

А.М.Бакирбекова, А.А.Дуйсембаев, К.К.Байгабулова

*Евразийский национальный университет им. Л.Н.Гумилева, Астана  
(E-mail: aigul\_bakirbek@mail.ru)*

## **Совершенствование управления государственными активами в Республике Казахстан на основе передового опыта зарубежных стран**

В статье рассмотрены теоретические основы понятия «государственные активы» и вопросы совершенствования управления государственными активами в Республике Казахстан на примере опыта зарубежных стран. Выявлены страны-члены ОЭСР, в которых основная часть государственных предприятий имеет полную или преобладающую долю собственности. В таких странах, как Австралия, Бельгия, Турция все государственные предприятия полностью принадлежат государству или государство имеет преобладающую долю собственности. Отдельно рассмотрены особенности управления государственными активами европейских стран. Предложен наиболее приемлемый и подходящий для Казахстана опыт европейских стран управления государственными активами (по методам управления государственными активами, критериям эффективности, особенностям прав собственности, полномочиям и ответственности за управлением объектами государственной собственности).

*Ключевые слова:* государство, государственные активы, управление государственными активами, собственность государства, государственные предприятия, государственные корпорации, страны ОЭСР, международный опыт управления государственными активами.

Условия функционирования и целесообразность выполнения государством своих функций как собственника и регулятора социально-экономических процессов в обществе тесным образом связаны с историческими этапами его становления и развития. В зависимости от этого изменяются пропорции, масштабы, степень охвата государством различных сегментов рынка, роль государственных активов в экономике, перечень объектов, попадающих в сферу активной деятельности или влияния государственных органов управления. Сферы государственных активов в каждой из стран различны и определяются рядом взаимосвязанных факторов: исторически сложившимися условиями в стране, местом в мирохозяйственных связях, конкурентоспособностью национальной экономики, современной стадией ее развития, социальными, экономическими, культурными и другими функциями государства.

Государственные активы имеют существенное значение в экономике любой страны. Несомненно, они являются неотъемлемой частью государства, его опорным звеном в системе хозяйственных отношений. Они обладают уникальными свойствами, с помощью которых практически неограниченно удовлетворяются основные общественные потребности, и экономика функционирует в согласии с национальными экономическими интересами. Именно с их помощью решаются сложные макроэкономические проблемы, осуществляются крупные инвестиционные программы, обеспечиваются условия для непрерывного процесса воспроизводства национального капитала.

Понятие государственных активов является достаточно новым в правовой науке. В Бюджетном кодексе понятие «активы государства» изложено в следующей редакции: «активы государства — имущественные и неимущественные блага и права, имеющие стоимостную оценку, полученные в государственную собственность в результате прошлых операций или событий» [1].

Активы государства представляют собой сложнейшую иерархическую систему отношений, структурируемую по множеству признаков. Поэтому и управление такой системой представляет собой сложный и трудоемкий процесс. Мировой практике известно множество инструментов и методик управления государственными активами и, чтобы определить наиболее эффективные из них, следует внимательно изучить опыт зарубежных стран.

В Послании Главы государства Народу Казахстана «Казахстанский путь — 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» отмечено, что сейчас фундаментальные показатели развитости демонстрируют государства — участники Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В неё входят 34 страны, производящие более 60-ти процентов мирового ВВП. Кандидатами на вступление в ОЭСР являются еще 6 стран — Бразилия, Китай, Индия, Индонезия, Россия и ЮАР. Все страны-участницы прошли путь глубокой модернизации, имеют высокие показатели инвестиций, научных разработок, производительности труда, развития бизнеса, стандартов жизни населения. Индикаторы стран ОЭСР с учётом их будущей долгосрочной динамики, это и есть базовые ориентиры нашего пути в число 30 развитых государств планеты [2].

Данные направления явились причинами рассмотрения опыта управления государственными активами стран ОЭСР. Важность государственной собственности в странах — членах ОЭСР часто связывают со «стратегической» природой сферы, в которой функционируют государственные учреждения и предприятия.

Страны-члены ОЭСР в прошлом контролировали данные сферы и все еще сохраняют определенный контроль. Однако природа контроля претерпела определенные изменения. Почти все страны-члены ОЭСР все еще сохраняют контроль и государственную собственность в данных секторах. Такие страны, как Чехия, Дания, Финляндия, Италия и Норвегия выступают одним и единственным собственником центральных почтовых услуг, системы железнодорожного транспорта, владеют преимущественной долей собственности в системе воздушного транспорта и энергетических компаниях. Даже после приватизации и либерализации финансового сектора некоторые государства сохраняют в собственности от 30 до 100 % акций некоторых финансовых учреждений, иногда по причине банковских кризисов, как в случае Чехии и скандинавских стран [3].

Участие государства в муниципальных и федеральных предприятиях обусловливается необходимостью выполнения важных функций, которые не могут быть осуществлены частным сектором в одностороннем порядке. Распределение данной собственности между федеральными и муниципальными органами власти происходит по принципу важности социальных задач, выполняемых данными предприятиями, их экономической значимости и масштабности объектов собственности. Участие государства в данных сферах также обусловливается необходимостью обеспечения бесперебойного и эффективного функционирования жизненно важных объектов инфраструктуры.

Жизненно важная инфраструктура (*critical infrastructure*) — это термин, используемый правительствами многих стран в отношении активов, наличие которых необходимо для общества и нормального функционирования экономики. В основном такие активы включают в себя следующее:

- производство, передача и распределение электроэнергии;
- добыча, транспортировка и распределение газа;
- добыча и переработка нефти, ее транспортировка и распределение;
- сектор телекоммуникации;
- водоснабжение (питьевая вода, канализационная система);
- сельское хозяйство, производство и распределение продовольственных товаров;
- система теплоснабжения (подача природного газа, печного топлива, система городского теплоснабжения);
- здравоохранение (стационарные и амбулаторные больницы);
- транспортная система (поставка горючего, железнодорожная система, аэропорты, морские порты, система загрузки и выгрузки на морских портах);
- финансовые услуги (система центрального банка, клиринговая система);
- обеспечение национальной безопасности (вооруженные силы).

В целях более эффективного управления государствами активами такие объекты публичной собственности (государственная и коллективная собственность) в некоторых странах ОЭСР группируются согласно их сферам деятельности. Затем в рамках каждой сферы деятельности они ранжируются согласно важности социальных задач, которые выполняют данные предприятия. Определенная доля владения государством собственности в государственных предприятиях зависит от степени важности принятия решения по таким предприятиям. На рисунке приведена доля собственности государства в государственных предприятиях в виде полной собственности, преобладающей долей собственности и частичной собственности.

В целом больше половины государственных предприятий в странах ОЭСР полностью принадлежат государству, в 20 % государственных предприятий государство имеет преобладающую долю собственности [4]. Особенно это касается таких стран, как Чехия, Корея, Новая Зеландия, и Швеция.

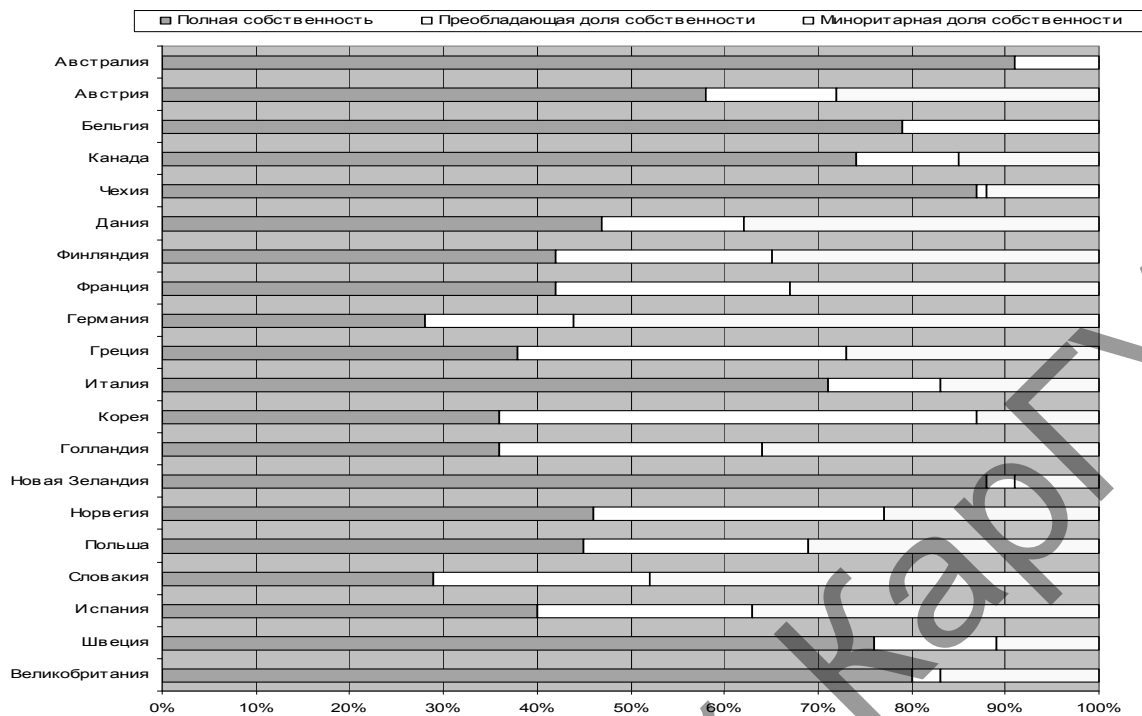


Рисунок. Структура собственности государства в государственных предприятиях  
(составлено на основе источника [4])

Необходимо отметить то, что различия в структуре собственности государственных предприятий стран — членов ОЭСР не существенны: почти все страны — члены ОЭСР в 60 %-90 % государственных предприятий имеют полную или преобладающую долю собственности. В Австралии, Бельгия, Турция все государственные предприятия полностью принадлежат государству или государство имеет преобладающую долю собственности.

В Германии, к примеру, государство владеет предприятиями полностью или частично согласно решениям Бундестага Германии, Бюджетного Комитета и Комитета по аудиту, а также на основе рекомендаций и предписаний Федерального суда аудиторов. Одновременно существует коллективная собственность на некоторые объекты. Такие предприятия могут принять правовую форму в виде акционерных обществ (Aktiengesellschaften — AG) и товариществ с ограниченной ответственностью (Gesellschaften mit beschränkter Haftung GmbH), а также иные формы коллективной собственности. Законодательство Германии запрещает участие федеральных властей в качестве акционеров в Открытых торговых ассоциациях (OHG) и в Партнерствах с ограниченным владением доли (Kommanditgesellschaft auf Aktien).

В Швеции большинство государственных предприятий зарегистрировано в качестве акционерных обществ и товариществ с ограниченной ответственностью, и они действуют согласно закону «О предприятиях». Одновременно существуют Управление аэропортами и Национальная энергетическая система, функционирующие как государственные предприятия в рамках отдельных законодательных актов. Права собственности сконцентрированы в одном или нескольких госорганах и холдингах. Этот орган коммерчески ориентирован и профессионален, организован в качестве поставщика общественных услуг, подотчетен вышестоящим государственным органам. Интересы государства как собственника реализовываются через механизмы корпоративного управления, в том числе назначение совета директоров, утверждение стратегий развития, планов развития (бизнес-планов), одобрения инвестиций, финансовых инструментов, ключевых фигур управления, через систему найма и оплаты труда работников, дивидендную политику и другое [5].

В Италии основное количество государственных предприятий — это коммерческие хозяйствующие субъекты, зарегистрированные как акционерные общества. Здесь фокусируются на эффективном использовании капитала в целом, на приросте показателя добавленной стоимости. Для этого предусмотрены меры по бухгалтерскому учету, позволяющие правительственным органам отслеживать этот показатель.

В Австралии, Дании, Финляндии и Венгрии государственные предприятия могут быть сформированы в виде обществ с ограниченной ответственностью или акционерных обществ, существуют государственные учреждения, действующие согласно отдельным законодательным актам.

В Канаде государственные корпорации (также называют Королевскими Корпорациями) обычно действуют в рамках отдельных законодательных актов. Одновременно существуют некоторые государственные корпорации, зарегистрированные согласно общему коммерческому праву. Отдельные корпорации имеют акционерный капитал, тогда как некоторые действуют без него.

Во Франции полномочия и ответственность за управление, включая стратегию и операции, переданы совету директоров объектов государственной собственности. Также предоставляется достаточный срок для работы директорам государственных предприятий и компаний с государственным участием (3–5 лет), при этом налагается на них имущественная и финансовая ответственность за возможный ущерб, вызванный их действиями.

В Японии государственные компании выступают как общественные корпорации и полугосударственные организации. Они оформлены в виде акционерных обществ или функционируют в рамках отдельного законодательного акта, принятого для определенной категории государственных предприятий.

В Южной Корее некоторые государственные предприятия выступают в виде акционерных обществ в соответствии с Законом «О государственных предприятиях». Другие государственные компании (газовая отрасль, аэропорты) функционируют в рамках Закона «Улучшение корпоративного управления и приватизация государственных компаний».

В Великобритании государственные предприятия имеют три вида правовой формы: а) компании с ограниченной ответственностью и акционерные общества, работающие согласно закону «О предприятиях»; б) корпорации, учрежденные на основании особого акта Парламента; в) торговые фонды, которые также являются исполнительными органами различных министерств. Деятельность данных торговых фондов регулируется отдельными законами по категориям государственных предприятий [6].

В международной практике при мониторинге деятельности широко используются элементы сбалансированной системы показателей (Китай, Сингапур, Индонезия, Новая Зеландия, США).

Система контроля объектов государственной собственности за рубежом является всеобъемлющей и охватывает не только контроль использования бюджетных средств, но и деятельность объектов государственной собственности. Данные сравнения эффективности предприятий госсектора и частного сектора являются противоречивыми. С одной стороны, в ряде стран (Швеция, Южная Корея, Франция) стоимость компаний госсектора росла быстрее стоимости частных компаний, в других странах производительность труда превосходила этот же показатель частных компаний (Франция, Италия), во многом за счет превосходства по величине объемов инвестиций, т.е. госкомпании являются в среднем более модернизированными и современными в техническом отношении, чем частные. Так, в Германии отношение основного капитала госкомпаний к стоимости продукции в 70-е годы 20 в. в три раза превышало показатели частного сектора. С другой стороны, исследование, проведенное в 80–90 годы 20 в. в ФРГ Е.Хаммером, показало, что затраты на частных предприятиях в среднем ниже на 50 %, чем на государственных, в том числе: уборка — 25 %-ное превышение рыночного уровня, ремонт транспорта — превышение составляет 200 % и т.д. [7].

Таким образом, наличие государственных предприятий в странах ЕС считается приемлемым для Казахстана в случаях, когда:

- в частном секторе не достигнуты условия макроэкономического оптимума (в случаях естественных монополий);
- существует необходимость содержать низкорентабельные или капиталоемкие, но необходимые для общества производства и предприятия, не выгодные для частного сектора (инфраструктура, экологические предприятия, некоторые виды наукоемких производств и тому подобное);
- государство стремится контролировать те отрасли, которые оно считает важными для экономики или обороны страны, особенно в случаях, когда возникает угроза перехода соответствующих компаний под полный контроль ТНК;
- государству необходимо располагать инструментами регулирования хозяйственной, а именно в инвестиционной деятельности или модернизации экономики через соответствующие программы в области НИОКР [8].

В странах Латинской Америки, особенно в Бразилии, в ходе проводимых реформ были сформулированы собственные принципы для определения круга предприятий, которые целесообразно оставить в составе госсектора: использование предприятием невозобновляемых природных ресурсов (или контроль за таким использованием), большой риск инвестирования, высокая социальная значимость предприятия, исторические традиции.

В целом в мире организационно-правовая форма акционерного общества признана более эффективной для компаний, действующих в рыночных условиях, как позволяющая государству быть полноценным участником рыночных отношений, сформировать механизм воспроизводства и использования госсобственности, иметь дополнительный доход от продажи акций, сохраняя при этом контроль над предприятием, увеличивать капитал за счет эмиссий, расширять возможности слияния и концентрации, привлекать долговое финансирование без переноса обязательств на другие активы государства, иметь дополнительные механизмы контроля и оценки эффективности деятельности [9].

Мировой опыт свидетельствует о множестве задач, решаемых с помощью приватизации предприятий. Сюда можно отнести повышение рентабельности предприятий, сокращение правительственных расходов, увеличение поступлений в бюджет, ликвидацию внутренней и внешней задолженности, борьбу с монополизмом, расширение рынка капиталов, увеличение инвестиционного спроса населения, привлечение работников к участию в капитале компании, ослабление профсоюзного движения, создание широкой социальной базы мелких собственников в политических целях. Данные мероприятия направлены на повышение эффективности управления государственными активами. В соответствии с ними будет проведена оптимизация структуры государственной собственности, активизирована работа по приватизации и ограничению участия государства в тех сферах, где сегодня представлен частный сектор.

Таким образом, опыт управления государственными активами стран ОЭСР показал важность государственной собственности, связанной со «стратегической» природой сектора. Основная часть стран-членов ОЭСР все еще сохраняют контроль и государственную собственность в данных секторах.

Международный опыт управления государственными активами в различных странах дает несколько основных выводов для применения их в Казахстане.

1. Необходимо организовать управление сравнительно малым количеством больших по размеру государственных предприятий, производя слияния и объединения схожих предприятий, приватизацию малых предприятий. Так, успешный опыт управления имеется в Швеции.

2. Нужно ежегодно фиксировать цели деятельности и проводить мониторинг и оценку достижения этих целей (виды и масштабы деятельности, доход на капитал, добавленную стоимость, ожидаемые дивиденды, соглашения с поставщиками и работниками, соответствие требованиям регуляторов и другое). При этом стоимость компании необходимо измерять всеми доступными методами, в том числе путем использования листинга на бирже, балансовой стоимости, расчета добавленной стоимости, дисконтированных дивидендов, доходов или денежных потоков. Такой передовой опыт имеется в Италии.

3. Сконцентрировать права собственности необходимо в одном или нескольких госорганах и холдингах. Этот орган должен быть коммерчески ориентированным и профессиональным, организованным в качестве поставщика общественных услуг, быть подотчетным вышестоящим государственным органам, объединенным в некоторый комиссионный орган, ежегодно отчитываться перед парламентом. Сотрудники этого органа должны быть полностью занятыми в его работе, а оплата их труда привязана к конечным результатам деятельности в форме роста стоимости акций государственных компаний. Интересы государства как собственника необходимо реализовывать через механизмы корпоративного управления, в том числе назначение совета директоров, утверждение стратегий развития, планов развития (бизнес-планов), одобрения инвестиций, финансовых инструментов, ключевых фигур управления, через систему найма и оплаты труда работников, дивидендную политику и другое. Такой эффективный опыт имеется в Швеции.

При этом государство как собственник может осуществлять инвестиции в основной капитал, но следует удерживаться от широкого использования методов долгового финансирования, предоставления гарантий и так далее, как показал негативный опыт холдингов IRI в Италии и OIAG в Австрии.

4. Полномочия и ответственность за управление, включая стратегию и операции, необходимо передавать на уровень советов директоров объектов государственной собственности. Также нужно предоставить достаточный срок для работы директорам государственных предприятий и компаний

с государственной долей участия (3–5 лет), при этом налагая на них имущественную и финансовую ответственность за возможный ущерб, вызванный их действиями. Рекомендуются стимулировать продажу части акций государственных компаний в частный сектор. Такой успешный опыт имеется во Франции.

В таблице отражены наиболее подходящие для Казахстана критерии управления государственными активами зарубежных стран.

Т а б л и ц а

**Применение зарубежного опыта управления государственными активами в Казахстане [10]**

№	Критерий	Франция	Италия	Швеция	Казахстан
1	Метод управления государственными активами	Управление значительным количеством больших по размеру и малых предприятий	Управление большим количеством малых по размеру предприятий	Управление сравнительно небольшим количеством больших по размеру госпредприятий, слияние и объединение схожих предприятий, приватизация малых предприятий	Управление сравнительно небольшим количеством больших по размеру госпредприятий, слияние и объединение схожих предприятий, приватизация малых предприятий
2	Критерии эффективности	Фокусирование на приросте показателя ликвидности предприятий	Фокусирование на эффективном использовании капитала в целом, на приросте показателя добавленной стоимости	Фокусирование на приросте показателей рентабельности предприятий	Фокусирование на эффективном использовании капитала в целом, на приросте показателя добавленной стоимости
3	Отличительные особенности прав собственности	Права собственности в крупных и малых предприятиях	Права собственности в малых предприятиях	Сконцентрированность прав собственности в одном или нескольких госорганах и холдингах	Сконцентрированность прав собственности в одном или нескольких госорганах и холдингах
4 [10]	Полномочия и ответственность за управление объектов государственной собственности	Полномочия и ответственность за управление, включая стратегию и операции, передаются на уровень советов директоров объектов государственной собственности	Полномочия и ответственность за управление не передаются в совет директоров объектов государственной собственности, а остаются на уровне управляющего	Полномочия и ответственность за управление не передаются в совет директоров объектов государственной собственности, а остаются на уровне управляющего	Полномочия и ответственность за управление, включая стратегию и операции, передавать на уровень советов директоров объектов государственной собственности

*Примечание.* Составлено автором.

В заключение необходимо отметить, что в условиях Казахстана наиболее приемлемым является опыт таких стран, как Франция, Италия и Швеция. Особенно это касается методов управления государственными активами, критериев эффективности, особенности прав собственности, полномочия и ответственности за управление объектами государственной собственности.

Список литературы

- 1 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. № 95-IV. — [ЭР]. Режим доступа: [online.zakon.kz/](http://online.zakon.kz/)
- 2 Послание Главы государства Н.Назарбаева народу Казахстана. Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее. — Астана. — 2014. — 17 янв. — [ЭР]. Режим доступа: [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).
- 3 ОЭСР — Прогноз развития мировой экономики // БИКИ. — 2001. — № 129. — С. 176.

- 4 *Тарлецкая Л.* Сотрудничество России и ОЭСР // *Мировая экономика и международные экономические отношения.* — 2011. — № 10. — С. 268.
- 5 *Хмыз О.* Регулирование коллективных инвестиций в странах ОЭСР // *Мировая экономика и международные экономические отношения.* — 2003. — № 10. — С. 196.
- 6 Официальный сайт ОЭСР. — [ЭР]. Режим доступа: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- 7 Национальные компании — фактор конкурентоспособности экономики Республики Казахстан // *Проблемы и перспективы национальной экономики: материалы междунар. науч.-практ. конф. ун-та Международного бизнеса.* — Алматы, 2006. — С. 52.
- 8 Функционирование предприятий государственной и частной формы собственности // *Таймановские чтения: материалы междунар. науч.-практ. конф. ЗКГУ.* — Уральск, 2013. — С. 208.
- 9 Мировые тенденции развития государственной собственности на объекты стратегических отраслей экономики в условиях глобализации // *Экономические проблемы вхождения Казахстана в число наиболее конкурентоспособных стран мира: материалы междунар. науч.-практ. конф. ЗКГУ.* — Уральск, 2013.
- 10 *Эрназаров Т.Я., Амирова А.К.* Зарубежный опыт государственно-частного партнерства и перспективы его применения в Республике Казахстан. — [ЭР]. Режим доступа: <http://mognovse.ru/sth-zarubejniy-opit-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-i-per.html>.

А.М.Бакирбекова, А.А.Дуйсембаев, К.К.Байгабулова

### **Озык шет мемлекеттер тәжірибесі негізінде Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік активтерді басқаруды жетілдіру**

Мақалада «мемлекеттік активтер» ұғымының теориялық негіздері мен шет мемлекеттердің тәжірибесі негізінде Қазақстан Республикасы мемлекеттік активтерін басқаруды жетілдіру сұрақтары қарастырылған. Мемлекеттік кәсіпорындары толық немесе басым меншік құқығына ие болатын ЕЫҚҰ мүше-мемлекеттері анықталған. Австралия, Бельгия, Түркия сияқты елдерде барлық мемлекеттік кәсіпорындары мемлекеттің қарамағында толықтай немесе мемлекеттің құқықтық үлесі басым. Сонымен қатар еуропалық елдердегі мемлекеттік активтерді басқару ерекшеліктері жеке қарастырылған. Мемлекеттік активтерді басқарудың Қазақстанға қолайлы және сай келетін еуропалық мемлекеттердің тәжірибесі (мемлекеттік активтерді басқару әдістері, тиімділік критерийлері, меншік құқығы ерекшеліктері, мемлекеттік меншік объектілерін басқару жөнінде құзыреттілікпен жауапкершілік бойынша) анықталып, ұсынылды.

A.M.Bakirbekova, A.A.Duisembayev, K.K.Baygabulova

### **Improving the management of assets of Republic of Kazakhstan on the basis of the advanced practices in the foreign countries**

The paper reviews the theoretical basics of «state assets» term and issues of improving the management of state assets in the Republic of Kazakhstan based on the experiences of foreign countries. The member countries of OECD, in which the government has total or dominant rights on the state enterprises' management, are identified. Additionally, in the countries, such as Australia, Belgium and Turkey, all the state enterprises are either fully or totally under the control of government. Moreover, the features of state assets' management in the European countries were considered. Finally, the most acceptable and suitable for Kazakhstan European experience of state assets management (in terms of methods of state assets management, performance criteria, features of property rights, powers and responsibilities in relation to the management of state property) are identified and are offered to implement.

#### References:

- 1 Budget Code of the Republic of Kazakhstan, December, 4, 2008, 95-IV, [ER]. Access mode: [online.zakon.kz/](http://online.zakon.kz/)
- 2 *The Address of President of the Republic of Kazakhstan N.Nazarbayev to the people of Kazakhstan.Kazakhstani way — 2050: common aim, common interests, common future*, January, 17, 2014, [ER]. Access mode: [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).
- 3 *OECD — The forecast of the world economy development // BIKI*, 2001, 129, p. 176.
- 4 *Tarleckaya L. World economy and international economic relations*, 2011, 10, p. 268.
- 5 *Khmyz O. World economy and international economic relations*, 2003, 10, p. 196.
- 6 Official website of OECD, [ER]. Access mode: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

7 *Problems and perspectives of national economy*: materials of international scientific-practical conference of International Business University, Almaty, 2006, p. 52.

8 *Taimanov lectureships*: materials of international scientific-practical conference of WKSU, Uralsk, 2013, p. 208.

9 *Economic issues of Kazakhstan's becoming one of the competitive counties in the world*: materials of international scientific-practical conference of WKSU, Uralsk, 2013.

10 Yernazarov T.Y., Amirova A.K. *Foreign practice of state-private partnership and perspectives of its implementation in Republic of Kazakhstan*, [ER]. Access mode: <http://mognovse.ru/sth-zarubejnij-opit-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-i-per.html>.

Репозиторий Қарғу