

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ
В ЭКОНОМИКЕ РАЗВИТЫХ СТРАН

© 2004 В. П. Бочаров

Воронежский государственный университет

О масштабах и основных сферах функционирования государственного сектора в развитых странах свидетельствуют данные таблицы.

Анализ данных, приведенных в таблице, позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, основной состав отраслей, где в большинстве стран участником производства является государство, включает железнодорожный и авиационный транспорт, телефонную и почтовую связь, электроэнергетику. Во-вторых, за исключением почтовой связи, доля государственного сектора в названных отраслях в представленной выборке развитых стран варьируется в широком диапазоне от 0 до 100 %. В-третьих, выделяются

страны с высоко- и низкодиверсифицированной структурой государственного капитала. Первая группа представлена Испанией, где он функционирует во всех 12 приведенных отраслях, Австрией — в 10, Францией и Италией — в 8. При этом достаточно высока его доля: во Франции и Италии она не опускается ниже 40 %, в Испании в 7 отраслях равна или выше 90 %, в Австрии в 6 отраслях составляет 100 %. Ко второй группе относятся США и Япония, где присутствие государства ограничено двумя отраслями.

Конкретные особенности каждой страны, определяемые комплексом социально-экономических, политических и историчес-

Таблица
Доля государства (в %) в производстве ряда отраслей в начале 90-х гг. XX в.¹

Страны	Отрасли											
	Черная металлургия	Судо-строение	Авто-моби-лестроение	Нефте-добыча и пере-работка	Угольная и добы-вающая промыш-ленность	Желез-нодорожный транс-порт	Авиа-транс-порт	Элект-роэнер-гетика	Газо-снабжение	Почто-вая связь	Теле-фон-ная связь	Банков-ская дея-тельность
США	0	0	0	0	0	*	—	—	—	100	0	0
Япония	0		0	0	0	66	0	0	0	100	46	**
Германия	0	25	0	0	—	100	60	—	0	100	100	—
Франция	100	—	40	—	100	100	100	100	100	100	100	—
Италия	60	—	—	—	—	100	75	75	80	100	100	40
Великобри-тания	0	0	0	25	100	10	0	40	0	100	20	0
Канада	0	0	0	—	0	75	0	100	0	100	100	**
Швеция	40	75	0	—	—	100	39	—	—	100	100	—
Испания	60	90	10	90	50	100	100	30	100	100	100	12
Голландия	14	—	70	—	—	100	39	—	—	100	0	—
Австрия	100	—	—	85	100	100	52	50	100	100	100	10
Австралия	0	0	0	0	0	100	75	100	0	100	100	—

¹ Составлено по данным: Студентов, В.Б. Государственное предпринимательство: теория и практика // Общество и экономика. 1997. № 3—4. С. 27.

* Федеральному правительству принадлежала железная дорога «Амтрак».

** Сберегательные банки и кредитные институты являлись полугосударственными.

ких условий ее развития, обуславливают различия в экономическом потенциале государственного предпринимательства, его отраслевой структуре и доле в ВВП. Например, в Австрии государственный сектор доминирует (владеет производством свыше 75 %) в электроэнергетике, газовой, нефтяной, угольной, сталелитейной промышленности, автомобилестроении. В ФРГ сфера его действия более ограничена: в газовой и угольной промышленности он составляет менее 50 %, в нефтяной промышленности и автомобилестроении — не превышает 25 %. В Японии и США во всех названных отраслях преобладает частный сектор (более 75 %)².

Европа всегда отличалась относительно высоким уровнем развития государственного сектора. В конце XX в. в странах Европейского сообщества на государственных хозяйственных объектах было занято более 8 млн человек — почти 11 % всех работающих по найму. На их долю приходится 12,5 % вновь созданной стоимости и почти 20 % валовых капиталовложений в основные фонды (без сельского хозяйства). Государственные предприятия преобладают в энергетике (примерно 70 % всех занятых в этой отрасли в ЕС); на транспорте и в связи (около 60 % занятых); в финансовом секторе (30 %).

Влияние государственного сектора особенно велико во Франции, Италии, Австрии, Испании, Португалии в таких важных отраслях, как металлургия, судо- и автомобилестроение, химия, пищевая промышленность, автомобилестроение, атомная энергетика, исследование космоса³.

Важно учесть ощутимую разницу в уровне развития государственного сектора, существующую между странами. Так, в Европейском сообществе максимальная доля государственного сектора в ВВП в Греции — 23,2 %; минимальная — в Нидерландах —

² См.: *Виноградов, В.А., Веселовский, С.Я.* Государственная собственность и государственное предпринимательство в развитых капиталистических странах: Современные тенденции развития // Государственная собственность в развитых капиталистических странах в 80-е годы: Курс на приватизацию и создание смешанных предприятий: Сб. обзоров. М. ИНИОН, 1989. — С. 17.

³ См.: *Дикинов, А.Х.* Формирование системы и механизмов управления имущественными комплексами государственной собственности в регионе : автореф. дис. д-ра экон. наук. Ростов н/Д, 2002. С. 21—22.

8,3 %⁴. Его влияние в производстве наиболее велико (от 14 до 18 % общего объема производства) в Финляндии, Греции, Франции, Италии. Затем следуют 6 стран, где доля публичного сектора колеблется от 10 до 14 %: Австрия, Швеция, Португалия, Ирландия, Бельгия и Германия. В Дании и Испании его объем не превышает 8—10 %, менее 6 % производства — в Голландии и менее 3 % — в Англии⁵.

Для адекватной оценки масштабов и потенциала государственного предпринимательства нужно четко выделить публичные предприятия, которые по условиям и целям хозяйствования могут быть сопоставимы с частными. Следует отметить, что в настоящее время в развитых странах функционируют государственные предприятия трех видов:

1. Предприятия, существующие в формах акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

2. Предприятия, капитал которых не разделен на акции или паи и которые в принципе являются самостоятельными субъектами права со своим обособленным имуществом и с самостоятельной имущественной ответственностью (унитарные предприятия).

3. Так называемые казенные предприятия, которые не обладают ни хозяйственной, ни финансовой, ни правовой самостоятельностью; их финансирование и доходы проходят через государственный бюджет⁶.

Первый вид является наиболее гибким, поскольку применяемые организационно-правовые формы унифицированы и создают возможности для интеграции государственного и частного капитала. Государственные акционерные общества — наиболее независимая и самостоятельная по отношению к государству категория предприятий. Они не входят в систему органов государственного управления и наиболее рас-

⁴ См.: *Дикинов, А.Х.* Формирование системы и механизмов управления имущественными комплексами государственной собственности в регионе. С. 21—22.

⁵ См.: *Фурнье, Ж.* Предприятия публичного сектора в государствах Европейского союза // Участие государства в коммерческой деятельности. М. : Юрист, 2001. С. 68.

⁶ См.: *Дойников, И. В.* Правовое регулирование государственного предпринимательства. М.: ПРИОР, 2001. С. 41—42.

пространены в капиталоемких отраслях. Таковы, в частности, отрасли производственной инфраструктуры, в которых, как правило, сосредоточен государственный капитал. Государственные предприятия в этой организационно-правовой форме существуют в таких странах, как Франция, Испания, Италия.

Второй вид — государственные унитарные предприятия. Такая система организации деятельности предприятия в настоящее время является практически единственной в Англии, преобладает во Франции, используется в ФРГ.

Исследователи отмечают, что правовая организация государственных предприятий, относящихся к этой группе, отличается большим разнообразием не только в различных странах, но даже в пределах одной страны. Ни в одной из названных стран нет какого-либо единого законодательного акта, которым общим образом регулировалось бы правовое положение таких государственных предприятий. Поэтому практически каждое существует на основе закона или статута, предназначенного именно для данного субъекта хозяйствования⁷.

Среди различных организационно-правовых форм таких предприятий наибольший интерес представляет форма, получившая в Англии название публичной корпорации (*public corporation*), в ФРГ — публичного учреждения (*öffentliche Institution*), в США — правительственной корпорации, в Японии — общественной корпорации. Во Франции предприятия, обладающие основными признаками, свойственными английской публичной корпорации, определяются как публичное учреждение (*établissement public*), либо как публичное предприятие (*entreprise publique*).

Как правило, публичные корпорации объединяют в своем составе целый ряд предприятий, исследовательских центров и т.п. Корпорация является юридическим лицом и обладает обособленным имуществом. В качестве примера публичных корпораций в Англии можно привести национальное

управление угольной промышленности, корпорацию по вещанию Би-Би-Си (СМИ), во Франции — «Электрисите де Франс», «Газ де Франс», Комиссариат по атомной энергии и др.⁸

Унитарные предприятия, как и частные, подлежат обычному налогообложению и подчиняются нормам частного права. Служащие таких предприятий (за исключением очень небольшого числа руководящих работников) не являются государственными служащими. Управление ими осуществляется наемными менеджерами. Споры, вытекающие из хозяйственных договоров предприятий, рассматриваются общими судами. Однако, поскольку деятельность унитарных предприятий не исчерпывается чисто хозяйственными, коммерческими задачами, они выполняют и ряд административных, управленческих функций, присущих государственным органам, то споры, относящиеся именно к этой стороне их деятельности, подсудны не общим, а административным судам.

Как правило, органы управления публичными предприятиями назначаются государством. Так, во Франции важную роль играет формируемый правительством административный или наблюдательный совет предприятия. Его председатель, а в ряде случаев и генеральный директор, назначаются правительством. Влияние государства на руководящие органы публичных предприятий проявляется также в том, что оно обладает правом отзыва как своих представителей в совете, так и его председателя. Совет является трехсторонним органом. В его состав на паритетной основе входят:

- представители государства, в случае необходимости — и других акционеров;
- лица, выбранные с учетом их профессиональной, научной или технологической компетентности, или знания региональных или местных аспектов частной или публичной деятельности, связанной с деятельностью предприятия, либо в качестве представителей потребителей или пользователей;
- представители лиц наемного труда⁹.

⁸ См.: Дойников, И. В. Правовое регулирование государственного предпринимательства. С. 43.

⁹ См.: Белорже, Жан-Мишель. Правовые формы публичного участия в коммерческой деятельности во Франции // Участие государства в коммерческой деятельности М. : Юристъ, 2001. С. 91—94.

⁷ См.: Кулагин, М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо // Избранные труды (в серии «Классика российской цивилистики»). М. : Статут, 1997. С. 33—34.

Обратим внимание на участие работников предприятия в деятельности названного органа управления. Оно свидетельствует о значении, которое придает государство процессам партисипатизации и их институциональному обеспечению¹⁰.

Заметим, что представители лиц наемного труда исполняют свои обязанности на безвозмездной основе, но руководитель предприятия обязан предоставлять им необходимое время для их осуществления, которое оплачивается как рабочее время и не может составлять менее 15 ч в месяц и более половины официального рабочего времени. Кроме того, в отношении названных представителей устанавливается режим особой защиты от любых увольнений, в том числе за серьезные проступки, причем этот режим сохраняется и в течение первых шести месяцев после истечения срока их мандата.

В той же Франции существует штат специализированных государственных служащих — государственные контролеры, подчиняющиеся Министерству финансов и обеспечивающие экономический и финансовый контроль за крупными публичными предприятиями. В зависимости от степени важности публичного предприятия к нему «приписывается» до трех контролеров, которые выполняют двойную функцию: информируют, с одной стороны, министерства о решениях, принимаемых предприятием, а с другой — предприятие о позиции министерства по поводу этих решений. Контролеры принимают участие в заседаниях административного совета, где имеют совещательный голос, а иногда — право отсрочивающего вето, и располагают широкими контрольными правами¹¹.

Помимо этого, влияние государства осуществляется также с помощью указаний, которые даются представителям государства, а в случае необходимости — и публичному предприятию в целом через его руководителя. Осуществляется также принятие соответствующими государственными органами решений в отношении:

- бюджетов, балансов и отчетов о результатах их выполнения;
- расширения финансового участия;
- установления окладов руководителей, управленческого персонала;
- тарифов;
- использования займов;
- изъятия государственного имущества¹².

Опыт Великобритании также подтверждает определяющую роль государства в формировании и функционировании органов управления публичным предприятием. Как уже отмечалось, типичной для этой страны формой самостоятельного публичного предприятия является государственная корпорация. Она управляется советом директоров, назначаемым правительством. На эти советы возлагается обязанность выполнять директивы правительства, которое имеет полномочия назначать председателя и членов совета, а также в ограниченном числе случаев распускать совет директоров¹³.

Казенные предприятия не имеют ни юридической, ни хозяйственной, ни финансовой самостоятельности, не платят налогов, все их доходы и расходы проходят через государственный бюджет. И по закону, и фактически они входят в систему государственного управления и непосредственно управляются каким-либо министерством, ведомством или органом местного самоуправления. В обороте они выступают не от своего имени, а от имени государства или той его части, в ведении которой находятся (регион, община).

Финансы таких предприятий формируются на принципах брутто-бюджета или нетто-бюджета. Согласно первому принципу, вся смета доходов и расходов предприятия строго включается в государственный или местный бюджет. По второму принципу предприятие имеет самостоятельный бюджет, а в государственный или местный бюджет включается только чистый результат хозяйственной деятельности: положительное сальдо поступает в доходную часть,

¹⁰ Участие работников в управлении в современной теории и практике менеджмента получило название «партисипативного управления».

¹¹ См.: *Одинцова, А.* Управление предприятиями государственной и смешанной форм собственности во Франции // Вопросы экономики. 1993. № 10. С. 32.

¹² См.: *Белорже, Жан-Мишель.* Правовые формы публичного участия в коммерческой деятельности во Франции. С. 94.

¹³ См.: *Грэхем, К., Проссер, Т.* Участие государственных органов в коммерческой деятельности в Великобритании // Участие государства в коммерческой деятельности. М. : Юристъ, 2001. С. 99.

а отрицательное — в расходную. Преимущественно используется нетто-бюджет¹⁴.

Чаще всего такие предприятия находятся на дотации государства, так как реализация их продукции и услуг осуществляется по заниженным ценам. Эти предприятия или обеспечивают деятельность управляющего ими органа, или занимаются производством услуг для удовлетворения общественных нужд. К этой группе предприятий относятся: в Великобритании — Правительственная типография, пороховые заводы и королевские доки; в Нидерландах — почта и связь, государственные типография и издательства; в Италии — Управление железными дорогами, Управление почтовыми услугами; во Франции — пороховые заводы, гобеленовые мастерские, почта, телеграф и телефон, полиграфические предприятия; В Германии в ведении федерации находятся государственная военная монополия, типография федерального правительства; в ведении земель — пивоваренные заводы, предприятия по добыче соли и торфа, некоторые виноградарские хозяйства¹⁵.

Экономическое значение такой разновидности государственных предприятий, как и их число, невелико. Казенные предприятия не обладают ни одним из признаков, используемых для идентификации предпринимателя. Поэтому сектор государственного предпринимательства следует рассматривать как формирование предприятия первых двух видов¹⁶.

Надо заметить, что коммерческое использование государственного капитала не ограничивается только процессами, связан-

ными с организацией и функционированием унитарных и смешанных предприятий. Существуют и иные формы развития государственного предпринимательства.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Виноградов, В.А.* Государственная собственность и государственное предпринимательство в развитых капиталистических странах: Современные тенденции развития / *С. Я. Веселовский, В. А. Виноградов* // Государственная собственность в развитых капиталистических странах в 80-е годы: Курс на приватизацию и создание смешанных предприятий: Сб. обзоров. — М.: ИНИОН, 1989. — С. 17.

2. *Дикинов, А.Х.* Формирование системы и механизмов управления имущественными комплексами государственной собственности в регионе: автореф. дис. д-ра экон. наук. / *А. Х. Дикинов*. — Ростов н/Д, 2002. — С. 21—22.

3. *Фурнье, Ж.* Предприятия публичного сектора в государствах Европейского союза / *Ж. Фурнье*. // Участие государства в коммерческой деятельности. — М.: Юрист, 2001. — С. 68.

4. *Дойников, И.В.* Правовое регулирование государственного предпринимательства. / *И. В. Дойников*. — М.: ПРИОР, 2001. — С. 41—42.

5. *Кулагин, М.И.* Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо / *М. И. Кулагин*. // Избранные труды (в серии «Классика российской цивилистики»). — М.: Статут, 1997. — С. 33—34.

6. *Белорже, Ж.-М.* Правовые формы публичного участия в коммерческой деятельности во Франции / Жан-Мишель Белорже. // Участие государства в коммерческой деятельности — М.: Юрист, 2001. — С. 91—94.

7. *Одинцова, А.* Управление предприятиями государственной и смешанной форм собственности во Франции / *А. Одинцова*. // Вопросы экономики. — 1993. — № 10. — С. 32.

8. *Грэхем, К.* Участие государственных органов в коммерческой деятельности в Великобритании / *К. Грэхем, Т. Проссер*. // Участие государства в коммерческой деятельности. — М.: Юрист, 2001. — С. 99.

9. *Жуков, Е. Ф.* Самофинансирование при капитализме: Теория и практика. / *Е. Ф. Жуков*. — М.: Финансы и статистика, 1990. — С. 105—106.

10. *Клинова, М. В.* Государственное предпринимательство в странах Европейского сообщества. / *М. В. Клинова*. — М.: Наука, 1988. — С. 15.

¹⁴ См.: *Жуков, Е. Ф.* Самофинансирование при капитализме: Теория и практика. М.: Финансы и статистика, 1990. С. 105—106.

¹⁵ См.: *Дойников, И. В.* Правовое регулирование государственного предпринимательства. С. 44.

¹⁶ В этой связи полагаем необоснованным предложение *М. В. Клиновой* о расширении рамок предпринимательского сектора государства за счет включения в него всех государственных предприятий. См.: *Клинова, М. В.* Государственное предпринимательство в странах Европейского сообщества. — М.: Наука, 1988. — С. 15.