” (табл. 2). Все российские относятся к типу А (с преобладанием государственного капитала), а ГП стран ЕС (кроме французской энергетической компании *EDF* с 85% участием государства) относятся к типу Б, где у государства менее 50% акционерного капитала.

Наиболее весомо влияние ГП в экономике стран с развивающимися рынками: Китая, Индии, России. После приватизации в развитых странах в 80–90-х годах ГП сохранились преимущественно в сетевых отраслях (энергетика, транспорт, телекоммуникации) и банковском секторе. Среди европейских стран с влиятельным сектором ГП выделяются Норвегия, Франция, Ирландия, Греция и Финляндия.

В 2010–2011 гг. примерно 10% из 2000 крупнейших компаний мира по версии *Forbes' Global* относилась к числу ГП. Стоимость их продаж соответствовала 6% мирового ВВП и превосходила ВВП таких стран, как Германия, Франция или Великобритания. Тогда же в числе 500 крупнейших компаний мира было 19% ГП. За десятилетие 2000–2011 гг. их доля в доходах этих 500 компаний выросла более чем втрое – с 6 до 20%, а в численности занятых – более чем в 1.5 раза, с 19 до 30%. По другим оценкам, в 2012–2013 гг. в капитале 282 (14%) из 2000 крупнейших компаний мира в той или иной степени участвовало государство [1, 9].

РЕНТАБЕЛЬНОСТЬ, РЕФОРМИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ГП

Для оценки влияния формы собственности на рентабельность применяют три показателя. Это отдача на активы (*return on total assets, ROA*), на акционерный капитал (*return on equity, ROE*), на задействованный капитал (*return on capital employed, ROCE*).

Проведенное экспертами ОЭСР сопоставление доходности ГП и частных компаний по некоторым отраслям (авиатранспортная, металлургия и добыча промышленность, электроэнергетика, нефтегазовая, телекоммуникационные услуги) за 2000–2010 гг. показало, что у частных авиакомпаний средняя рентабельность была либо отрицательной, либо близкой к нулю. Напротив, у авиакомпаний с госучастием показатель прибыли на вложенный капитал устойчиво положителен. Во-

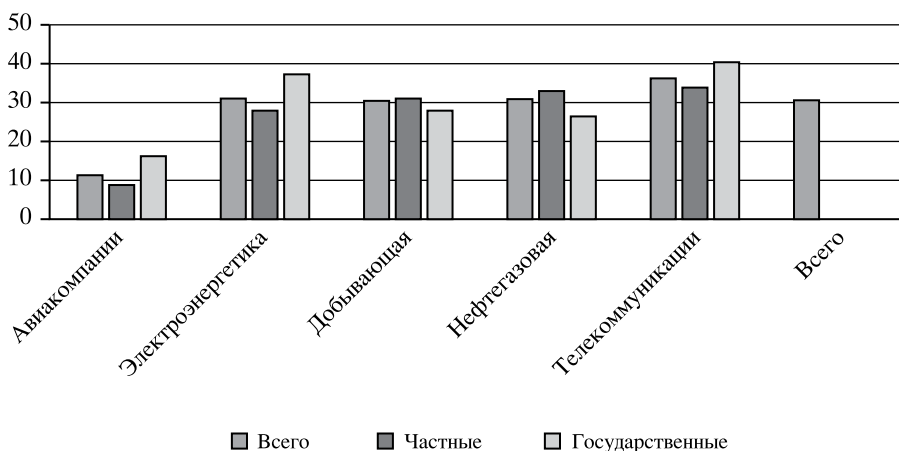


Рис. *EBITDA* государственных и частных предприятий, 2000–2010 гг., млрд. долл.
Источник: составлено по: [9, р. 24].

обще результаты деятельности ГП по сравнению с частными были лучше, исходя из показателей доходов по отношению к активам и к капиталу. У частных компаний прибыль была выше только в электроэнергетике (правда, без учета доходов на активы). По этому показателю у частных компаний отмечена большая неустойчивость, чем у государственных, особенно в период кризиса 2008–2009 гг. Правда, первые выходили из кризиса быстрее, и различия в прибыльности между ГП и частными компаниями сглаживались [9].

По показателю *EBITDA* (*earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*)² частные компании более прибыльны в сырьевых отраслях (добывающей и нефтегазовой), а ГП – в остальных выделенных ОЭСР сетевых отраслях – авиатранспортной, электроэнергетике, телекоммуникационной (рисунок). По ряду других показателей (валовая прибыль, коэффициент прибыльности³) крупные ГП в рассмотренных отраслях в 2000–2010 гг. были в целом рентабельнее или сопоставимы с частными компаниями соответствующих отраслей. Отчасти это можно объяснить распространением ГП на растущих рынках, где отдача на вложенный капитал выше, чем в развитых странах, и высокой степенью концентрации рынков, на которых они действуют. Кроме того, на внутреннем и внешних рынках ГП пользуются поддержкой своих правительств. Так, внутри России для некоторых отечественных ТНК государственное регулирование менее жесткое (например, в случае ценообразования монополистов). В условиях же западных санкций положение российских ГП

и государственных финансовых структур осложнилось, на передний план вышло страхование от некоммерческих рисков [14].

Из 46 045 сделок с участием 165 стран в 1998–2012 гг. в пяти исследуемых отраслях 89.2% международных приобретений осуществляли частные компании, а 10.8% – ГП. 45% сделок с участием ГП пришлось на Китай и Россию. Из стран – членов ОЭСР в первую пятерку по количеству международных сделок с участием ГП вошли Франция (415), Италия (216), Норвегия (205), Япония (155), Германия (137). Для оценки использованы доступные данные по 58 странам [9].

Глобализация рынков и научно-технический прогресс вкупе с дерегулированием и либерализацией прежде монополизированных отраслей обусловили потребность во внесении изменений в порядок работы и реструктуризации ГП. ГП столкнулись как с политически мотивированным вмешательством в свою деятельность, так и с пассивным, отстраненным отношением к ним государств-акционеров.

Для налаживания плодотворного трансграничного сотрудничества необходимо, чтобы иностранные партнеры были уверены в надлежащем управлении госпредприятиями в соответствии с международными стандартами. Это прежде всего касается стран с развивающимися рынками, где в экономике особенно высока роль крупных ГП. Они должны управляться в соответствии с теми же высокими стандартами качества, прозрачности и эффективности, как и частные компании. Однако далеко не все ГП отвечают этим требованиям.

Ключевым международным документом, определяющим стратегию совершенствования управ-

² *EBITDA* равен объему дохода до вычета расходов по выплате процентов, налогов и начисления амортизации.

³ Коэффициент прибыльности рассчитывается как отношение чистого дохода в процентах к объему реализации.

ления ГП, являются принятые в 2005 г. ОЭСР при участии Всемирного банка и МВФ “Основные направления корпоративного управления государственными предприятиями” [17]. В 2014 г. опубликован проект пересмотренного документа [18].

Во-первых, во введении в разделе “Область применения и определения” предложено уточнить, какие предприятия следует считать государственными (п. 11). Положения “Основных направлений...” применимы к любой структуре, которую национальное законодательство признает ГП. Следует считать ГП всякую государственную структуру, признанную в национальном законодательстве предприятием. В категорию ГП могут быть включены и акционерные компании, и общества с ограниченной ответственностью, и коммандитные товарищества. Госкомпании общественных услуг, обладающие правами юридического лица, должны рассматриваться как ГП, если их деятельность носит коммерческий характер.

Здесь же рассмотрены такие вопросы, как организационно-правовая форма предприятия, коммерческая направленность, степень госконтроля. В отдельном пункте (п. 15) оговаривается возможность применения положений документа к предприятиям, которыми владеют власти местного, муниципального, а не только общенационального уровня [18].

Во-вторых, вводится новая глава, в которой определяются условия существования и сохранения ГП. Правительствам предложено на регулярной основе обосновывать необходимость участия государства в капитале ГП в соответствии с выработанной стратегией развития ГП.

В-третьих, предложена новая редакция главы “Государственные предприятия на рынке”. Речь идет о потребности обеспечения конкуренции между ГП и частными компаниями, о равенстве условий конкуренции государственных и частных предприятий. В основу положены существующие “единые правила игры”, но дополнительно включен уточненный текст относительно практики их применения. Речь, в частности, идет об условиях финансирования государственной и частной задолженности (основа должна быть только коммерческой), о требованиях к окупаемости вложений, о процедуре государственных закупок товаров и услуг.

Подчеркивается обязательная прозрачность возможной финансовой помощи ГП (включая контрактные обязательства в рамках ГЧП), что особенно необходимо в случае, когда соединены две функции – коммерческая и обслуживания об-

щественных интересов. Кроме того, ГП не должны выполнять обязательства, которые влекут за собой некомпенсируемые финансовые и операционные убытки, что могло бы поставить их в невыгодное положение по отношению к частным конкурентам. Особо подчеркнута недопустимость финансирования через ГП политической деятельности [17].

ГП должны предоставлять финансовую и иную информацию о себе по международным стандартам корпоративной отчетности, ежегодно проводить внешнюю аудиторскую проверку. Особенно это касается ГП, чья деятельность связана с выполнением особых общественно значимых задач, что требует регулирования цен на их продукцию и услуги. В случае, когда деятельность ГП выходит за рамки коммерческой, они должны обладать соответствующими полномочиями, подкрепленными законами, регламентами, включенными в корпоративные правила компании. Информация об этих обязательствах должна быть общедоступна, как и сведения о влиянии этих обязательств на экономические результаты ГП, а также на рыночную конкуренцию.

ПОКАЗАТЕЛИ И ЭВОЛЮЦИЯ ВЛИЯНИЯ ГОСУДАРСТВА НА ПРЕДПРИЯТИЯ

В числе показателей, с помощью которых ОЭСР определяет влияние хозяйственной политики на рыночную конкуренцию, рассмотрим два: “Прямой контроль над предприятиями” (табл. 3) и “Управление госпредприятиями” (табл. 4). Эти показатели в комплексе с прочими характеризуют состояние госсобственности и опосредованно роль государства в экономике – одну из составляющих агрегированного средневзвешенного индекса “Государственное регулирование рынка товаров и услуг”. В таблицах представлена эволюция прямого государственного контроля над предприятиями и управления ими в виде коэффициента по шкале от 0 до 6 баллов (максимум). Чем выше цифра, тем более монополизирована хозяйственная деятельность государства.

Индекс оценки прямого контроля государства над предприятием включает следующие характеристики:

– государство контролирует по крайней мере одну компанию в каждой из определенного набора рассматриваемых отраслей, и существуют правовые ограничения на продажу государственных долей;

– государство обладает особыми голосующими акциями (так называемыми золотыми акциями)

Таблица 3. Прямой контроль государства над предприятиями, индекс (от 0 до 6)

	1998	2003	2008	2013
Австрия	1.40	1.03	1.03	1.03
Бельгия	2.50	2.24	2.24	1.16
Болгария	...	...	...	1.62
Великобритания	1.76	1.68	2.24	1.98
Венгрия	2.96	2.52	2.21	0.88
Германия	1.38	1.44	1.44	1.53
Греция	2.33	1.25	1.25	1.37
Дания	0.44	0.09	0.16	0.52
Ирландия	1.29	0.97	0.72	2.40
Испания	1.48	1.34	1.25	1.32
Италия	2.28	1.93	1.80	1.90
Кипр	...	...	...	0.65
Латвия	...	...	...	0.77
Литва	...	...	...	0.80
Люксембург	...	1.62	1.21	1.14
Мальта	...	...	...	0.67
Нидерланды	3.82	3.06	0.65	0.67
Польша	3.54	4.66	4.66	3.30
Португалия	3.28	2.83	2.71	0.92
Румыния	...	...	...	0.48
Словакия	...	4.01	0.96	1.00
Словения	...	...	1.59	1.59
Финляндия	2.93	2.80	2.79	2.70
Франция	2.33	2.21	2.96	2.67
Хорватия	...	...	...	0.89
Чехия	5.30	3.20	0.88	0.63
Швеция	1.60	1.51	1.64	1.76
Эстония	...	...	0.41	0.41
Россия	...	...	1.64	2.87

Источник: [19].

по крайней мере в одной компании в каждой из названного набора отраслей;

– государство может применить свои особые права в отношении слияний и поглощений, выбора состава управленческого персонала компаний и других стратегически важных решений.

Ненулевой показатель прямого контроля ГП означает, что государство контролирует по крайней мере одну компанию в отрасли. По показателю прямого контроля государства выделяется Польша (3.3). Государство там участвует в ряде потенциально конкурентных отраслей – добывающей, финансовой, жилищной, химической. Программа приватизации стратегических ГП проводится с сохранением контроля государства. Созданный в 2013 г. из государственных средств и доходов от будущей приватизации фонд софинансирования инфраструктуры и ряда других отраслей промышленности (химической, энергетической, добывающей) призван стимулировать рост экономики, обеспечить доступ к долгосрочным инвестициям. Это может также означать укрепление позиций

государства в соответствующих конкурентных сферах экономики. От Польши несколько отстают Россия (2.87), Финляндия (2.7), Франция (2.67), Ирландия (2.4). В остальных странах показатель находится на отметке ниже 2 [20].

Индекс “Управление госпредприятиями” характеризует степень изолированности от рынка, или степень политического вмешательства в работу компании (табл. 4). В первом случае имеется в виду отсутствие или наличие ГП, имеющих статус акционерного общества (АО), а также их подчинение тем же нормам, что и частные компании; учитывается порядок финансирования предприятия, контролируемого государством, – как частной компании или привилегированным способом. Во втором случае определяется, должны ли стратегические планы контролируемой государством компании быть проверены и/или одобрены государственными органами (национального или местного уровня); кто управляет имуществом в контролируемых государством компаниях.

Таблица 4. Управление государственными предприятиями, индекс (от 0 до 6)

	1998	2003	2008	2013
Австрия	2.25	2.25
Бельгия	3.00	3.00
<i>Болгария</i>	6.00
Великобритания	4.50	4.50
Венгрия	3.00	3.00
Германия	5.00	5.00
Греция	3.75	3.75
<i>Дания</i>	6.00	6.00
Ирландия	3.75	3.75
Испания	0.75	0.75
Италия	2.00	2.00
Кипр	3.75
Латвия	1.50
<i>Литва</i>	6.00
Люксембург	3.00	3.00
Мальта	3.00
Нидерланды	1.50	1.50
Польша	4.50	4.50
Португалия	2.63	2.63
Румыния	5.25
Словакия	3.75	3.75
Словения	2.25	0.75
Финляндия	3.00	3.00
Франция	2.25	2.25
Хорватия	2.25
Чехия	4.50	4.50
Швеция	6.00	5.25
Эстония	1.50	1.50
Россия	3.75	3.75

Источник: [19].

Наибольшим считается вмешательство государства, если ГП управляется отраслевым министерством; минимальным – если ГП управляется независимым холдингом; промежуточное положение в случае, если ГП управляется министерством финансов. Высокий индекс “Управления госпредприятиями” по Дании можно объяснить тем, что датская модель собственности является гибридной между централизованной и отраслевой моделями, где одни ГП контролируются специальным департаментом министерства финансов, а другие – отраслевыми министерствами [21].

В Литве, по данным Балтийского института корпоративного управления (*Baltic Institute of Corporate Governance*), управление ГП наиболее политизировано из всех балтийских стран, руководство назначается государством. Недостаточно прозрачен и процесс отбора независимых членов в советы директоров компаний [22]. Схожая ситуация в Болгарии.

* * *

Итак, сегодня вновь стала актуальной тема прямого участия государства в предпринимательской деятельности как самостоятельного рыночного игрока,

а не только государственного регулирования или государственно-частного партнерства. Госпредприятиям и их хозяйственной роли отводится важное место в документах и материалах ОЭСР, а также в научно-практических дискуссиях и экспертном анализе.

В условиях отсутствия устойчивого роста мировой экономики проблема интернационализации деятельности ГП приобретает стратегически важное значение. На государство и ГП возлагаются особые надежды по выходу из рецессии. Одновременно возрастают требования к обеспечению прозрачности функционирования ГП, поскольку их деятельность на мировых рынках товаров, услуг, капиталов вызывает опасения у конкурентов и правительств других стран.

В таких условиях особую значимость приобретают показатели эффективности ГП (способность производить товары и услуги с минимальными издержками) и их конкурентоспособности (способность производить востребованные на рынке качественные товары и услуги). Можно прогнозировать, что роль ГП в национальном, трансграничном, региональном развитии и в трансграничном сотрудничестве в краткосрочной и среднесрочной перспективе будет увеличиваться.

Что касается роли ГП в России, то уместным представляется вспомнить предостережение отечественного экономиста конца XIX – начала XX в. И.И. Янжула, сторонника взвешенного вмешательства государства в экономику. Ученый тогда предупреждал о необходимости соблюдения “чувства меры” [23], что также актуально в современной России, когда огосударствление экономики, наблюдаемая тенденция к расширению участия в ней государства, ГП, к монополизации может стать преобладающей. А монополия, как известно, приводит к застою и загниванию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *State-Owned Enterprises in the Development Process*. Paris, OECD, 2015. 235 p.
2. Кочеврин Ю., отв. ред. *Государственный капитализм в России. Материалы теоретического семинара ИМЭМО РАН*. Москва, ИМЭМО РАН, 2008. 46 с. [Kochevrin Yu., ed. *Gosudarstvennyi kapitalizm v Rossii. Materialy teoreticheskogo seminar IMEMO RAN* [State Capitalism in Russia. Materials of the Theoretical Workshop of IMEMO RAN]. Moscow, IMEMO, 2008. 46 p.]
3. Гринберг Р., Сорокин Д. Почему надо отказаться от демонизации роли государства в экономике. *Российская газета*, 24.01.2014. [Grinberg R., Sorokin D. *Pochemu nado otkazat'sya ot demonizatsii roli gosudarstva v ekonomike* [Why Should We Refuse to Demonize the Role of the State in the Economy]. *Rossiiskaya gazeta*, 24.01.2014.] Available at: <http://www.rg.ru/2014/01/24/ekonomika.html> (accessed 20.01.2016).
4. Wooldridge A. *State Capitalism. The Visible Hand*. London, Penguin Specials, 2012. 47 p.
5. Барановский В., Иванова Н., отв. ред. *Глобальное управление: возможности и риски*. Москва, ИМЭМО РАН, 2015. [Baranovsky V., Ivanova N., eds. *Globalnoe upravlenie: vozmozhnosti i riski* [Global Governance: Possibilities and Risks] Moscow, IMEMO, 2015.] Available at: http://www.imemo.ru/index.php?page_id=645&id=3006 (accessed 20.01.2015).
6. Kowalski P., Büge M., Sztajerowska M., Egeland M. *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. OECD Trade Policy Paper*. 2013. No. 147. 46 p. Available at: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP\(2012\)10/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP(2012)10/FINAL&docLanguage=En) (accessed 20.08.2015).
7. *The Text of the General Agreement on Tariffs and Trade*. Geneva, 1986. Art. III, XVII. Available at: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf (accessed 20.10.2015).
8. Протокол от 16.12.2011 “О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.” [The 16.12.2011 Protocol “On Accession of the Russian Federation to the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organisation of April 15, 1994” (In Russ.)] Available at: www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreignEconomicActivity/wto/doc20120210_027 (accessed 08.11.2015).
9. Christiansen H., Kim Yu. *State-Invested Enterprises in the Global Marketplace: Implications for a Level Playing Field*. OECD Corporate Governance Working Papers. 2014. No. 14. 70 p.
10. *Levelling the International Playing Field between Public and Private Business: What Have We Learnt So Far? Meeting of the OECD Council at Ministerial Level*. Paris, OECD, 2014, May 6–7. 16 p. Available at: [http://www.oecd.org/corporate/C-MIN\(2014\)20-ENG.pdf](http://www.oecd.org/corporate/C-MIN(2014)20-ENG.pdf) (accessed 08.11.2015).
11. Bova F. *State-Owned Enterprises, Competition, and Disclosure*. 2015, May 11. 35 p. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2605541 (accessed 08.11.2015).
12. Клинова М. Государство и частный капитал в политэкономии Фридриха Листа и в условиях XXI века. *Современная Европа*, 2009, № 1[37], январь–март, сс. 87-103. [Klinova M. *Gosudarstvo i chastnyi kapital v politekonomii Friedrich List i v usloviyakh XXI veka* [State and Capital in the Political Economy of Friedrich List in the Conditions of the XXIth Century]. *Sovremennaya Evropa*, 2009, no. 1[37], Jan.–March, pp. 87-103.]
13. Клинова М. *Государство и частный капитал: от теории к практике взаимодействия в европейских странах*. Москва, Магистр, 2011. 400 с. [Klinova M. *Gosudarstvo i chastnyi kapital: ot teorii k praktike vzaimodeistviya v evropeiskikh stranakh* [The State and Private Capital: from Theory to Practice of Interaction in European Countries]. Moscow, Magistr, 2011, 400 p.]
14. Кузнецов А. Вывоз капитала российскими ТНК: причины доминирования Большой Европы. *Вестни МГУМО Университета*, 2013, № 4(31), сс. 92-97. [Kuzntsov A. *Vyvoz kapitala rossiiskimi TNK: prichiny dominirovaniya Bol'shoj Evropy* [Export of Capital by Russian TNC: Causes of Big Europe Domination]. *Vestnik MGIMO – University*, 2013, no. 4(31), pp. 92.]

15. Fredriksson L.E. Major Public Enterprises in a Global Perspective. *XIV Milan European Economy Workshop, 25–26 June 2015*. P. 17.
16. *Forbes 2000*. Available at: <http://www.forbes.com/global2000/list/#tab:overall> (accessed 08.11.2015).
17. *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*. OCDE, 2005. 38 p. Available at: www.oecd.org/daf/affairesentreprises/publiques/lignesdirectrices (accessed 08.11.2015).
18. *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. Projet pour consultation publique*. Mai 2014. Available at: <http://www.oecd.org/daf/ca/SOE-guidelines-update-draft-text-May-2014-FR.pdf> (accessed 08.11.2015).
19. *OECD Stat*. Available at: <http://stats.oecd.org/#> (accessed 08.11.2015).
20. *OECD Economic Surveys: Poland 2014*. OECD Publishing, 2014. March. 41 p. Available at: www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-poland.htm (accessed 08.11.2015).
21. *State-Owned Enterprise Governance Reform: an Inventory of Recent Change*. Paris, OECD, 2011. 54 p.
22. Martinkus P. Governance Issues in SOE's within the Baltic States. *Ethical Boardroom*, 2014, August 25. Available at: <http://ethicalboardroom.com/global-news/governance-issues-soes-within-baltic-states> (accessed 08.11.2015).
23. Янжул И. *Избранные труды*. Москва, Наука, 2005. 438 с. [Yanzhul I. *Izbrannyye trudy* [Selected Studies]. Moscow, Nauka Publ., 2005. 438 p.]

STATE AS ENTREPRENEUR: SECOND WIND?

(World Economy and International Relations, 2016, vol. 60, no. 7, pp. 60-69)

Received 08.11.2015.

Marina VOMNKOXC (marina.v.klinova@gmail.com),

Primakov Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (ИММО), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

The article analyzes the evolution of the state-owned enterprises' (SOEs) role in the economy in the period from 1998 to 2013. The attention to this subject is determined by the growing influence of SOEs at the national and international levels, in particular by the internationalization of their activities in both developed and developing (emerging) economies. Within the category of enterprises that are recognized as state-owned, two groups are distinguished in accordance to the share of state's participation in the equity (types A and B). Type A includes majority-owned enterprises where the state owns more than 50 per cent of the shares or holds effective control by other means. Type B includes minority-owned enterprises in which the state holds between 10 and 50 per cent of the ordinary share capital or voting rights (partly state-owned enterprises, PSOs). The international investment activities of SOEs dramatically increased after the global financial crisis of 2008–2009. This is a relatively new phenomenon which is likely to develop further in the near future. The key models and spheres of SOEs dissemination are presented (petroleum and infrastructure, financial services, utilities). The performance of SOEs and private enterprises is compared in several sectors (oil exploration, extracting industries, supply of electricity and heating, communication, aviation). The author analyzes the OECD-led efforts to reform the guidelines of the governance and accountability of SOEs with the aim to increase efficiency and transparency of SOEs functioning in accordance with high international standards of responsible business conduct. An overview of the main changes to the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2005) is presented. The document stresses that SOEs should not be used to finance political activities; that the governments should be able to identify and disclose the public policy rationales that justify the maintenance of enterprises under state ownership. At last, the OECD indexes that characterize the state's role in the economy (direct government control over enterprises and governance of SOEs) are analyzed. The author expects an increase of the SOEs role in the national and global economy in the short and long term for managing the challenges of the currently very turbulent economic environment.

Keywords: state-owned enterprises (SOEs), public ownership, public services, performance, concurrence, competitiveness, SOEs governance, public-private partnership (PPP), OECD.

About author:

Marina V. KLINOVA, Dr. Sci. (Econ.), Leading Researcher.

DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-7-60-69