



Munich Personal RePEc Archive

Privatization and the rational ownership structure. Part 2: rationalization of the ownership structure

Polterovich (), Victor ()

CEMI RAS, Moscow, IE RAS, Moscow, MSE MSU, Moscow

20 January 2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/64168/>

MPRA Paper No. 64168, posted 06 May 2015 15:01 UTC

ПРИВАТИЗАЦИЯ И РАЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА СОБСТВЕННОСТИ¹

Часть 2. РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ СТРУКТУРЫ СОБСТВЕННОСТИ

В.М. Полтерович

ЦЭМИ РАН, ИЭ РАН, МШЭ МГУ, Москва

В первой части статьи было показано, что решения о приватизации следует рассматривать в контексте более общей задачи отыскания рациональной структуры собственности в экономике.

Во второй части демонстрируется, что государственные предприятия выполняют ряд специальных функций, особенно важных для развивающихся и ресурсоизбыточных экономик; в частности, они могут играть роль агентов модернизации, инициирующих крупномасштабные проекты в рамках частно-государственного партнерства. Введено понятие стационарной структуры собственности. При одних и тех же условиях существует множество стационарных структур, «объем» этого множества определяется трансформационными издержками приватизации. Этим объясняется «зависимость от пути» наблюдаемых структур собственности как институтов. Предлагаются принципы управления структурой собственности, которые частично подтверждаются при анализе норвежского опыта управления госсектором. Обсуждаются причины цикличности политики приватизации – национализации. Анализируются причины очередной массовой приватизации в России. Сформулированы рекомендации по повышению эффективности управления российским государственным сектором.

Ключевые слова: управление госсектором, промышленная политика, трансформационные издержки, стационарная структура собственности, норвежский опыт, НП-циклы, массовая приватизация.

JEL: D02, D04, E02, H11, H82, P5, O1

PRIVATIZATION AND THE RATIONAL OWNERSHIP STRUCTURE

Part 2. RATIONALIZING OF THE OWNERSHIP STRUCTURE

Victor Polterovich

CEMI RAS, IE RAS, and MSE MSU, Moscow

Abstract

In the first part of the paper, it was shown that decisions on privatization have to be considered in the context of more general problem of finding a rational property structure in an economy. The second part demonstrates that public enterprises fulfill a number of special functions which are particularly important for developing resource abundant countries. Particularly, they can play a role of the modernization agents which initiate large scale projects in the frameworks of public-private partnerships. A concept of stationary property structure is introduced. A set of stationary structures exists under given conditions; the "volume" of the set depends on transformation costs of privatization. This explains path-dependence of the observed structures. Some principles of the governance of the property structure are suggested which are supported by the analysis of the Norway experience. The causes of the cyclicity of the privatization policies are discussed, and the reasons of the coming mass privatization in Russia are analyzed. Recommendations are formulated to increase the efficiency of the Russian state sector governance.

Keywords: state sector governance, industrial policy, transformation cost, stationary ownership structure, Norway experience, NP- cycles, mass privatization.

JEL: D02, D04, E02, H11, H82, P5, O1

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 11-02-00493). Автор признателен А.Я. Рубинштейну за обсуждение работы и замечания.

1. Введение

В первой части работы (Полтерович, 2012) было показано, что массовая вера в преимущества приватизированных предприятий не имеет под собой достаточных оснований. Ни международный или собственно российский опыт, ни эмпирические или теоретические исследования не позволяют утверждать, что приватизация обязательно или хотя бы в большинстве случаев идет на пользу народному хозяйству. Эффективность приватизации зависит от качества государственного управления и качества рынка, которые во многом определяют связанные с приватизацией трансформационные издержки и возможные выгоды. Таким образом, решения о приватизации или национализации следует рассматривать в контексте более общей задачи отыскания рациональной структуры собственности в экономике.

В разделе 2 сделана попытка наметить подходы к решению этой задачи. Здесь коротко рассмотрены основные функции государственных предприятий. Подчеркивается, что в догоняющих экономиках они должны играть особую роль, являясь в определенном смысле институтами развития, координаторами широкомасштабных проектов модернизации отраслей, выполняемых в рамках частно-государственного партнерства. Введено понятие стационарной структуры собственности. При одних и тех же условиях существует множество стационарных структур, «объем» которого определяется трансформационными издержками приватизации. Этим объясняется «зависимость от пути» наблюдаемых структур собственности и большой разброс доли государственных предприятий для развивающихся стран по сравнению с развитыми. На основе проведенного ранее анализа предлагается ряд принципов управления структурой собственности. Эти принципы частично подтверждаются при рассмотрении норвежского опыта управления госсектором (раздел 3). Однако далеко не всем странам сопутствует успех. Об этом свидетельствует наблюдаемая цикличность политики приватизации – национализации, причины, которой обсуждаются в разделе 4. В разделе 5 анализируются причины очередной массовой приватизации в России.

Главными среди них, по-видимому, являются две: устранение нечестной конкуренции со стороны госпредприятий и политическая борьба разных общественных и правительственных групп. Предложения по рационализации программ приватизации и, более обще, – по совершенствованию управления государственным сектором – сформулированы в разделе 6. Заключение подводит итоги исследования.

2. Рациональное сочетание типов собственности

Государственное предприятие – один из потенциально эффективных инструментов государственной социальной и промышленной политики. Практически во всех странах под контролем государства находится значительная часть производства общественных благ² и, в частности, военно-промышленный комплекс. Промышленная политика необходима в ситуациях несостоятельности рынка – наличия сильных экстерналий, монопольных эффектов, целесообразности создания новых и контроля «увядающих» отраслей, импортзамещения или особого поощрения экспорта, стимулирования инновационной политики и инвестиций в отстающие регионы (см. (Corporate Governance..., 2005, с. 21)). Во всех подобных случаях народнохозяйственная эффективность проектов не совпадает с частной эффективностью.

Из этих соображений следует, что инфраструктура, естественные монополии, градообразующие предприятия являются кандидатами на включение в государственный сектор. Это соответствует практике большинства стран.

Однако для догоняющих экономик государственные предприятия могут и должны играть, кроме того, особую роль – быть в определенном смысле институтами развития. Государственное предприятие может пожертвовать дивидендами, чтобы осуществить капиталовложения или заключить договора, имеющие сильный экстернальный эффект³.

При квалифицированных управляющих госпредприятие обладает большим плановым горизонтом и имеет доступ к долгосрочным кредитам, это дает ему возможность инициировать проекты, совместные с частными фирмами, которые частный сектор «в одиночку» не мог бы реализовать. Важные функции выполняют госпредприятия, поставляющие продукцию на олигопольные мировые рынки, такие как рынки нефти, газа или цветных металлов. Здесь экономика тесно переплетена с политикой, соглашения часто носят пакетный характер и содержат неэкономические элементы⁴.

Таким образом, те же причины, в силу которых догоняющие экономики требуют более активной промышленной политики по сравнению с развитыми системами⁵,

² Более точно говорить о производстве опекаемых благ (Рубинштейн, 2011), включая, в частности, культурные блага, не окупаемые рынком, и резервные энергетические мощности (Шпренгер, 2010b, с. 93).

³ Здесь речь идет о странах со средними доходами, где госсектор уже не является основным источником поступлений в бюджет.

⁴ Ярким примером госкомпании, выполнявшей роль института развития, является норвежская Statoil. «Правительство использовало государственную компанию Статойл в качестве основного инструмента формирования отечественного экспертного сообщества в нефтяном секторе» (Wicken, 2010, p. 29).

⁵ Среди таких причин, прежде всего, относительная простота задачи заимствования технологий, сильные экстерналии и необходимость своевременного переключения с одной политики на другую (Полтерович, Попов, 2006; Полтерович, 2007).

обуславливают целесообразность поддержания в таких экономиках относительно более мощного государственного сектора. Преимущества этого инструмента очевидны. Госпредприятие может служить площадкой для внедрения более эффективных технологий и методов хозяйствования, квалифицированным инициатором и координатором широкомасштабных проектов модернизации отраслей, выполняемых на основе кооперации государственных и частных компаний. *Обладая высококвалифицированными и заинтересованными экспертами, такие предприятия могли бы стать основой для реализации частно-государственного партнерства. Государственный сектор как проводник промышленной политики приобретает особое значение для страны, вошедшей в ВТО, когда возможности обычных инструментов государственного влияния на экономику ограничены*⁶.

Еще один фактор, повышающий роль государственных предприятий, – наличие в экономике страны значительной по объему добычи сосредоточенных природных ресурсов. Рынки таких ресурсов являются объектом постоянного внимания государства из-за их олигопольной структуры, трудностей налогообложения вследствие асимметрии информации, необходимости предотвращать хищническую добычу и привлекать долгосрочные инвестиции. Важность этих отраслей делает их постоянным объектом политических манипуляций. Все это приводит к целесообразности участия государства в собственности хотя бы некоторых добывающих компаний даже в ряде развитых стран.

Вместе с тем, указанные задачи диктуют определенную структуру государственного сектора⁷. Лидерство требует высококвалифицированного персонала и больших масштабов производства, а государственные риски не должны быть чрезмерными. Значит, в каждой отрасли желательно иметь относительно небольшое число крупных государственных фирм-лидеров; госпредприятия, работающие на уровне частных и не выполняющие специальных функций, являются очевидными кандидатами на приватизацию.

Однако даже и в этих случаях следует соблюдать осторожность. Продавая предприятия, пусть и по «справедливой» цене, государство лишается постоянного источника доходов. Значит, следует предусмотреть источник, за счет которого будут компенсированы потери. Если полученные от продажи средства вкладываются в социальные проекты, не приносящие доходов в обозримой перспективе, то таким источником может быть уменьшение расходов в будущем либо повышение налогов.

⁶ На последнее обстоятельство обращается внимание в работе (Дементьев, 2011, с.182).

⁷ Задачи госсектора и структура управления госпредприятиями, включая западный опыт, детально рассматриваются в работах (Авдашева, Долгопятова, Пляйнес, 2007), (Мальгинов, Радыгин, 2007), (Дементьев, 2011).

Другой вариант – вложение полученных средств в более прибыльные проекты, но такие проекты должны быть уже разработаны к моменту приватизации. Здесь также возникают риски.

Наконец, приватизация предприятия, использовавшегося как инструмент промышленной политики, подымает вопрос об отыскании других инструментов или о переключении на иную стратегию развития, в рамках которой промышленная политика уже не играет прежней роли.

Структуру собственности в экономике назовем стационарной в краткосрочном периоде, если при имеющихся условиях издержки и приватизации, и национализации выше получаемого выигрыша. Издержки могут меняться со временем. Но, по крайней мере, некоторые из них (например, издержки, возникающие вследствие коррупции), могут быть существенно уменьшены лишь в долгосрочном периоде.

Приведенное обсуждение показывает, что при отыскании рационального сочетания государственной и частной собственности в стране следует исходить из следующих гипотез.

1. Рациональная структура собственности в среднесрочном периоде зависит от ее текущей структуры. В самом деле, процесс улучшения должен закончиться в таком стационарном состоянии, где издержки не поддаются существенному сокращению в рассматриваемом периоде (достаточному, чтобы нарушить условия стационарности). Очевидно, однако, что в общем случае существует множество стационарных состояний, обладающих этим свойством, поэтому и возникает зависимость от пути.

Справедливость этой гипотезы подтверждается тем фактом, что в развивающихся странах доля государственной собственности варьирует в широких пределах.

2. Стационарность (в указанном выше смысле) – функция меняющихся условий. Поэтому имеющийся у государства «инвестиционный портфель» целесообразно непрерывно проверять на стационарность с тем, чтобы подстраивать его в случае необходимости.

3. При прочих равных условиях относительный объем государственного сектора должен быть тем больше, чем выше качество государственного управления по сравнению с качеством управления в частном секторе.

4. Для высокоразвитых стран (с высокими уровнями благосостояния, качества институтов и человеческого капитала) издержки изменения портфеля малы; поэтому множество стационарных состояний является достаточно узким. Для таких стран прямое государственное вмешательство обычно неэффективно, поэтому объем государственного сектора должен быть мал.

Возможно, неэффективность приватизации в США объясняется тем, что портфель этой экономики находится в одном из стационарных состояний. Здесь уместно вспомнить теорему Саппингтона-Стиглица, согласно которой в конкурентной и «прозрачной» экономике форма собственности не имеет значения.

Заметим, что в развитых странах доля занятых в государственном секторе обычно не превосходит 5% (Christiansen, 2011)⁸, в то время как в развивающихся странах она в среднем больше 10%.

5. В бедных странах велики издержки и приватизации, и национализации. И рынок, и налоговая система, и социальная сфера здесь не развиты, доля теневой экономики велика. Однако уровень человеческого капитала в государственном секторе часто выше, чем в частном. Если это так, то поддержание большого государственного сектора может быть рациональным: тем самым обеспечиваются и более высокая эффективность, и поступления в бюджет.

6. Для экономик среднего уровня развития (оцениваемого по уровню благосостояния и качеству рыночных институтов и человеческого капитала) издержки изменения портфеля велики, а различия между качеством человеческого капитала в государственном и рыночном секторе не столь значительны. Поэтому множество стационарных состояний обширно, а значит, объем государственного сектора существенно зависит от предыстории⁹. Здесь госсектор уже не играет решающей роли для пополнения бюджета. Все же для среднеразвитых экономик в целях проведения эффективной промышленной политики целесообразно поддерживать достаточный уровень государственного участия в капитале ведущих отраслей.

7. «Ресурсоизбыточность» экономики увеличивает рациональный относительный объем государственного сектора; можно предположить, что при прочих равных условиях этот объем является возрастающей функцией доли поступлений из ресурсного сектора в доходах государственного бюджета (если только она достаточно велика).

Сформулированные гипотезы согласуются с базовыми фактами и результатами ряда исследований, часть которых была упомянута выше. Однако для более строгой проверки этих гипотез необходимы масштабные исследования. При этом следует

⁸ В Норвегии – более 9%. Другие показатели значимости госсектора в странах ОЭСР приведены, например, в работе (Corporate governance....2005, p. 30). В частности, в 2003 г. отношение стоимости активов SOE к ВВП (обе величины измерены в ППП) составляло для Финляндии более 80%, для Словакии – около 55%, для Швеции – около 35%, для Турции, Южной Кореи, Франции и Италии – не менее 20%.

⁹ Этим, видимо, объясняются относительно большие объемы госсектора в «переходных» экономиках по сравнению с латиноамериканскими странами.

уточнить статистическое содержание понятий «объем государственного сектора», «ресурсоизбыточность», «качество государственного управления».

Отметим, что *Россия, будучи одновременно «переходной» и ресурсоизбыточной экономикой, имеет особые основания для поддержания объема государственного сектора на достаточно высоком уровне. Но для этого необходимо совершенствовать управление государственной собственностью.* В наших условиях непродуманная приватизация может нанести не меньший ущерб, нежели чрезмерная национализация.

Разумеется, успех государственного предприятия как агента модернизации (как и самой промышленной политики) отнюдь не гарантирован. Нетривиальность задачи усугубляется тем обстоятельством, что стандартный механизм контроля – привлечение частных собственников в качестве миноритариев – препятствует свободе финансового маневра, ограничивает использование прибыли для капиталовложений. Если создание или расширение предприятия не обосновано соответствующим проектом, доступным для обсуждения, если поставленные перед ним цели расплывчаты или нереалистичны, следует ожидать неудачи. Собственно говоря, шоковый характер программы расширения или сужения госсектора в отсутствие проектов и чрезвычайных обстоятельств является признаком того, что она мотивирована скорее идеологической, административной или политической борьбой, нежели стремлением ускорить экономический рост.

Приходится предположить, что массовое создание госкорпораций в 2007 г. явилось реализацией программы этого типа. Проекты их формирования отсутствовали (по крайней мере, не обсуждались), их цели были сформулированы нечетко и нацеливали менеджеров предприятий на решение неразрешимых задач внедрения передовых (по мировым меркам) технологий в отсталую технологическую и институциональную среду. Госкорпорации не подлежали банкротству ни при каких обстоятельствах, их систематический мониторинг не был предусмотрен. В начале 2011 года президент России обязал госкорпорации и компании с госучастием разработать программы инновационного развития. Рейтинговое агентство «Эксперт РА» запросило эти программы для оценки. Из 48 компаний ответило 16. В первую пятерку вошли только компании энергетического сектора. Объединенная авиастроительная корпорация и Ростехнологии оказались в нижней половине списка. Нанотехнологии не представили программы вовсе (Рейтинг программ..., 2012).

3. Опыт Норвегии

В мире накоплен колоссальный опыт управления государственным сектором экономики, в том числе, опыт многочисленных приватизационных реформ. Его полноценное осмысление – задача будущих исследований. В этом разделе мы

остановимся на самых основных принципах, которые положены в основу управления государственной собственностью Норвегии. Опыт Норвегии для нас особенно важен, поскольку эта страна, будучи еще сорок лет назад одной из отсталых стран Европы, стала одной из самых богатых в мире за счет рационального использования своих природных ресурсов.

Принципы управления государственной собственностью Норвегии излагаются в специальных правительственных документах, опирающихся на декларации, посвященные основным аспектам политики государства. Вот некоторые выдержки из последней декларации, принятой в 2007 г. с разъяснениями 2008 г.:

«Диверсифицированная собственность является сильной стороной норвежского бизнеса и промышленности, она обеспечивает доступ к капиталу и экспертизе. Необходима диверсифицированная собственность – как частная, так и государственная, как отечественная, так и иностранная».

«Норвежская собственность – важный инструмент обеспечения того, что компании располагают свои штаб-квартиры и развивают исследовательскую активность в Норвегии» (The Government's Ownership Policy, 2008, pp. 9-11).

В штаб-квартирах обычно работают высококлассные специалисты. Их взаимодействие друг с другом и с представителями государства важно для развития. Несколько неожиданно, что эта цель участия государства в бизнесе названа первой¹⁰. Для ее реализации достаточно владеть одной третью акций и тем самым обладать правом вето.

«Государственная собственность обеспечивает контроль над нашими национальными ресурсами и доходы, которые могут быть использованы на благо всего общества».

Например, для реализации этой цели государство владеет 100% акций гидроэлектростанции Statkraft и лесной компании Statskog.

Среди других объектов со специальными целями в декларации названы инфраструктура, электрические сети, культура, здравоохранение.

В установочном правительственном документе подчеркивается, что в основе управления государственной собственностью лежит ясная формулировка цели участия государства в собственности каждого предприятия. Все такие предприятия делятся на четыре группы:

- 1) компании с коммерческими целями;
- 2) компании с коммерческими целями и с целью обеспечить расположение их штаб-квартир на территории Норвегии;

¹⁰ Как известно, для России это весьма острая проблема.

- 3) компании с коммерческими и с другими специально определенными целями;
- 4) компании с целями, касающимися соответствующего сектора народного хозяйства (The Government's Ownership Policy, 2008, p. 26).

Всем компаниям с коммерческими целями устанавливаются задания по отдаче на капитал. При определении заданий в качестве ориентира используется модель оценки капитальных активов (CAPM).

На самом деле, даже вхождение государства в собственность компаний из первой группы преследует не только коммерческие цели. Например, владение частью акций компании Eksportfinans ASA в течение 50 лет обосновывалось необходимостью создать для экспортных компаний Норвегии условия, «сравнимые» с условиями, предоставляемыми их конкурентам (The Government's Ownership Policy, 2008, p. 28).

Фактически элементы промышленной политики присутствуют и в формулировках целей, относящихся к компаниям второй группы. Например, в эту группу вошла компания StatoilHydro ASA, возникшая в 2007 г. в результате слияния знаменитой нефтяной компании Statoil AS и нефтяных активов другой мощной компании с государственным участием – Norsk Hydro ASA. Доля государства в StatoilHydro первоначально составила 62,5%. Однако уже в 2008 г. государство стало наращивать свой пакет акций до тех пор, пока он не достиг 67%, предоставив правительству практически полный контроль над компанией. Это обосновывается необходимостью «обеспечить промышленную экспертизу, рабочие места и управление обширными естественными ресурсами Норвегии» (The Government's Ownership Policy, 2008, p. 34).

Одна из главных причин включения компании в третью группу – стремление правительства сохранить контроль над инфраструктурой: телекоммуникациями, железными дорогами, почтой. Впрочем, в других группах, включая четвертую, также присутствуют инфраструктурные компании.

Цели компаний из четвертой группы непосредственно не связаны с доходностью или отдачей на капитал. Например, основная задача компании Enova SF – способствовать реструктуризации энергетического сектора, обеспечивающей сохранение окружающей среды, в частности, содействовать использованию возобновляемых источников энергии.

Ежегодно правительство Норвегии публикует отчеты о результатах работы компаний с государственным участием и на их основе формулирует предложения парламенту об изменении структуры собственности (см., например, (The State's Ownership..., 2011)). При этом одновременно осуществляется продажа государством акций одних компаний и покупка акций других.

Аналогичным образом организовано управление государственной собственностью и в ряде других стран, например, в Швеции (Annual Report... , 2010). Этот опыт должен быть тщательно изучен. Однако уже проведенный выше краткий анализ позволяет подтвердить важный тезис: участвуя в собственности крупных компаний, государство получает возможность влиять на развитие экономики, поддерживать те или иные сектора и инновации, регулировать привлечение зарубежных фирм. В определенном смысле государственная собственность – инструмент, позволяющий обойти жесткие ограничения ВТО на использование промышленной политики, необходимой, прежде всего, догоняющим странам. Для России, только что вступившей в ВТО, понимание этого факта имеет первостепенное значение.

Между тем, Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (2002), по существу, устанавливает лишь два основания для их создания: «обеспечение безопасности Российской Федерации» и «необходимость осуществления деятельности в целях решения социальных задач». Приведенные выше факты ясно указывают на необходимость существенной доработки этого закона.

На практике правительства нередко принимают решения о приватизации или национализации, несмотря на высокие издержки трансформации и низкое качество рынка. Возможные причины такого поведения обсуждаются в следующем разделе.

4. НП-циклы

В работе (Chua, 1995) отмечается, что в истории многих стран наблюдаются циклы усиления и ослабления роли государства в экономике, включая смену политик национализации и приватизации (НП-циклы). Некоторые латиноамериканские экономики пережили пять таких «поворотов». В частности, в Мексике за первым «прорыночным» периодом 1867-1910 гг. последовали национализация 1910-1940 гг., приватизация 1940-1958 гг. и новая национализация в 1958-1983 гг., сменившаяся в 1983 г. очередным приватизационным бумом. В Чили, Перу, Бразилии, Аргентине, Уругвае – всюду, хотя и не синхронно, наблюдались аналогичные НП-циклы. В Малайзии после 1957 г. доминировала политика приватизации вплоть до 1970 г., когда началась интенсивная национализация, а в 1980 г. произошла очередная смена политики.

В статье (Chua, 1995) рассматривается несколько гипотез, объясняющих наблюдаемую цикличность. Одна из них связывает НП-циклы с глобальными событиями, такими как Великая депрессия или коллапс социалистической системы. Другая апеллирует к социологической теории циклов идеализма-эгоизма, развитой Артуром Шлезингером и Альбертом Хиршманом; согласно этой теории в общественных

настроениях периодически доминируют то общественные цели, то частный интерес. Чисто экономическое объяснение состоит в том, что приватизация ведет к имущественному расслоению, а национализация – к неэффективности; в обоих случаях есть основания для смены политики. Сам Чуэ полагает, что основной причиной цикличности является национализм. При каждом типе политики преимущество получает та или иная национальная группа; кроме того, приватизация и связанная с ней политика открытости приводят к доминированию иностранных фирм. Это вызывает протест и обуславливает очередной поворот.

Цикличность связана с серьезными общественными издержками, включая дезорганизацию и рост насилия. При осуществлении приватизации необходимы меры, предотвращающие последующий «реверс». В (Chua, 1995) предлагается целый ряд таких мер: ограничения и специальные условия для иностранных инвесторов, установление верхнего предела для доли акций в руках любого акционера некоторых крупных компаний, особое внимание к проблеме безработицы, и, наконец, совершенствование государственного управления (pp. 298-300). Хотя некоторые из этих мер могут снизить краткосрочную эффективность, они необходимы для достижения эффективности в долгосрочном периоде.

Некоторые дополнительные свидетельства в пользу существования НП-циклов, обсуждение их причин и ссылки на более раннюю литературу содержатся в (Siegmond, 1996). Макроэкономическая модель формирования НП-циклов для экономик, богатых ресурсами, предложена в (Chang, Hevia, Loayza, 2009).

Анализируя причины приватизационной волны в развитых странах в 1980-1990-х годах, ряд авторов отмечают, что она не имела и не имеет под собой ясных оснований ни в теории, ни в опыте. Решения о приватизации принимались отчасти под влиянием идеологической моды, веры в большую эффективность частной собственности по сравнению с государственной. Однако более важными были две других причины. Во-первых, за счет доходов от приватизации правительства рассчитывали справиться с экономическими трудностями, вызванными замедлением роста и высокой задолженностью (Bortolotti and Pinotti, 2003). Во-вторых, приватизация являлась инструментом политической борьбы. Консервативные партии стремились завоевать массового избирателя, продавая акции приватизируемых предприятий по пониженным ценам, а иногда и в соответствии со специальными программами. Расчет мог состоять в том, что владелец акций будет заинтересован в увеличении рыночной стоимости «своих» предприятий, в то время как политика левых партий ведет к занижению их стоимости по двум причинам: во-первых, вследствие их приверженности к более высоким налогам на

предпринимательскую деятельность и, во-вторых, – в силу стремления ориентировать частично приватизированные предприятия на выполнение социальных целей. Эти соображения подтверждаются рядом наблюдений и модельным исследованием (см. (Biais, Perotti 2002)), а до некоторой степени – и эконометрическими расчетами. Соответствующие ссылки содержатся в обзоре (Bortolotti, Milelli, 2006, pp. 22-24), где цитируется ряд работ, демонстрирующих политическую мотивированность решений о приватизации.

На самом деле, левоцентристские правительства также могут быть заинтересованы в приватизации, рассчитывая использовать полученные от продажи средства на социальные цели. Однако в этом случае они предпочтут в качестве покупателя стратегического инвестора. Таким образом, различия политической ориентации правительств проявляются в предпочитаемых ими методах приватизации. Эта гипотеза была выдвинута и подтверждена эконометрическими расчетами в статье (Bortolotti and Pinotti, 2003)¹¹.

На мой взгляд, объяснение НП-циклов, предложенное в работе (Chua, 1995), не вполне удовлетворительно. Приведенный на рис. 1 график приводит к предположению, что НП-циклы в разных регионах страны связаны между собой. Механизмами, формирующими корреляцию (с запаздыванием), могут быть мировые кризисы: в своей начальной фазе долговые кризисы должны приводить к продаже государственной собственности для покрытия бюджетного дефицита, а финансовые – к покупке частных компаний для спасения их от банкротств. При развитии кризиса, когда и государство, и частный сектор оказываются в трудном положении, и продажи, и покупки должны падать. На графике, представленном на рис. 1, видно, что отношение добавленной стоимости государственных предприятий к ВВП в менялось почти синхронно в разных регионах мира.

¹¹ Впрочем, продажа акций правительством по пониженным ценам сама по себе является способом привлечения избирателей, предоставляя им возможность получить дополнительный доход от последующей продажи акций на рынке.

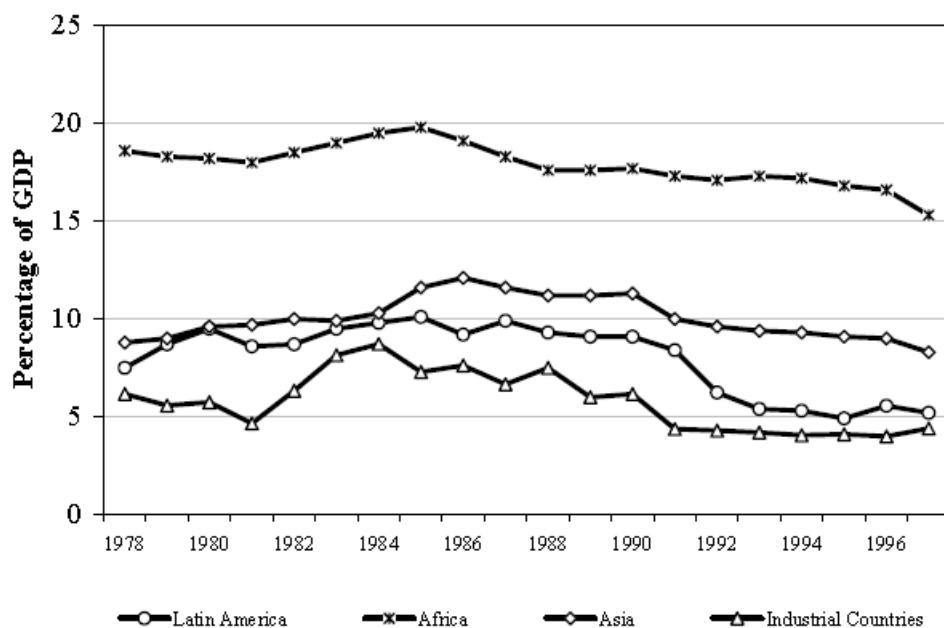


Рис. 1 Изменение отношения добавленной стоимости государственных предприятий к ВВП в Латинской Америке, Африке, Азии и в развитых странах (Chong, López-de-Silanes, 2003, p. 59).

Необходимы дальнейшие усилия, чтобы понять, как сочетаются идеологические мотивы с экономическими и социальными причинами цикличности. Нельзя недооценивать фактор моды, формируемый, в частности, усилиями экспертов МВФ и Мирового банка. Впрочем, вполне возможно, что в отдельных странах кампании перераспределения собственности могут быть всего лишь результатом политической борьбы. Иначе трудно объяснить, почему в России в 2007 г. победила тенденция создания госкорпораций, а в 2012 началось обратное движение.

5. Очередная массовая приватизация в России: в чем причины?

Неудача российской приватизации 1990-х годов проистекала из ошибочной уверенности в эффективности приватизации независимо от условий и из игнорирования трансформационных издержек. В отсутствие рыночной инфраструктуры, эффективных собственников и опытных менеджеров шоковая раздача собственности неизбежно вела к дезорганизации, а созданные таким образом возможности легкой наживы при слабости государства и судебной системы интенсифицировали ожесточенную борьбу за распределяемые блага, сопровождавшуюся всплеском криминальной активности, коррупции и теневой деятельности¹².

¹² Ошибочные взгляды разделялись и в определенном смысле навязывались рядом международных экспертов – см., в частности, (Nellis, 2002). Видимо, консультанты тоже не представляли себе масштабы трансформационных издержек. В той же работе сообщается, что горячий сторонник шоковой терапии

Излишне оптимистическая оценка приватизации весьма распространена в России и сегодня.

Согласно данным Росстата, в России доля государственных предприятий (включая собственность субъектов РФ) постоянно снижается – с 14,3% в 1995 г. до 2,5% в 2010 г. Начиная с 2007 г. падение характерно и для доли предприятий смешанной формы собственности. В 2010 г. доля предприятий государственной и муниципальной формы собственности составляла 7,6%, а смешанной – 4,1% (Российский статистический ежегодник 2011, 2012)¹³. Монотонно снижалась доля занятых на государственных и муниципальных предприятиях – с 37,8% всех занятых в 2000 г. до 30,4% в 2010 г. Сокращалась эта доля и на предприятиях смешанной формы собственности – с 12,6% до 5,7% (Табл. 1).

Таблица 1

Доля среднегодовой численности занятых в экономике по формам собственности, %

Годы \ Тип собственности	1995	2000	2005	2007	2010
Государственная, муниципальная	42,2	37,8	33,7	32,1	30,4
Частная	34,3	46,1	54,1	56,3	58,6
Общественных и религиозных организаций (объединений)	0,7	0,8	0,6	0,6	0,5
Смешанная российская	22,2	12,6	7,8	6,7	5,7
Иностранная, совместная российская и иностранная	0,6	2,7	3,8	4,3	4,8

Источник: Российский статистический ежегодник 2011.

Доля государства в основных фондах также демонстрировала медленное снижение – с 25% в 2000 г. до 20% в 2010 г.¹⁴. Несколько иначе вели себя инвестиции в основной капитал. И по этому показателю с 2000 г. по 2010 г. наблюдалось снижение доли и государственных (с 23,9% до 16,7%), и муниципальных предприятий, а в особенности – предприятий смешанной формы собственности (Табл. 2). Однако для государственных предприятий изменения не были монотонными: в 2009 г. их доля превысила значение 2005 г., а в 2010 г. резко упала. Заметим, однако, что при этом доля частного сектора монотонно увеличивалась с 29,9% в 2000 г. до 59,4% – в 2010 г.

Джеффри Сакс заявил после залоговых аукционов 1995 г., что приватизацию крупных предприятий надо отменить и спустя некоторое время провести заново (р.40).

¹³ На самом деле, несколько меньше, так как цифра включает и иностранные предприятия.

¹⁴ К государственным основным фондам причисляются также основные фонды государственных учреждений (например, больниц, школ, и т. п.).

Доля инвестиций в основной капитал по формам собственности, %

Годы	1995	2000	2005	2008	2009	2010
Тип собственности						
Государственная	31,3	23,9	18,8	18,1	19,3	16,7
Муниципальная	6,3	4,5	3,8	4,3	3,6	3,0
Частная	13,4	29,9	44,9	51,1	55,2	59,4
Потребительской кооперации	-	0,1	0,1	0,04	0,03	0,03
Общественных и религиозных организаций (объединений)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,05
Смешанная российская	46,2	27,8	12,9	10,1	7,0	7,0
Иностранная	-	1,5	8,2	7,5	6,8	5,3
Совместная российская и иностранная	2,7	12,2	11,2	8,7	8,0	7,6

Источник: Российский статистический ежегодник 2011.

И, тем не менее, есть основания полагать, что влияние государства в экономике за последние 6 лет усилилось за счет роста его доли в рыночной капитализации российского фондового рынка. Шпренгер, ссылаясь на данные инвестиционного банка «Тройка Диалог», сообщает, что в 2004 г. эта доля составляла 24%, а в 2008 г. – уже 40%; при этом доля государства в рыночной капитализации десяти крупнейших компаний оценивается в 47,5% (Шпренгер, 2010а, с. 135, 137). Впрочем, этот результат, по крайней мере, отчасти, объясняется выходом крупных государственных компаний на фондовый рынок (например, Роснефти в 2006 г. и Внешторгбанка в 2007 г.), а значит, приведенные цифры не являются корректной мерой усиления роли государства. Несомненно, однако, что в рассматриваемом периоде ряд крупных государственных предприятий (Газпром, Ростехнологии и др.) активно приобретали пакеты акций частных фирм, а правительство в 2007-2010 г. создало ряд крупных госкорпораций.

Общую тенденцию к снижению доли государственной собственности в экономике следует считать рациональной: качество российского рынка повышается, и при профиците государственного бюджета нет никаких оснований для того, чтобы государство брало на себя издержки и риски, связанные с управлением мелкими и средними предприятиями.

Вместе с тем для развивающейся экономики с большим добывающим сектором сохранение государственного контроля над крупными предприятиями вполне

естественно. Важно, что в 2000 - 2010 гг. имели место постепенные изменения. Исключением явилась кампания по формированию госкорпораций 2007 г., которую вряд ли можно считать успешной. Аналогичный характер массовой кампании носит и программа приватизации, объявленная в 2010-2012 гг.

Возникает вопрос о причинах, в силу которых ряд политиков, администраторов, представителей бизнеса и общественных движений настаивают на ее проведении. На наш взгляд, имеется десять таких причин.

А. Устранение нечестной конкуренции со стороны госпредприятий; развитие частной инициативы.

В. Пополнение бюджета.

С. Идеологические соображения – вера в то, что приватизированные предприятия эффективнее государственных.

Д. Уменьшение издержек управления госсектором; прекращение дотирования госпредприятий; нежелание государства нести производственные и политические риски, связанные с изменениями условий производства и реструктуризацией.

Е. Стимулирование инвестиций фирм-покупателей после приватизации.

Ф. Улучшение инвестиционного климата: демонстрация намерений правительства развивать рынок.

Г. Развитие финансового сектора (заинтересованность представителей финансового сектора в новых возможностях получения прибыли).

Н. Заинтересованность потенциальных покупателей, рассчитывающих приобрести предприятия по цене ниже рыночной.

И. Административные игры: использование приватизации для ослабления оппонентов.

Ж. Личная заинтересованность некоторых чиновников в нечестной приватизации.

Я полагаю, что пункт А – единственный серьезный аргумент в пользу приватизации крупных предприятий. Однако, как показано выше, из него еще не следует целесообразность приватизации: необходимо сопоставить «плюсы» и «минусы» и, кроме того, попытаться исправить ситуацию, осуществив реформу управления госпредприятиями, переформулировав цели и критерии их деятельности.

Выигрыш для бюджета от приватизации невелик: ожидаемый доход – 300 млрд. рублей в 2012 г. (Приватизация будет..., 2012), что составит примерно 1,5% консолидированного бюджета за 2012 г. Из этой величины, однако, следует вычесть дисконтированную сумму разности ожидаемых поступлений в бюджет от

приватизируемых предприятий в их государственном и частном статусах, а также издержки приватизации. Острая необходимость в дополнительных бюджетных доходах сейчас отсутствует, а ситуация на рынках капитала отнюдь не благоприятствует продаже крупных активов.

Надежда на привлечение инвестиций в результате приватизации, как отмечалось выше, должна быть подкреплена соответствующим анализом в каждом конкретном случае. Напомним, что в случае реформирования РАО ЕС эта надежда не оправдалась.

До сих пор не приведено достаточно оснований в пользу тезиса об улучшении инвестиционного климата в результате приватизации. На приватизации настаивают международные эксперты (см., например, (Moderating Risks..., 2012, p. 30)), но придерживаются ли аналогичной позиции иностранные инвесторы? А если и так, то не вызвано ли это ожиданием ослабления переговорной силы партнеров в результате смены собственника?

В пунктах F - H, по существу, указаны группы давления; их интересы не согласуются с народнохозяйственными целями, а потому их представители обосновывают лоббирование пунктами А-Е.

Политизация приватизационного процесса становится возможной, прежде всего, из-за плохой организации управления государственным сектором, начиная с недостаточной проработанности целей и принципов его функционирования. Документ, посвященный этим вопросам, гласит: «Для оптимизации количества унитарных предприятий необходимо, чтобы организации в форме унитарного предприятия, в том числе казенного, создавались исключительно в тех случаях, когда цели и задачи, ради которых они создаются, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иной организационно-правовой формы» (О концепции..., 2000, с. 3).

Эта формулировка неявно предполагает, что если некоторая цель может быть достигнута, то частное предприятие достигнет ее с большей эффективностью. Но тогда сами собой исчезают даже те основания для создания госпредприятий, которые указаны в том же документе (кроме, может быть, социальных программ). Даже оборонные предприятия, как мы знаем из опыта США, вполне могут функционировать как акционерные компании.

В этом контексте выглядит сомнительной ссылка на такие основания как «увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью; ...вовлечение максимального количества (? – В.П.) объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления; использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения

инвестиций в реальный сектор экономики» (с. 3). В Концепции совершенно справедливо отмечается необходимость при создании каждого госпредприятия указывать его особые цели и функции, с тем, чтобы в дальнейшем учитывать их при оценке его деятельности. Но поскольку внятная классификация целей отсутствует, этот тезис, насколько мне известно, остается благим пожеланием.

Раздел Концепции, посвященный приватизации госимущества, начинается с признания: «Несмотря на то, что в результате массовой приватизации 58,9 процента предприятий стали частными, ряд поставленных целей не был достигнут: не сформирован широкий слой эффективных частных собственников; структурная перестройка экономики не привела к желаемому повышению эффективной деятельности предприятий...» (с. 25). Однако текст не содержит ясных указаний на то, как избежать подобных последствий в будущем.

6. «Приватизация» и «национализация» в контексте оптимизации структуры государственной собственности в России

В заголовке этого раздела слова «приватизация» и «национализация» поставлены в кавычки, поскольку речь идет о приспособлении государства к меняющимся условиям путем постоянной подстройки своего «инвестиционного портфеля» – частичного или полного вхождения в капитал некоторых компаний и выхода из капитала других. В зависимости от обстоятельств может доминировать тот или иной процесс. Решения должны учитывать институциональные характеристики страны и особенно – качество государственного управления и совершенство рынка, стадию развития экономики и задачи промышленной политики, отраслевую специфику и рыночную конъюнктуру. Стандартные примеры – покупка «слишком крупных» предприятий для предотвращения их банкротства, создание госпредприятий для инициации развития новой отрасли, продажа предприятий, выполнявших социальные функции, которые взял на себя бюджет. В каждом случае необходим проект, демонстрирующий, что заработанные при приватизации деньги можно потратить более эффективно, а потраченные средства, напротив, не имеют лучшего применения.

В настоящее время Россия переживает волну приватизации, лишь поэтому настоящая работа сфокусирована на этой стороне управления государственной собственностью. Из вышесказанного следует, что низкое качество государственного управления и слабые институты являются скорее препятствием для успеха приватизации,

нежели основанием для ее проведения¹⁵. Значит, улучшение менеджмента, повышение прозрачности государственных компаний оказываются важнейшими задачами при подготовке к приватизации. Приватизация средних и, тем более, мелких фирм должна продолжаться. Что касается крупных предприятий, то необходимо рассмотреть возможность превращения их в агентов модернизации, инициаторов крупных отраслевых и межотраслевых проектов. На самом деле, необходимо не только четкое определение целей любого госпредприятия, но и строгое указание сферы и возможных масштабов его деятельности. Поскольку у госпредприятий имеются заведомые конкурентные преимущества (например, доступ к более дешевым кредитам), следует избегать их прямой конкуренции с частными компаниями. Система управления государственной собственностью должна предотвращать попытки госкомпаний вытеснить частное предпринимательство за счет административных связей и не допускать превращение госкомпаний в «кормушки» для чиновников. В подобных ситуациях немедленная приватизация может вести к улучшению; иногда, впрочем (как отмечалось выше), уже угроза приватизации может оказаться действенным средством. Не следует, однако, забывать, что незаконные доходы от процесса приватизации могут кратно превосходить суммы, получаемые от многолетнего «доения» чиновниками государственных фирм.

Для успеха и приватизации, и национализации необходима реформа управления государственной собственностью. Только определив цели и оценив возможности государственных предприятий в каждой отрасли, можно рассматривать вопрос об их приватизации – в случаях, когда эти цели оказываются недостижимыми или уже достигнутыми. В работах (Авдашева, Долгопятова, Пляйнес, 2007) и (Мальгинов, Радыгин, 2007) содержится ряд важных рекомендаций по совершенствованию государственного сектора, до сих пор не принятых во внимание. В частности, Мальгинов и Радыгин пишут: «Необходимой базой для этой работы должны стать отраслевые концепции, обосновывающие цели и задачи участия государства в отраслях экономики, увязанные с задачами структурной политики, планами реформирования отдельных отраслей, полномочиями соответствующих ведомств. Должны быть поставлены или уточнены цели и задачи участия государства в капитале хозяйственных обществ» (с. 578). По мнению авторов, этот анализ следует положить в основу решений о приватизации.

¹⁵ Среди причин приватизационной волны в странах ОЭСР в 1980-1990 гг. авторы доклада (Corporate Governance..., 2005) указывают улучшение способности государства осуществлять регулирование экономики и проводить социальную политику, а также исчерпание задач промышленной политики. При этом на первом плане оказались недостатки SOE – прежде всего, их использование группами интересов в политической борьбе (р. 22).

Одновременно необходимо совершенствовать законодательство о приватизации и отрабатывать соответствующие механизмы. В будущем целесообразно вообще отказаться от «шоковых» кампаний: продажа и приобретение активов государством должны стать рутинной частью управления госсектором.

Как и любая другая реформа, приватизация может сталкиваться с ограничениями ресурсного, технологического, культурного, политического или институционального характера (Полтерович, 2007, гл. 7). Все эти ограничения должны быть учтены в проектах приватизации. Известно, например, что приватизация, в результате которой из одной монополии возникает цепочка монополий, ведет к росту цен и падению производства (Polterovich, 1996; Полтерович, 2007, с. 391-392). Подобный же эффект должен наблюдаться при расчленении рассредоточенных по территории и недостаточно плотных сетевых систем. Это обстоятельство, как и ряд других, не были учтены при реформе РАО ЕЭС. В результате через семь лет после завершения реформы министр энергетики говорит о необходимости решения тех же самых задач, нерешенность которых выдвигалась в качестве основания для проведения реформы¹⁶.

Надо отметить, что и предпринятая в 2007 г. попытка расширения госсектора путем создания госкорпораций также не привела к успеху.

Если каждая покупка или продажа активов государством будет требовать обоснований (включая расчеты), удовлетворяющих определенному регламенту, это уменьшит возможность произвола, опирающегося на идеологию или интересы, снизит вероятность возникновения непродуктивных НП-циклов.

Нет сомнения, что по мере модернизации и приближения российской экономики к уровню развитых стран долю госсектора в российской экономике следует уменьшать. Однако каждый шаг на этом пути должен быть тщательно просчитан, препятствия к успешной приватизации должны быть заблаговременно сняты. В противном случае смена собственника лишь затормозит развитие.

¹⁶ 21 июня А.В. Новак выступил на круглом столе «Интеграция электроэнергетики: в поисках новой парадигмы»... В ходе дискуссии глава Минэнерго России отметил, что электроэнергетика как одна из базовых отраслей экономики обеспечивает ее устойчивое и поступательное развитие. Выполнение этой функции сопряжено с решением следующих основных задач: обеспечение надежного и бесперебойного энергоснабжения потребителей; упрощение доступа к сетевой инфраструктуре; достижение прозрачности и финансовой эффективности функционирования отрасли; повышение инвестиционной привлекательности сетевого комплекса; предотвращение необоснованной финансовой нагрузки на потребителей. «В настоящее время решение названных задач осложняется наличием ряда проблем, связанных с моральным и физическим износом оборудования, и, как следствие, – с низкой энергетической и экономической эффективностью работы отрасли», – отметил А.В. Новак. Кроме того, по его словам, в настоящее время есть определенный конфликт интересов между производителями электроэнергии и потребителями. «Задача правительства – найти баланс между всеми участниками рынка», – подчеркнул глава Минэнерго России. По его словам, сегодня также существует проблема, заключающаяся в отсутствии полной прозрачности при формировании цены на электроэнергию для конечных потребителей» (http://minenergo.gov.ru/press/most_important/12411.html?sphrase_id=231383).

Суммируя сказанное выше, попытаемся наметить ближайшие шаги по увеличению эффективности приватизационных реформ.

Целесообразно действовать одновременно по нескольким направлениям.

Во-первых, необходимо срочно разработать нормативный документ о принципах управления государственной собственностью России, аналогичный процитированным выше.

Необходимо четко определить цели управления государственной собственностью, классифицировать предприятия по этим целям, определить критерии оценки их деятельности и условия возможной приватизации, установить правила формирования советов директоров и принципы их взаимодействия с правительством, а также принципы назначения и оплаты менеджеров¹⁷. Целесообразно также выработать рекомендации по использованию тех или иных механизмов приватизации.

Следует обязать правительство ежегодно отчитываться перед парламентом о результатах работы государственного сектора; отчет должен содержать рекомендации по продаже государственной собственности и созданию (приобретении) тех или иных компаний.

Во-вторых, для каждого крупного предприятия - кандидата на приватизацию необходимо разработать проект, обосновывающий ее целесообразность. В качестве процедуры приватизации, видимо, следует использовать конкурс проектов, предусматривая возможность возврата предприятия в собственность государства при невыполнении условий приватизационного договора¹⁸. Проекты должны быть опубликованы и подвергнуты широкому обсуждению. Процедуры формирования конкурсных комиссий и отбора проектов должны быть тщательно разработаны с тем, чтобы минимизировать возможности нечестной приватизации.

В-третьих, необходимо наладить постприватизационный мониторинг. Только с его помощью можно добиться эффективности приватизации и убедить в этом россиян.

В-четвертых, необходимо прекратить практику расширения госпредприятий за счет успешных компаний частного сектора. Сфера активности каждого крупного госпредприятия должна быть ограничена его уставом или специальным постановлением, а ее расширение должно требовать тщательного обоснования и соответствующего

¹⁷ В этой связи см. рекомендации ОЭСР (OECD Guidelines..., 2005).

¹⁸ В прошлом конкурсы в России были неэффективны, однако то же самое верно и по отношению к аукционам. Аукционы следует использовать, когда цель продажи – пополнение бюджета. В нынешних условиях ставить эту цель в качестве основной вряд ли целесообразно. Если главная задача – развитие отрасли, то конкурсы предпочтительнее. Если же обеспечить их эффективность не удастся, то, скорей всего, следует отложить приватизацию.

юридического оформления. Госпредприятия должны не препятствовать частной инициативе, а напротив, содействовать ей.

В-пятых, следует признать, что распространенный тезис, согласно которому госпредприятия должны находиться ровно в тех же условиях, что и частные фирмы, неточен. Перед госпредприятиями должна быть поставлена задача развития соответствующих отраслей путем реализации модернизационных проектов, совместных с частными фирмами. Соответственно, оценка их деятельности должна зависеть не только от их собственных достижений, но и от степени их влияния на прогресс народного хозяйства в целом. Решение о приватизации должно принимать во внимание эту оценку. При таком подходе механизм приватизации может стать важным инструментом совершенствования экономики. В настоящее время в России, как показывает анализ, он является, скорее, инструментом политической борьбы.

В-шестых, для успеха приватизации необходимо содействовать повышению качества рынка – внедрению современной деловой этики, формированию высоких стандартов корпоративного управления. Государственные предприятия должны служить образцом в этом отношении, тем самым влияя и на все бизнес-сообщество.

7. Заключение

В настоящей статье не ставилась задача разработки конкретного проекта приватизации. Отметим, что, как и проект любой другой реформы, он должен включать формулировку целей, анализ аналогичных реформ в других странах и отечественного опыта, выбор технологии проведения реформы (в данном случае – метода приватизации), сопоставление интегральных выгод от реформы с интегральными издержками, и т. п. (Полтерович, 2007).

Выше было показано, что приватизацию следует рассматривать как элемент более общей задачи – рационального сочетания государственной и частной собственности; при ее решении не исключена необходимость приобретения собственности у частных агентов. При составлении государственного «портфеля» нельзя ограничиваться стандартными соображениями о необходимости контролировать инфраструктуру, производство общественных благ и рыночную власть на несовершенных рынках. Необходимо принимать во внимание издержки приватизации и, самое главное, – учитывать, что государственная собственность – это мощный инструмент промышленной политики, приобретающий особое значение в связи с вступлением страны в ВТО.

Хотелось бы еще раз подчеркнуть один из центральных тезисов настоящей работы. Речь идет о не вполне стандартном понимании роли государственных предприятий как

институтов развития. Об этой роли упоминается во многих работах (см., в частности, (Авдашева, Долгопятова, Пляйнес, 2007; Дементьев, 2011)). В первой из названных публикаций в качестве примеров указываются холдинги, созданные в Италии, Австрии, Испании (с. 13-14). Они оказываются эффективными далеко не всегда. Российское правительство пыталось двигаться по этому пути и не добилось успеха, как, впрочем, и некоторые другие страны.

Неудачи во многом коренятся в неверном подходе к промышленной политике, согласно которому она должна опираться на выбор приоритетов, осуществляемый правительством.

Отбирать следовало бы не приоритеты как абстрактные идеи, а наиболее эффективные проекты. Проекты должны быть результатом взаимодействия государственных предприятий-лидеров и частного сектора. Эта форма государственно-частного партнерства до сих пор не получила развития, но именно она, скорее всего, является наиболее перспективной. Наличие госпредприятий не должно «убивать» конкуренцию, а лишь уменьшать ее издержки. Для этого сфера влияния госпредприятий должна быть четко определена, ее расширение должно происходить лишь в исключительных случаях и на рыночных условиях. Разумеется, двойственность их позиции может препятствовать успеху, но этот путь заслуживает экспериментальной проверки.

Накопленный опыт российских реформ показывает, сколь велики шансы на провал очередной широкомасштабной приватизации. Негативное отношение к реформам 90-х годов почти неизбежно распространится и на предстоящие преобразования. Неудача, нанесет очередной ущерб имиджу государства. Следует отказаться от массовых кампаний по изменению собственности. Они ведут к интенсификации процессов присвоения ренты, создают почву для административных интриг, а потому практически обречены на неудачу. Программа постепенной приватизации, основанная на взвешенной и тщательно проработанной стратегии управления государственной собственностью, не исключающей и приобретение государством пакетов акций в необходимых случаях, позволила бы избежать таких последствий.

Литература

Авдашева С.Б., Долгопятова Т.Г., Пляйнес Х. Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. Препринт. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007.

- Дементьев В. Е.* Структура корпоративной системы и длинные волны в экономике. М.: ЦЭМИ РАН, 2011.
- Мальгинов Г. Н., Радыгин А. Д.* Смешанная собственность в корпоративном секторе: эволюция, управление, регулирование. М.: ИЭПП, 2007.
- О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 N 1024 (ред. от 29.11.2000).
- Полтерович В. М.* Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.
- Полтерович В., Попов В.* Эволюционная теория экономической политики. Часть II. Необходимость своевременного переключения. // Вопросы экономики, № 7, 2006.
- Полтерович В. М.* Приватизация и рациональная структура собственности. Часть 1. Приватизация: проблема эффективности. // Экономическая наука современной России. № 4, 2012.
- Приватизация будет проведена рационально. // Коммерсантъ, №103 (4888), 08.06. 2012.
- Рейтинг программ инновационного развития госкорпораций и компаний с государственным участием М.: Рейтинговое агентство «Эксперт РА» // http://www.raexpert.ru/researches/pir_2012/pir_2012.pdf, 2012.
- Российский статистический ежегодник 2011. М.: Росстат. // http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_13/Main.htm, 2012.
- Рубинштейн А. Я.* К теории опекаемых благ. Неэффективные и эффективные равновесия. // Вопросы экономики, №3, 2011.
- Федеральный закон от 14.11.2002 N 161-ФЗ (ред. от 30.11.2011). О государственных и муниципальных унитарных предприятиях. // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=122426>
- Шпренгер К.* (2010a). Государственная собственность в российской экономике. Часть 1. Масштаб и распределение по секторам. // Журнал Новой экономической ассоциации, № 6, 2010.
- Шпренгер К.* (2010 b). Государственная собственность в российской экономике. Часть 2. Проблемы управления и влияние на эффективность. // Журнал Новой экономической ассоциации, № 7, 2010.
- Annual Report. State-owned companies 2010. Government Offices of Sweden. Ministry of Finance, 2010.
- Biais, B., and E.C. Perotti.* Machiavellian privatization. // American Economic Review, 92, 240-58, 2002.

- Bortolotti, B. and V. Milelli.* Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues. // Fondazione Eni Enrico Mattei. Nota Di Lavoro, 124, 2006.
- Bortolotti, B., and P. Pinotti.* The political economy of privatization, FEEM // Note di Lavoro, 45, 2003.
- Chang, Roberto, Constantino Hevia, Norman Loayza.* Privatization and Nationalization Cycles. // World Bank Policy Research Working Paper No. 5029, 2009.
- Chong, Alberto, Florencio López-de-Silanes.* The Truth about Privatization in Latin America. // Inter-American Development Bank, Yale University and NBER, Working Paper #R-486, 2003.
- Christiansen, Hans.* The size and composition of the SOE sector in OECD countries. OECD corporate governance working papers, NO.5 // <http://www.oecd.org/dataoecd/55/42/48512721.pdf>, 2011.
- Chua, Amy.* The Privatization-Nationalization Cycle: The Link Between Markets and Ethnicity in Developing Countries. // Faculty Scholarship Series. Paper 342. // http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/342, 1995.
- Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Survey of OECD countries. Paris, OECD, 2005.
- Moderating Risks, Bolstering Growth. // The World Bank in Russia. Russian Economic Report № 27. April. World Bank // <http://www.worldbank.org/eca/rer>, 2012.
- Nellis, John.* The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis. Washington, D. C The World Bank. // http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/03/22//000094946_02030804050325/Rendered/INDEX/multi0page.txt, 2002.
- OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD, 2005.
- Polterovich V.* Towards the Theory of Privatization. Central Economic-Mathematical Institute, Russian Academy of Sciences. Working Paper, 1996.
- Siegmund, Uwe.* Are there nationalization-privatization cycles? A theoretical survey and first empirical evidence. // Kiel Working Papers, No. 757 // <http://hdl.handle.net/10419/46855>, 1996.
- The Government's Ownership Policy. Norwegian Ministry of Trade and Industry, 2008.
- The State's Ownership Report 2010. Norwegian Ministry of Trade and Industry, 2011.

Wicken, Olav. The Norwegian Path. Creating Resources and Building Enabling Sectors. // Working Paper. Centre for Technology, Innovation and Culture. University of Oslo. October, 2010.