

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И ЧАСТНЫЙ СЕКТОР

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

Е.И. Столярова

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена актуальной и мало изученной в современной России теме — проблемам государственного предпринимательства и оценкам его эффективности. Приведены различные определения понятия «государственное предпринимательство», а также авторская позиция по данному вопросу. Рассматриваются функции государства, анализируются рычаги воздействия государства на социально-экономические процессы, описываются основные задачи и специфические черты государственного предпринимательства. При рассмотрении государственного предпринимательства в России в докризисный период использован обширный и достоверный практический материал, статистические данные, на основании которых делается обоснованный вывод об увеличении масштабов государственного предпринимательства в нашей стране и об усилении влияния уже существующих крупных государственных компаний.

Ключевые слова: государственное предпринимательство, проблема эффективности, функции государства.

В большинстве течений экономической теории, в первую очередь неолиберального толка, с одной стороны, и в посткейнсианских — с другой, роль государства в экономике рассматривается с крайних точек зрения. В современных направлениях экономической теории — экономике общественного сектора, институциональной экономике — дается новый импульс для изучения роли государства в современном мире; вопрос об оптимальном объеме государственного (общественного) сектора, о государственном предпринимательстве и его эффективности все больше становится предметом острой научной полемики.

В трудах классиков экономической теории — от Ж.Б. Сэя, К. Маркса, Д. Рикардо, Дж. С. Милля до А. Маршалла и Й. Шумпетера — развиваются идеи об особенностях государственного предпринимательства, их формах, видах и масштабах. На протяжении прошлого столетия вопросами государственного предпринимательства занимались Х. Моррисон, Д. Дэвис, П. Брукато, С. Литличилд, Х. Фейгенбаум, а в настоящее время — нобелевские лауреаты Дж. Стиглиц, А. Аткинсон.

В последние годы тема государственного предпринимательства все чаще исследуется отечественными экономистами. В частности, в работах К.В. Павлова,

В.Б. Студенцова, В.Е. Савченко, В.И. Кошкиной, В.М. Шупыро отражены вопросы развития государственных унитарных предприятий и проблемы управления государственной собственностью. Среди российских ученых выделяются работы Л.И. Якобсона, Е.Н. Жильцова и Г.А. Ахинова, Е.В. Пономаренко и В.А. Исаева.

Однако, несмотря на значительное количество публикаций, в которых затрагиваются как теоретические, так и практические аспекты деятельности государства и общественного сектора, государственного предпринимательства и его эффективности, фундаментальные работы в настоящее время практически отсутствуют.

Государство и государственное предпринимательство. Экономика современных индустриально развитых стран характеризуется широкой вовлеченностью государства в воспроизводственный процесс. В течение времени социальные и экономические функции государства формировались под влиянием функционирования рыночной системы.

В качестве первой (и возможно, главной) функции государства некоторые исследователи выделяют такую функцию, как защита свободы личности, собственности и предпринимательства, т.е. того, что составляет основу рынка [12. С. 3], поскольку именно эта функция лежит в основе государственного вмешательства в экономику. На наш взгляд, приоритетной является функция, которую многие участники дискуссии выдвигают на первый план, — функция государственного производства [3; 9; 11], т.е. создание товаров и оказание услуг для всего населения в общественном секторе экономике, в том числе и государственными предприятиями, поскольку именно здесь решаются следующие задачи:

— обеспечение развития таких базовых отраслей, как энергетика, металлургическая и топливная промышленность; стимулирование развития отраслей, определяемых научно-техническим прогрессом;

— создание производственной и социальной инфраструктуры: транспортных сетей, коммуникаций, учреждений культуры, здравоохранения, образовательных учреждений;

— координация усилий общества по оптимизации использования ресурсов, по охране и оздоровлению окружающей среды.

Ни одна из перечисленных задач не может быть решена на уровне отдельного предприятия, корпорации, одной отрасли хозяйства или региона. Это прерогатива исключительно государства [5. С. 150—151].

К основным рычагам воздействия государства на социально-экономические процессы могут быть отнесены государственные (общественные) финансы; центральные банки; государственное предпринимательство [12. С. 4—5].

Некоторые ученые называют другие инструменты вмешательства государства в экономику, выделяя в качестве основных следующие:

— государственную монополию коммерческого характера, которая служит в основном фискальным целям и устанавливается на продажу таких видов продукции как взрывчатые вещества, спички, соль, спирт и т.д.;

— государственное субсидирование частного сектора (прямые государственные субсидии и займы частному сектору);

— государственное предпринимательство.

Последние два вида применяются в тех случаях, когда рыночные силы сами не в состоянии обеспечить достижение целей развития отдельным предприятием, отраслью, районом или народным хозяйством в целом [6. С. 11—12].

На наш взгляд, государство осуществляет реализацию поставленных задач и вместе с тем воздействует на рыночный механизм посредством взимания налогов, осуществления государственных расходов, государственного регулирования кредитно-банковской сферы, государственного предпринимательства.

Теоретические основы государственного предпринимательства. В настоящее время существует множество подходов к определению понятия государственного предпринимательства. Так, одни авторы определяют его как «работу государственных предприятий, которые выпускают продукцию и осуществляют услуги, необходимые для национальной экономики. Они действуют как рыночные субъекты. Государственное предпринимательство осуществляется на коммерческой основе. Государственные предприятия имеют равные возможности наряду с другими формами предпринимательства» [2. С. 493].

Другие ученые считают, что государственное предпринимательство — это участие государства в производстве товаров и услуг, в частности таких, которые не являются услугами по государственному управлению, поддержанию правопорядка в обществе и т.п. [17]. «Одной из важнейших форм прямого вторжения государства в экономику является государственное предпринимательство. Оно образует особый вид предпринимательской деятельности, которая осуществляется в рамках госсектора и связана с участием госпредприятий в производстве и сбыте товаров и услуг» [10. С. 69].

На наш взгляд, в последнем случае мы сталкиваемся с расширенным определением понятия «государственное предпринимательство»: оно охватывает почти все формы участия государства в производстве. Это слишком широкая интерпретация, по сути, здесь «государственное предпринимательство» следует понимать как «государственное производство».

В.Е. Савченко говорит о том, что можно выделить четыре группы государственных предприятий и режимов государственного производства: госмонополии коммерческого характера; госмонополии, покрывающие свои издержки, либо дефицитного характера; конкурентные госпредприятия, покрывающие свои издержки; конкурентные рентабельные предприятия. Автор считает, что только четвертая группа государственных предприятий функционирует в режиме государственного предпринимательства [16. С. 88, 89].

Зачастую мы встречаемся с подменой понятия «государственное предпринимательство» понятием «государственное предприятие». Например, М.В. Клинова в своих работах пишет, что по рекомендации ОЭСР государственными следует считать предприятия, в которых государственные органы обладают большей частью капитала (свыше 50%) и/или те, которые ими контролируются (например, при помощи назначения государственных чиновников). Схожим образом определялось понятие государственного предпринимательства Европейским центром государственного предпринимательства, (позднее — Европейский центр предприятий с участием государства (ЕЦПГ)) [6; 7]. На сегодняшний день, по нашему

мнению, подобные определения представляются, наоборот, слишком узкими и не отражают настоящего положения вещей.

По мнению французских экономистов Д. Кастия, Д. Каво и П. Мюллера, «общность предприятий, принадлежащих государственным группам (холдингам), или предприятий, прямо контролируемых материнской компанией», и составляют сектор государственного предпринимательства.

По нашему мнению, государственное предпринимательство можно определить как деятельность рентабельных (и низкорентабельных) государственных предприятий по производству товаров и услуг, направленную на выполнение общественных обязательств в различных секторах экономики на микро-, мезо- и макроуровнях. Ведь целью государственного предпринимательства не всегда является прибыль, и даже не столько прибыль, сколько решение глобальных макроэкономических, конъюнктурных, структурных задач. На макроуровне речь идет о сглаживании циклических колебаний экономики (например, интервенции на финансовых рынках, покупка акций банков и инвестиционных компаний вплоть до национализации, что особенно ярко проявилось в ходе последних событий по преодолению глобального финансового кризиса); об обеспечении и поддержании необходимых темпов экономического роста, занятости населения; стимулировании научно-технического прогресса, переходе на инновационный путь развития (создание государственных корпораций, например, «Российской корпорации нанотехнологий» и др.).

К задачам, решаемым государственным предпринимательством на микро- и мезоуровнях, относится проведение региональной политики стимулирования экономической деятельности путем создания предприятий в экономически отсталых районах; предоставление населению различных социальных благ, услуг, льгот; помощь жизненно важным науко- и капиталоемким отраслям экономики с целью ускорения научно-технического прогресса; охрана окружающей среды (внедрение безотходных и очистных технологий); производство товаров, которые относятся к государственной монополии.

Государственное предприятие в первую очередь выполняет свои общественные обязательства. А это не всегда подразумевает получение прибыли. Здесь мы сталкиваемся с дуализмом целей функционирования государственных предприятий: с одной стороны, получение прибыли, с другой — удовлетворение общественных обязательств и интересов. Так, например, в 2004—2006 гг. в Красноярском крае существовало 20 убыточных государственных предприятий, осуществлявших пассажирские перевозки. Основными проблемами государственной автотранспортной отрасли в крае были износ подвижного состава, невозможность контроля и регулирования пассажирских перевозок и маршрутной сети, трудности формирования тарифов. Поэтому данные предприятия, производя общественные услуги, прибыли не получали. Похожая ситуация характерна для Республики Саха (Якутия), других регионов России.

Достаточным условием для того, чтобы отдать предпочтение именно государственному предпринимательству, является чрезмерный в отдельных случаях объем трансакционных издержек (издержек государственного регулирования), которые зависят от степени полноты информации о конкретном предприятии,

в особенности на неполных рынках, необходимости справедливого распределения (выгод) и т.д. «Предпочтение государственной корпорации перед другими стратегиями (такими как стимулирование или регулирование) для исправления ли «естественных» рыночных провалов или же достижения иных общественно желательных целей представляет собой, по сути политический выбор, поскольку различные решения сопряжены с различным распределением выгод», отмечает американский исследователь французского государственного сектора Х. Фейгенбаум [1. С. XIV].

Государственное предпринимательство в России в докризисный период. В России формирование государственного сектора и развитие государственного предпринимательства имеют свою историю и специфику.

В начале 1990-х гг. государство в значительной мере устранилось от управления экономикой, вследствие чего и государственный сектор оказался организационно раздробленным. Это стало результатом приватизации, которая была проведена в короткий период без предварительной глубокой разработки концепции и механизма ее реализации, а также без оценки возможных последствий.

В российском обществе произошло закрепление неравенства складывающихся форм собственности (табл. 1), доля государственной формы собственности стала год от года снижаться, сократившись за десятилетие втрое.

**Доля различных организационно-правовых форм
в общей структуре собственности российских предприятий**

Таблица 1

(% к итогу)

Форма собственности	Год						
	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	100	100	100	100	100	100	100
Государственная и муниципальная	23,1	11	10,7	10,3	9,8	9,2	8,7
Частная	63,4	75,0	75,8	76,9	78,0	79,2	80,5
Общественных и религиозных объединений	4,2	6,7	6,6	6,4	6,1	5,7	5,3
Прочие (включая иностранную, совместную российскую и иностранную)	9,3	9,3	7,3	6,8	6,4	6,1	5,6

Источник: составлено автором по [14, 15].

На 1 января 1996 г. в России в государственной и муниципальной формах собственности находилось 23,1% всех организаций и предприятий, в частной — 63,4%, в собственности общественных и религиозных объединений — 4,2%, в прочих формах собственности, включая иностранную, совместную российскую и иностранную, — 9,3%. В 2001 г. доля предприятий государственной и муниципальной форм собственности составляла уже 11%. К 2004 г. снижение достигло 9,8% [8]. В 2005 г. процессы сокращения количества организаций, находящихся в собственности у государства, продолжились, их доля составила 9,2% [4]. По данным на 1 января 2006 г. в государственной и муниципальной собственности находилось лишь 8,7% от общего числа организационно-правовых форм. Такая ситуация не позволяла раскрыть потенциал эффективности государственной формы собственности и государственного предпринимательства, давая возможность говорить о неэффективности государственного предпринимательства как аксиоме.

Вместе с тем есть и другая позиция. Анализ динамики опыта государственного предпринимательства как на больших временных периодах, так в современной России подтверждает наше предположение о том, что эффективным собственником может быть и государство. Приведем исследования академика Н.П. Федоренко по динамике национального богатства России с 1925 по 2000 г. (рис. 1).

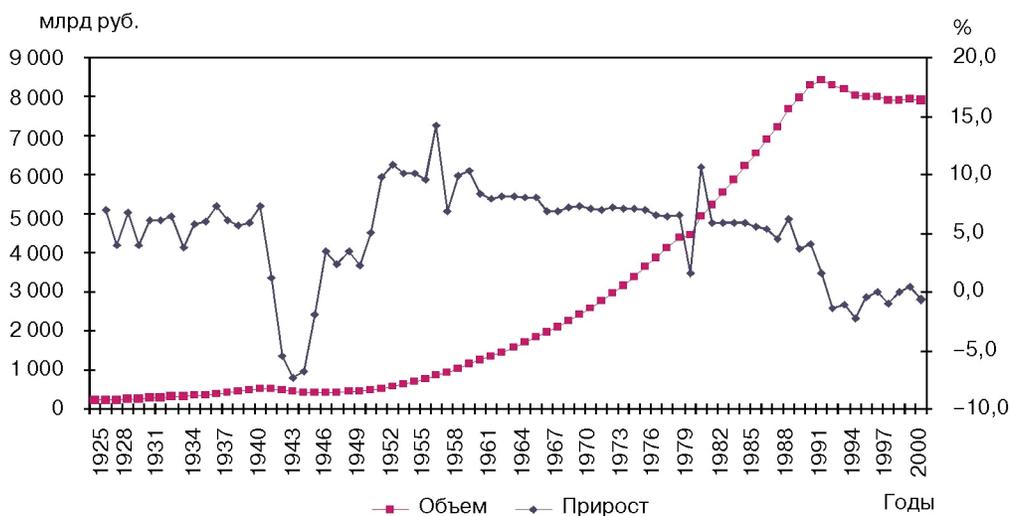


Рис. 1. Динамика национального богатства России за 75 лет [11]

Эти исследования еще раз опровергают тезис о большей эффективности частной формы собственности по сравнению с государственной. Ведь с начала века и до Первой мировой войны средний темп прироста национального богатства в России составлял 12,9%. Это самые низкие показатели за весь «мирный» период развития российской экономики. НЭП — система, которая считается эффективной, — также показала лишь 4,9% ежегодного прироста уровня национального богатства.

Приведенные данные свидетельствуют о спорности тезиса о неэффективности государственной собственности и государственного предпринимательства, а также о том, что может быть создана эффективная система государственного предпринимательства.

Период 2000—2004 гг. в России можно охарактеризовать как усилия по повышению эффективности управления активами, расплывшимися в конце 1990-х — начале 2000-х гг., за счет интеграции их части в государственные холдинги. Новые тенденции затронули энергетику, оборонную промышленность, производство алкоголя, железнодорожный транспорт, почтовую связь.

Главной особенностью докризисного периода 2005—2007 гг., на наш взгляд, стал сдвиг приоритетов в сторону активизации роли государства в целом и вмешательства в экономику в частности.

В связи с этим встает вопрос: появился ли более эффективный собственник? На основании анализа статистических данных по основным показателям деятельности государства в нефтегазовом секторе (на примере корпораций «Рос-

нефть» и «Газпром») можно сделать некоторые выводы. В «Роснефти» (доля государства 100%) увеличение основных показателей связано с расширением сферы деятельности «Роснефти» (приобретение «Юганскнефтегаза» и др.). В «Газпроме» повышение эффективности деятельности этой компании, на наш взгляд, было связано с ростом доли государства в нем и усилением государственных методов регулирования экономики.

В табл. 2 (составлена автором по [19]) представлены данные по компании «Роснефть» за 2004—07 гг. Цифры за 2004 год приведены для сравнения, поскольку в декабре 2004 года был приобретен «Юганскнефтегаз». Очевиден возрастающий тренд всех основных показателей деятельности компании.

Таблица 2

Основные финансовые показатели НК «Роснефть»

(млн долл. США)

Показатель	Год			
	2004	2005	2006	6 мес. 2007
Выручка от реализации продукции, работ и услуг	5 275	23 863	33 099	19 005
ЕВITDA	1 521	7 029	7 276	4 980
Чистая прибыль	837	4 159	3 533	8 013
Объем чистых денежных средств, полученных от операционной деятельности	707	2 941	3 878	нет данных

Ниже приведены данные по компании «Газпром» (табл. 3). Они также не подтверждают устоявшуюся гипотезу о неэффективности государственного предпринимательства. Об этом говорит увеличение темпов прироста основных показателей деятельности компании в 2004—2005 и 2005—2006 гг. по сравнению с 2003—2004 гг. (в конце 2004 г. ОАО «Газпром» стало государственным предприятием). Безусловно, важную роль в положительной динамике сыграл рост мировых цен на энергоносители, однако недооценивать роль менеджмента предприятием, государственной поддержки тоже нельзя.

Таблица 3

Основные финансовые показатели ОАО «Газпром»

млн руб.

Показатель	2003 г.	2004 г.	Прирост за 2003—2004 гг.	2005 г.	Прирост за 2004—2005 гг.	2006 г.	Прирост за 2005—2006 гг.
Активы	2 764 087	3 205 789	441 702	4 345 421	1 139 632	5 309 925	964 504
Чистая прибыль	159 095	205 684	46 589	315 931	110 247	636 461	320 530
Объем чистых денежных средств, полученных от операционной деятельности	145 163	149 462	4 299	272 617	123 155	554 088	281 471
Объем чистых денежных средств, полученных от финансовой деятельности	17 555	116 434	98 879	442 706	326 272	94 414	-231 858
Объем чистых денежных средств, полученных от инвестиционной деятельности	145 163	229 749	84 586	653 410	423 661	512 251	-141 159

Снижение объема чистых денежных средств, полученных от финансовой деятельности в 2006 г., связано с привлечением в 2005 г. кредита Дрезднер Банка АГ для финансирования приобретения ОАО «Сибнефть»; снижение объема чистых денежных средств, полученных от инвестиционной деятельности в 2006 г. произошло вследствие приобретения акций ОАО «Новатэк» и увеличения капитальных вложений «Газпрома».

Наряду с нефтегазовым сектором процессы укрепления позиций государственного сектора в рассматриваемом нами периоде проходили и в банковской сфере. В ходе банковского кризиса летом 2004 г. Внешторгбанк (99,9% акций в собственности РФ) осуществил поглощение частного «Гута-банка» и скупил «Промстройбанк», который входит в десятку крупнейших банков страны.

Динамика основных показателей деятельности ВТБ подтверждает вывод о повышении эффективности деятельности Внешторгбанка (табл. 4).

Таблица 4

Основные финансовые показатели деятельности Внешторгбанка
(млн долл. США)

Показатель	Год			
	2004	2005	2006	6 мес. 2007
Активы (денежные средства, краткосрочные активы)	1 520	2 692	3 581	3 441
Чистые процентные доходы	583	910	1 745	1 004
Чистые непроцентные доходы	542	716	1 507	613
Чистая прибыль	208	511	1 179	504
Чистые денежные средства, полученные от операционной деятельности	2 390	2 372	3 051	10 507
Чистые денежные средства, полученные от финансовой деятельности	2 774	3 693	5 598	9 970
Чистые денежные средства, полученные от инвестиционной деятельности	16	97	1 783	397

Источник: составлено автором по [21]

Наблюдается расширение государственного участия и в машиностроении. Так, РАО «ЕЭС России» приобретает концерн «Силловые машины». Обсуждается возможность приобретения государством контроля над АО «Объединенные машиностроительные заводы» — крупнейшим производителем оборудования для атомной энергетики. Сформирован холдинг в авиастроении с сильными позициями государства в создаваемой корпорации, которая объединяет большинство мощностей по производству гражданских самолетов.

В 2006 г. увеличилась федеральная доля в алмазном холдинге «АЛРОСА»; в августе 2005 г. Сбербанк России стал номинальным держателем 25% акций ОАО «Аэрофлот — Российские авиалинии»; в начале 2006 г. в сферу интересов государства попали «КамАЗ» и «АвтоВАЗ» [13]. Глобальный финансовый кризис, распространившийся на сферу производства, подтвердил эффективность принятых государством мер.

Проведенный анализ дает основания для следующих выводов.

Современное государство осуществляет различные виды экономической деятельности. Как правило, она ведется в общественно значимых сферах, где частный капитал либо неэффективен, либо по каким-то причинам нежелателен. Одним из видов экономической деятельности государства является государственное предпринимательство. Роль государственного предпринимательства не ограничивается только производством чистых и смешанных общественных благ. Оно реализует, например, функции стимулирования приоритетных направлений научно-технического прогресса.

Государственное предпринимательство — это относительно новое явление. На протяжении длительного этапа современной экономической истории в западных странах государственная собственность для целей предпринимательства создавалась крайне редко. Однако в последние десятилетия этот процесс получил достаточно широкое распространение.

В России 1990-х гг. доминирующим был постулат о том, что частная форма собственности эффективнее, чем государственная, и что государственное предпринимательство менее эффективно, чем частное. Начался процесс масштабного перехода к частной форме собственности путем приватизации. Но опыт России и других стран подтвердил, что приватизированные предприятия не являются более эффективными по сравнению с неприватизированными, без создания реальной конкурентной среды.

Сегодня российское государство все более явно осуществляет прямое вмешательство в экономику. Влияние уже существующих крупных государственных компаний усиливается, сферы деятельности уже существующих госкомпаний расширяются.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Feigenbaum H.B. Politics of Public Enterprise. Oil and the French State. Princeton, 1985.
- [2] Большая экономическая энциклопедия. — М.: ЭКСМО, 2007.
- [3] *Виссарионов А., Хрусталева А.* Формы государственного влияния на экономику. Госзаказ // Экономист. — 1991. — № 3.
- [4] ГКС: Российский статистический ежегодник, 13.05.2005, 07.07.2006, 10.08.2006 // Опубликовано на Интернет-сайте ISI Emerging Markets www.securities.com
- [5] *Ермишин П.Г.* Основы экономической теории. — М.: Луч, 1998.
- [6] *Клинова М.В.* Современные тенденции в развитии государственного предпринимательства в странах ЕЭС: Научн.-аналит. обзор / АН СССР. ИНИОН. Отд. капиталист. стран Европы и Сев. Америки. — М., 1984.
- [7] *Клинова М.В.* Государственное предпринимательство в странах Европейского сообщества. — М.: Наука, 1988.
- [8] *Королёв Е.А., Потехин В.Н.* Новая парадигма управления федеральной собственностью в промышленности // Журнал экономической теории. — 2007. — № 2.
- [9] *Кушлин В.* Государственное регулирование экономики: цели, теоретические модели, практика // Экономист. — 1995. — № 2.
- [10] *Лапина С., Лелюхина Н.* Государственное предпринимательство в России (начало XX века) // Вопросы экономики. — 1994. — № 8.

- [11] *Лексин В., Мильнер В., Швецов А.* Государственная собственность в динамике рыночных перемен // Российский экономический журнал. — 1993. — № 1.
- [12] *Осадчая И.М.* Государство и рынок // Общество и экономика. — 1997. — № 3—4.
- [13] *Радыгин А., Мальгинов Г.* Рынок корпоративного контроля и государство // Вопросы экономики. — 2006. — № 3.
- [14] Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 28). — М.: ИЭПП, 2007.
- [15] Российский статистический ежегодник. 2006. — М.: Росстат, 2006.
- [16] *Савченко В.Е.* Современное предпринимательство. Экономические и организационные основы: Учебное пособие. — М.: Известия, 2006.
- [17] *Студенцов В.Б.* Государственное предпринимательство: теория и практика // Общество и экономика. — 1997. — № 3—4.
- [18] *Федоренко Н.П.* Россия, уроки прошлого и лики будущего. — М.: Экономика, 2001.
- [19] Интернет-сайт компании Роснефть: www.rosneft.ru
- [20] Интернет-сайт компании Газпром: www.gazprom.ru
- [21] Интернет-сайт Внешторгбанка: www.vtb.ru

STATE ENTREPRENEURSHIP: ECONOMIC THEORY AND RUSSIAN PRACTICE

E.I. Stolyarova

Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaia str., 6, Moscow, Russia, 117198

Article is devoted to actual theme — problems of the state entrepreneurship and its efficiency. Various definitions of concept «the state entrepreneurship», and also an author's position of the problem are resulted. In article state functions are considered, levers of influence of the state on social and economic processes are analyzed, the primary goals and peculiar features of the state entrepreneurship are described. During the consideration of the state entrepreneurship in Russia the extensive and authentic practical material is used, and also the statistical data on which basis the substantiated conclusion about increase in scales of the state entrepreneurship in our country and about strengthening of influence of already existing large state companies becomes.

Key words: state business, entrepreneurship, problem of efficiency, state's functions.