
В.М. Полтерович

**ПРИВАТИЗАЦИЯ И РАЦИОНАЛЬНАЯ
СТРУКТУРА СОБСТВЕННОСТИ**

Москва
Институт экономики
2012

Полтерович В.М. Приватизация и рациональная структура собственности. — М.: Институт экономики РАН, 2012. — 66 с.

ISBN 978-5-9940-0344-2

Рассматриваются издержки и выгоды приватизации, особое внимание уделяется учету нынешних российских условий. Опыт многих стран, эконометрические и теоретические исследования, обзор которых дается в работе, показывают, что относительная эффективность приватизированных предприятий по сравнению с государственными зависит от стадии развития экономики и качества институтов. 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. Показано, что решения о приватизации следует рассматривать в контексте более общей задачи отыскания рациональной структуры собственности в экономике. Анализируются условия, влияющие на соотношение эффективности государственных и частных предприятий. Выдвинут ряд гипотез о характере зависимости рациональной структуры от уровня развития страны, качества государственного управления и качества рынка. Сформулированы рекомендации по повышению эффективности управления госсектором.

Ключевые слова: теорема Сэппингтона—Стиглица, трансформационные издержки, НП-циклы, стационарная структура собственности, диверсификация собственности, промышленная политика.

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

Polterovich V. Privatization and the Rational Ownership Structure. Moscow, Institute of Economy RAS. 2012. — 66 p.

The costs and benefits of privatization are considered, focusing on the current Russian conditions. The experience of many countries, as well as econometric and theoretical studies, a review of which is given in the paper, show that relative efficiency of privatized enterprises in comparison with the state depends on the stage of economic development and quality of institutions. State-owned enterprises may have a number of special functions which are particularly important for developing or resource abundant economies. In particular, they can play the role of agents of modernization to initiate large-scale projects as public-private partnerships. It is shown that the decision on privatization should be considered in the context of a more general problem of finding a rational ownership structure in an economy. Factors affecting the comparative efficiency of public and private enterprises are analyzed. A number of hypotheses are proposed about the shape of dependence of the rational ownership structure on the level of development, the quality of government, and the quality of markets. Recommendations on improvement of the public sector management are formulated.

Keywords: Sappington — Stiglitz theorem, transformation cost, NP-cycles, stationary ownership structure, ownership diversification, industrial policy.

JEL Classification: F15, F60.

ISBN 978-5-9940-0344-2

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ТЕОРИЯ ПРИВАТИЗАЦИИ: КРАТКИЙ ОБЗОР	7
ГЛАВА 2. ВЫИГРЫШ ОТ ПРИВАТИЗАЦИИ: АРГУМЕНТЫ «ЗА»	10
ГЛАВА 3. РЕЗУЛЬТАТЫ ЭМПИРИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ	13
ГЛАВА 4. ТРАНСФОРМАЦИОННЫЕ ИЗДЕРЖКИ ПРИВАТИЗАЦИИ И КАЧЕСТВО РЫНКА	23
ГЛАВА 5. НП-ЦИКЛЫ	30
ГЛАВА 6. РАЦИОНАЛЬНОЕ СОЧЕТАНИЕ ТИПОВ СОБСТВЕННОСТИ	35
ГЛАВА 7. ОПЫТ НОРВЕГИИ	42
ГЛАВА 8. ОЧЕРЕДНАЯ МАССОВАЯ ПРИВАТИЗАЦИЯ В РОССИИ: В ЧЕМ ПРИЧИНЫ?	46
ГЛАВА 9. «ПРИВАТИЗАЦИЯ» И «НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ» В КОНТЕКСТЕ ОПТИМИЗАЦИИ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИИ	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	58
Литература	60

ВВЕДЕНИЕ*

Распоряжением премьер-министра от 20 июня 2012 г. программа приватизации федерального имущества существенно расширена. Теперь к 2016 г. планируется приватизировать ряд крупных компаний; некоторые из них играют ключевую роль в соответствующих секторах народного хозяйства¹. Выбор этих предприятий никак не обоснован, да и общие цели реформы как бы предполагаются само собой разумеющимися. Между тем, 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.

Для обоснования этого тезиса в главе 1 коротко рассмотрены результаты теоретических работ по приватизации. Эти результаты неоднозначны, но на некоторые из них опираются сторонники «безусловной» приватизации. Их аргументы более детально изложены в главе 2. При рассмотрении результатов эмпирических исследований (глава 3) выявляется, что эти аргументы не имеют достаточных оснований и что успех приватизации существенно

* Автор признателен А.Я. Рубинштейну за обсуждение работы и замечания.

1. В их числе: ВТБ; «Объединенная зерновая компания»; «Зарубежнефть»; «РусГидро»; «ИНТЕР РАО ЕЭС»; «Международный аэропорт Шереметьево»; «Аэрофлот – российские авиалинии»; «Российский Сельскохозяйственный банк»; «Акционерная компания «АЛРОСА»; «Роснефть». Кроме того, планируется снизить уровень участия государства в капитале ряда компаний (*Распоряжение от 20 июня... (2012)*).

зависит от качества институциональной среды. В главе 4 предпринята попытка проанализировать, что именно стоит за этим выводом. Здесь показано, что важнейшую роль играют трансформационные издержки приватизации, которые обычно игнорируются и в научных, и в политических дебатах. Чем ниже качество государственного управления, тем меньше прибыль государственных предприятий, но одновременно — тем больше трансформационные издержки. «Плохое» государство вероятнее всего не справится и с задачей быстрого реформирования, так что в первую очередь нужно искать способы постепенного улучшения качества государственного управления. Кроме того, для успеха приватизации необходимо и достаточно высокое качество рынка.

На практике, однако, правительства нередко принимают решения о приватизации или национализации, игнорируя необходимые предпосылки успеха. Для объяснения такого поведения в главе 5 рассматривается теория циклов «национализация — приватизация». Эти циклы частично обусловлены мировыми кризисами; кроме того они являются результатом политической и идеологической борьбы.

Поскольку вера в преимущества приватизированных предприятий не имеет под собой достаточных оснований, возникает вопрос, каково должно быть рациональное сочетание типов собственности. В главе 6 сделана попытка наметить подходы к его решению. 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. На основе анализа, представленного в предыдущих разделах, сформулирован ряд гипотез о зависимости рациональной структуры собственности от стадии развития страны.

Рассмотрение опыта Норвегии (глава 7), подтверждает роль государственных предприятий как институтов развития и демонстрирует современные принципы управления государственным сектором.

Причины появления очередной программы масштабной приватизации в России анализируются в главе 8. 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 широко, по совершенствованию управления государственным сектором сформулированы в главе 9. В заключении подводятся итоги исследования.

ТЕОРИЯ ПРИВАТИЗАЦИИ: КРАТКИЙ ОБЗОР

Теория приватизации быстро развивалась в течение последних 25 лет. Значительная часть результатов, полученных до середины 1990-х гг., отражена в четырехтомнике (*Yarrow, Jasinski (eds.) (1996)*). Обзору теории приватизации, включая более современные работы, посвящена статья (*Cavaliere, Scabrosetti (2008)*). Авторы выделяют два направления. Первое из них сопоставляет эффективность управления государством и частными агентами, приобретающими собственность в результате приватизации. Второе исследует, главным образом, вопрос, приводит ли приватизация к реструктуризации.

В рамках первого направления основополагающей следует считать статью (*Sappington, Stiglitz (1987)*), где показано, что форма собственности не существенна, если предполагать

симметрию информации, нейтральность агентов к риску и совершенство конкуренции частных агентов за продаваемую государством собственность (теорема Сэппингтона–Стиглица). Если же эти условия не выполняются, то приватизация не обязательно ведет к эффективному решению. В частности, если для частных агентов характерно неприятие риска (что вполне вероятно), а производственные риски высоки, то приватизация не обеспечивает эффективности.

В модели (*Shapiro and Willig (1990)*, цитируется по (*Cavaliere, Scabrosetti (2008)*)) предполагается, что чиновник, являющийся менеджером государственного предприятия, владеет пол-

ной информацией о производстве, но может преследовать свои собственные цели, отличные от общественных. Если предприятие приватизировано, то этот чиновник уже не управляет им непосредственно, а выполняет функции регулятора. Он получает необходимую информацию от собственника и должен заключить с ним оптимальный стимулирующий контракт, предусматривающий определенную величину налога или дотации в зависимости от выпуска фирмы. Неполнота информации препятствует чиновнику достижению его целей. Если эти цели далеки от общественных, то приватизация оказывается целесообразной. Отсюда делается вывод, что в сильно коррумпированной экономике приватизация увеличивает эффективность производства.

Идеи Сэппингтона–Стиглица и Шапиро–Виллига развивались в разных направлениях. В частности, учитывались различия в поведении собственников и менеджеров фирмы, структура частного рынка, множественность собственников, наличие двух принципов – собственников и регулятора, мягкость бюджетных ограничений, забота правительства о занятости и т. п.

Связь занятости, реструктуризации и приватизации – доминирующая тема в рамках второй ветви теории, опирающейся на идеи новой политической экономии. Решение о приватизации принимается в процессе торга между политиками и менеджерами. Предполагается, что политики стремятся сохранить уровень занятости, а менеджеры склонны к реструктуризации, обычно предусматривающей увольнение рабочих (*Shleifer, Vishny (1994)*). Даже если фирма полностью или частично приватизирована, политики могут подкупать менеджеров, чтобы предотвратить реструктуризацию. Но и менеджеры могут подкупать политиков. Если нет препятствий для коррупции, то возникает процесс торга по Нэшу, который приводит к одному и тому же равновесию, не зависящему от распределения собственности и, разумеется, не эффективному с общественной точки зрения.

В работе (*Blanchard (1997)*)² предполагается, что решение о приватизации (в предложенной модели она отождествляется с

2. Излагаемая в ней модель развита автором совместно с Ф. Агионом (Philippe Aghion). В ней предполагается, что приватизация автоматически влечет за собой реструктуризацию.

реструктуризацией) принимается работниками, которые сопоставляют выигрыш от возможного увеличения заработной платы после приватизации с потерями из-за возможного увольнения. Эти потери велики, если велика безработица и, следовательно, мала вероятность найти работу после увольнения. В этом случае приватизации не происходит.

Следует отметить, что далеко не все теоретические разработки зиждутся на солидной эмпирической основе, и лишь немногие из них применимы к российским условиям.

Вывод, что при высокой коррупции приватизация выгодна, вызывает сомнения: в модели не учтены издержки приватизации, при высокой коррупции они могут превзойти выгоды от трансформации.

Весьма распространенное предположение, что в основе решений о реструктуризации лежит коллизия между ее сторонниками — менеджерами и ее противниками — политиками, противоречит российским данным. Многочисленные опросы показали, что в процессе реформ 1990-х гг. директора предприятий поддерживали избыток рабочей силы, стремясь сохранить коллектив, а влияние властей было незначительным (см. *Капелюшников (2001, с. 218)*) и обсуждение этого феномена в книге (*Полтерович (2007, с. 395–399)*).

Довольно тонкое обоснование приватизации было предложено в статье (*Laffont, Tirole (1991)*), породившей значительное число обобщений и модификаций: в условиях государственной опеки (при мягких бюджетных ограничениях) менеджер прилагает меньшие усилия, нежели в условиях частной собственности, поскольку рассчитывает на помощь (а усилия его ненаблюдаемы). Выглядит правдоподобно, но отсюда одновременно следует, что приватизированная собственность эффективнее государственной, что не подтверждается российскими данными. Не вполне удовлетворительны и другие объяснения (см. обзор в (*Borner (2004)*)).

С другой стороны, теорема Сэппингтона—Стиглица о несущественности формы собственности при идеальных условиях разъясняет некоторые факты, обнаруженные эмпирическими исследованиями (см. ниже).

Теоретические аргументы, краткий обзор которых был дан выше, нередко используются и в научных, и в политических дебатах о приватизации.

ВЫИГРЫШ ОТ ПРИВАТИЗАЦИИ: АРГУМЕНТЫ «ЗА»

Сторонники приватизации во многом следуют логике упоминавшихся выше теоретических работ (*Shapiro and Willig (1990)*) и (*Laffont, Tirole (1991)*). В частности, обращается внимание на конфликт интересов, характерный для государственного сектора: государство выступает одновременно как собственник, менеджер и регулятор. Благодаря покровительству государства для госпредприятий создается тепличная обстановка, в частности, действуют мягкие бюджетные ограничения, а значит — слабы конкурентные стимулы. Неэффективность порождается несколькими основными механизмами.

Во-первых, покровительство государства, защищающего госпредприятия от конкурентов, приводит к *найму менее квалифицированных менеджеров* и, значит, к более низкой эффективности.

Во-вторых, «субъектная» заинтересованность в успехе предприятия характерна для частного собственника, но не для государства; *госпредприятия, в отличие от частных фирм, не контролируются владельцами капитала*, значит и качество государственного управления неизбежно ниже.

В-третьих, *снижение качества обусловлено еще и недостатком информации* о предприятии у госчиновников, что открывает возможности для оппортунистического поведения менеджеров (агентская проблема). Эти возможности расширяются вследствие мягких бюджетных ограничений.

В-четвертых, государственная собственность слабо защищена от злоупотреблений. Сами контролеры стремятся извлечь ренту из своего положения и склонны к коррупции.

В-пятых, государственные предприятия используют свои административные и политические связи в процессе конкуренции с частными компаниями; это снижает стимулы для частного сектора, препятствует его развитию.

В-шестых, управление государственной собственностью требует расходов, которые несет бюджет и которые не отражаются в калькуляции издержек предприятия. Даже если государственное и частное предприятия имеют совершенно одинаковые показатели, первое должно быть признано менее эффективным.

Аргумент другого характера в пользу приватизации — ожидание инвестиций от нового собственника в приватизируемый объект. Поскольку эти инвестиции не вошли в государственную программу, их народнохозяйственная эффективность, скорее всего, ниже нормы, принятой при оценке государственных проектов. Но тогда у компании-покупателя должны быть какие-то особые обстоятельства (например, она располагает новыми технологиями) для того, чтобы ей были выгодны вложения в приобретаемый объект. Эти обстоятельства целесообразно выявить в процессе приватизации, чтобы увеличить вероятность достижения поставленной цели.

Еще один аргумент — развитие финансового сектора. В процессе принятия решения о приватизации этот аргумент может играть определенную роль, поскольку он отражает интересы финансовых структур. На наш взгляд, с народнохозяйственной точки зрения этот аргумент следует принимать во внимание, если государство не ставит перед предприятием никаких дополнительных целей кроме извлечения прибыли. Для сильно отстающих экономик необходима масштабная промышленная политика, а развитие рынка ценных бумаг не является первоочередной задачей (Полтерович (2007, с. 412)).

Очевидный случай возникает, когда госпредприятие убыточно, требует дотаций, которые признаны ненужными (в том числе и для поддержания занятости). В этом случае целесообразность его продажи не вызывает сомнений.

В работе (*Boardman, Laurin and Vining (2002)*) приведены ссылки на ряд исследований, посвященных оценке эффективности приватизации. Как утверждается, большинство из них показывает, что после приватизации растет доходность бизнеса, увеличиваются производительность и выплаты дивидендов, уменьшается долг (pp. 139–142). Эти выводы в основном подтверждаются данными о приватизации в Канаде 1986–1995 гг.

Среди более ранних работ, обосновывающих эффективность приватизации, следует отметить (*D'Souza, Megginson (1999)*). В этой статье сравнивались характеристики 85 фирм до и после полной либо частичной продажи их акций. Штаб-квартиры 58 из этих фирм располагались в 15 развитых странах, а штаб-квартиры 27 фирм – в 13 развивающихся. Распределение фирм по странам и отраслям было крайне неравномерным. Например, 16 компаний представляли электроэнергетику Великобритании. Авторы делают вывод об эффективности приватизации.

РЕЗУЛЬТАТЫ ЭМПИРИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

В последние десять лет появляется все больше работ, отвергающих тезис, что частное предприятие всегда (или даже «как правило») лучше государственного. Впрочем, «еретики» существовали и раньше. Например, в работе (*Kole and Mulherin (1997)*), где исследовалась обширная выборка предприятий США, не найдено существенной разницы в эффективности государственных и частных предприятий.

Приватизация в развитых странах

В работе (*Villalonga (2000)*) приведен список свыше 150 работ, посвященных сравнению эффективности государственных и частных предприятий и оценке результатов приватизации в разных странах на основе различных выборок. Среди них около $\frac{2}{3}$ содержат вывод, что частные предприятия более эффективны, а в $\frac{1}{3}$ утверждается, что для такого вывода нет оснований, причем авторы более полутора десятков работ вынуждены отдать предпочтение государственной собственности. Следует отметить, что во всех работах из рассмотренного списка, за единичными исключениями, исследовались предприятия развитых стран. Сам автор оценивает эффективность приватизации 24 испанских компаний на основе лонгитюдных данных за ряд лет. Гипотеза о положительном эффекте приватизации не подтвердилась. Но оказалось, что на ее результа-

ты влияют институциональные и организационные факторы; это обстоятельство особенно подчеркивается в статье. В частности, приватизация в период рецессии ухудшает результат, а продажа иностранному инвестору улучшает его.

В статье (*Parker (2004)*) анализируются выводы 21 исследования, посвященного оценке результатов приватизации, имевшей место в Великобритании с 1979 по 1999 г. Как известно, первые оценки этого процесса, инициированного Маргарет Тэтчер, были весьма положительными; во многом именно опыт Англии послужил основанием для развертывания приватизации во всем мире. Однако с течением времени усиливались сомнения. Авторы одиннадцати работ из 21-й не склонны считать, что смена собственности сама по себе дала положительный эффект; по их мнению, для этого необходимо улучшение конкурентной среды и регулирования. В нескольких исследованиях, где оценивалась общая факторная продуктивность (TFP), отмечается замедление ее роста.

Согласно ряду исследований, в результате приватизации не происходит значимого увеличения инвестиций на единицу продаж (см., в частности, (*Boardman, Laurin and Vining (2002)*) и (*D'Souza, Megginson (1999)*). Более того, в недавней работе (*Straska, Waller (2012)*) утверждается, что после приватизации инвестиционная активность фирм падает. Авторы рассматривали выборку из 63 достаточно крупных американских фирм, пакеты акций которых были проданы в 1980–2007 г. Для каждой фирмы вычислялось инвестиционное отношение, измеренное либо капитальными издержками на единицу продаж, либо суммой капитальных издержек и расходов на исследования и разработки на единицу продаж. Обнаружилось, что до приватизации эти отношения значимо не отличались от аналогичных медианных характеристик фирм той же отрасли, но после нее стали существенно меньше. Кроме того, после приватизации фирмы стали слабее реагировать на имеющиеся инвестиционные возможности (измеренные отношением рыночной цены фирмы к бухгалтерской стоимости ее активов), нежели соответствующие «эталонные фирмы». Возможно, это связано с увеличением относительного долга (левериджа) после приватизации, о чем свидетельствуют данные. Это увеличение в свою очередь требует объяснения. Можно предположить, что оно возникает из-за

дополнительных издержек, которые несет фирма в процессе трансформации. Еще один фактор – увеличение дивидендов, также фиксируемое имеющейся информацией.

Ни в одной из известных нам работ не зафиксирован рост общей факторной продуктивности (TFP) после приватизации. Значит, технический уровень фирм в результате приватизации в среднем не повышается, а ведь именно это нередко рассматривают как одну из ее главных задач.

Согласно (*Boardman, Laurin and Vining (2002)*), в большинстве случаев улучшение показателей, и притом весьма резкое, наблюдается за год до приватизации или в тот же год; после приватизации показатели значительно ухудшаются, оставаясь все же лучшими, чем за два–три года до нее. Этот эффект объясняется «угрозой приватизации». Иными словами, узнав о предстоящей приватизации, менеджеры начинают лучше работать, чтобы не быть уволенными или получить щедрые компенсации. Возможно, однако, и другое объяснение (не противоречащее первому): перед приватизацией, стремясь повысить цену, правительство прекращает использовать предприятие как инструмент социальной или промышленной политики. Благодаря переориентации высвобождающихся ресурсов на коммерческий эффект, характеристики предприятия улучшаются, а после (в результате?) приватизации происходит их ухудшение.

Приватизация в развивающихся странах

В работе (*Plane (1997)*) рассматриваются данные о 35 развивающихся странах. Сопоставляются средние темпы роста ВВП за 1988–1992 гг. и, кроме того, соотношение средних темпов роста за два периода: 1984–1988 гг. и 1988–1992 гг. (до и после приватизации). Показано, что приватизация ускоряет рост. Автор сам отмечает как недостаток малый объем выборки и короткий период наблюдения. При попытке исследовать влияние приватизации в отраслевом разрезе выяснилось, что значимо влияет на рост лишь приватизация инфраструктурных предприятий – результат, который трудно объяснить.

В статье (*Barnett (2000)*) рассматривается выборка из 17 стран, включая 7 переходных экономик. Период наблюдения не

указан, но, судя по числу наблюдений, он составлял около 5 лет. Расчеты показали, что приватизация ускоряет рост и даже уменьшает безработицу. При этом автор предупреждает, что результаты могут быть смещены не только вследствие ограниченности выборки, но и потому, что большая часть включенных в нее стран в рассматриваемый период получала финансовую помощь от МВФ (р. 4). Влияния приватизации на инвестиции не обнаружено.

В более поздних работах исследуются более представительные выборки. Так, в статье (*Filipovic (2005)*) автор рассматривает период 1990–1999 гг. и использует выборку из 92 развивающихся стран, включая переходные экономики; впрочем, в каждой из шести приведенных в статье регрессий удалось использовать данные о не более чем 54 странах. Автор учел значительный набор объясняющих переменных, в том числе институциональные индикаторы и интерактивные члены. Расчеты не демонстрируют значимого влияния приватизации на рост, но заставляют предположить, что знак этого влияния зависит от институциональных переменных.

Исследуя выборку из 82 развивающихся стран в промежутке с 1991 по 2002 гг. (см. *Adams, Mengistu (2008)*), авторы не обнаружили значимого влияния интенсивности приватизации (измеренной как отношение дохода от продажи предприятий к ВВП) на рост и неравенство. Этот вывод не изменился после введения фиктивных переменных, учитывающих региональную принадлежность стран. Зато значимым оказался индекс эффективности правительства.

Можно предположить, что более адекватной была бы нелинейная (пороговая) регрессия, учитывающая взаимодействие эффективности правительства и уровня приватизации. Эффективное правительство добивается положительного результата путем рационального выбора приватизируемых предприятий и отбора потенциальных собственников. *Значит, при достаточно высокой эффективности правительства приватизация должна ускорять рост, а при низкой — замедлять его.*

Эта гипотеза частично подтверждается в статье (*D'Souza, Megginson (1999)*), где показано, что эффект приватизации в развивающихся странах меньше, чем в развитых (р. 1416).

В статье (*Boubakri, Smaoui and Zammiti (2009)*) рассматривается влияние приватизации (измеренной как отношение

дохода от продажи предприятий к ВВП) на рост для выборки из 56 стран на временном отрезке с 1980 по 2004 г. Авторы используют современный вариант обобщенного метода моментов, а также инструментальные переменные; они определяют зависимую переменную как первую разность логарифма душевого ВВП, исключая тем самым влияние неучтенных индивидуальных характеристик рассматриваемых стран. Результаты расчетов, по их мнению, демонстрируют положительное влияние приватизации на рост. На мой взгляд, однако, эти результаты не вполне однозначны. В работе представлен ряд регрессий, только одна из которых содержит индикатор качества институтов. И как раз для этой регрессии значимость показателя приватизации снижается до пограничного 10%-го уровня; при альтернативном же измерении приватизации значимое влияние исчезает вовсе. Зато в регрессии с интерактивным членом — произведением показателей приватизации и качества институтов — он оказывается значимым (см. pp. 35, 38). Иными словами, степень влияния приватизации определяется качеством институтов.

Стоит добавить, что идею нелинейности связи между приватизацией и ростом следовало бы распространить и на механизм влияния на рост индивидуальных характеристик страны. В нелинейном случае использованный в статье прием не устраняет это влияние, так что полученный результат вполне может быть следствием смещенности выборки: в ней более 40% составляют развитые страны.

На самом деле, эффективность приватизации может зависеть не только от общих характеристик страны и ее истории, но и от конкретной отрасли. Справедливость этого (вполне естественного) тезиса продемонстрирована в работе (*Gasmi et al* (2011)), в которой исследуется эффективность приватизации операторов фиксированной телефонной связи. Авторы рассматривают данные за 1985–2007 г. для выборки из 23 стран ОЭСР и 85 других стран, среди которых 25 стран Латинской Америки и Карибского бассейна и 43 африканских государства. Эффективность измеряется как прирост магистральных линий на одного работника. Кроме того, рассматривается влияние приватизации как на выпуск самой отрасли (число телефонных линий

на 100 жителей), так и на выпуск конкурирующей отрасли (число подписчиков на сотовую связь)³. Регрессионный анализ (учитывавший значительное число страновых характеристик) показал, что выпуск отрасли значимо не увеличился ни для одной из рассматривавшихся подвыборок. Для всей группы африканских стран он значимо уменьшился, поскольку цены на обслуживание потребителей по фиксированной связи возросли, при этом снизилась и эффективность. Зато возросла подписка на сотовую связь, на нее цены не увеличились. Заметим, что повышение цен на фиксированную связь связано с прекращением ее дотирования после приватизации. Единственный значимый результат приватизации в странах ОЭСР – увеличение эффективности отрасли за счет сокращения работников. А вот в странах из наиболее отсталой подгруппы африканских стран – бедных ресурсами и не имеющих выхода к морю – приватизация привела лишь к двум значимым отрицательным эффектам: упала эффективность и сократилась подписка на сотовую связь. Как обычно, реакция неразвитого рынка слабо предсказуема⁴.

Возражая против поспешных выводов об эффективности приватизации, авторы статьи (*Cook, Uchida (2008)*) также обращают внимание на необходимость учета отраслевой специфики. По сравнению со своими предшественниками авторы располагали большей выборкой (более 150 приватизированных предприятий из 22 развивающихся стран) и большим временным горизонтом. Сопоставлялись медианные значения ряда показателей за три года непосредственно после приватизации в начале 1990-х гг. и за три года в конце 1990-х – начале 2000-х гг. Кроме того, изменения медианных значений приватизированных предприятий сравнивались с аналогичными изменениями для частных предприятий, никогда не являвшихся государственными. Медианная доходность активов приватизированных предприятий и в начальном, и во втором периоде была выше, чем доходность

-
3. Строго говоря, следовало бы измерять эффективность с учетом выпуска обеих отраслей.
 4. С авторской интерпретацией результатов регрессий можно поспорить. В частности, они считают положительным эффект приватизации в странах ОЭСР. Но сокращение работников при неизменном выпуске может, в зависимости от условий, сказаться как положительно, так и отрицательно на развитии всей экономики.

частных. Она снизилась для обеих групп, хотя приватизированные показали несколько меньший процент снижения. Для них изменения медианного объема продаж, как абсолютного, так и в расчете на одного работника, оказались незначительными, а для частных предприятий — существенно меньшими. Приватизированные предприятия в значительно меньшей пропорции сократили занятость и капитальные затраты на единицу активов, при этом в значительно большей пропорции увеличили леверидж; впрочем, он у них был и остался на меньших значениях. Таким образом, государственные предприятия были в среднем не хуже частных и не продемонстрировали существенного улучшения в результате приватизации. Интересно различие между коммунальными службами (электричество, вода, газ, телекоммуникации) и остальными приватизированными предприятиями. Первые продемонстрировали значительно большее ухудшение показателей, хотя их начальная доходность была выше.

Очень медленно наращивает частный сектор правительство Китая. Приватизация в Китае продолжается уже почти 30 лет, и все еще «около 50 процентов ВВП находится в собственности или контролируется государством» (*Szamosszegi, Kyle (2011, p. 1)*)⁵.

В недавней работе (*Estrin et al (2009)*), написанной известными специалистами и опубликованной в одном из ведущих журналов, обобщены результаты 35 исследований, посвященных сравнению эффективности приватизированных и государственных предприятий в переходных экономиках. Вот выводы авторов: «...приватизация сама по себе не гарантирует улучшения функционирования, по крайней мере, в кратко- и среднесрочной перспективе» ... «эффект приватизации предприятий отечественными собственниками ... был положительным в странах Восточной Европы; он был нулевым или даже отрицательным в России и остальных странах СНГ» (p. 25)⁶.

Вывод, что для успеха приватизации необходимы определенные условия, признается все большим числом специалистов. Так,

-
5. В статье отмечается, что другие авторы дают более низкие оценки доли китайского государственного сектора.
 6. Вместе с тем, исследования показали, что вновь возникшие частные предприятия, как правило, эффективнее государственных.

авторы известной «Стратегии-2020», явные сторонники сокращения государственного вмешательства в экономику, пишут:

«...Современная экономическая теория показывает, что «универсально пригодной» формы собственности не существует, а для эффективности предприятий важнее не форма собственности, а уровень развития конкуренции и структура рынка. Более того, в некоторых случаях приватизация предприятий общественного сектора и естественных монополистов может нанести вред потребителям. Подчас приватизация приводит к сворачиванию инновационных программ. А если государству удастся превратить госкомпании в институты развития, они могут использовать свой особый статус, в т. ч. правительственную финансовую поддержку, для ускорения ломки консервативных структур и обеспечения более благоприятных условий для развития высокотехнологических отраслей» (*Итоговый доклад... (2012, с. 686)*)⁷.

Как демонстрирует В. Попов, не существует линейной связи между размером государственного сектора и экономическим ростом. Он замечает:

«Из всех постсоветских республик только в Белоруссии, Узбекистане и Туркменистане доля госсектора сохраняется на уровне более 50% За последние 20 лет рост производства в этих трех странах в сравнении с предкризисным пиком (1989 годом) составил 50% и более». В то время как в некоторых «более «приватизированных» странах рост ВВП в 1989–2009 гг. едва дотягивает до положительной величины, а то и вообще отрицательный. К примеру, на Украине – минус 40%» (*Попов (2011)*).

Не удивительно, что многочисленные попытки построить теорию, доказывающую эффективность приватизации, не привели к успеху. Авторы цитированного выше обширного обзора работ, посвященных этой проблеме, пишут: «Теоретические результаты, касающиеся связи между приватизацией и эффективностью, не приводят к какому-либо определенному заключению» (*Cavaliere, Scabrosetti (2008, p. 1)*).

7. К сожалению, этот тезис никак не учтен в последующем тексте Стратегии-2020.

Снова о развитых странах: государственный сектор в недавнем прошлом

Необходимо подчеркнуть, что в недавнем прошлом роль SOE в ныне развитых странах была более значительной.

В подавляющем большинстве стран ЕС «телекоммуникации, коммунальные услуги, транспорт и энергетический сектор находились полностью в руках государства вплоть до первой половины 1990-х» (*Bortolotti, Milelli (2006, p. 8)*). Государственный сектор играл важнейшую роль и в «восточно-азиатских тиграх» в периоды их быстрого роста, и в странах Западной Европы в процессе их восстановления после Второй мировой войны (*Chang (2007)*).

В работе кембриджского экономиста Ха-Чжун Чана (*Chang (2007)*; см. также (*Понов (2011)*)), которую заместитель Генерального секретаря ООН по экономическим и социальным вопросам Антонио Окампо рекомендует разработчикам стратегий развивающихся стран, говорится: «Несмотря на распространенное мнение, поощряемое медиа-бизнесом и современной общепринятой риторикой, госпредприятия могут быть эффективными и хорошо управляемыми» (р. 8). В качестве примера Чан приводит Сингапур, в душевом исчислении одну из самых богатых стран мира. В 1993 г. доля государственного сектора (включая общественный сектор и предприятия в 100%-й собственности государства) составляла около 60%; к 2001 г. эта доля существенно сократилась, но все еще насчитывала более 20% ВВП (р. 9). До сих пор правительство Сингапура владеет не только Сингапурскими авиакомпаниями, одной из наиболее эффективных мировых авиакомпаний, но и многими другими крупными фирмами — производителями и поставщиками электричества и газа, всех видов транспортных услуг, а также телекоммуникаций и электроники.

Последнее обстоятельство следует подчеркнуть: государственный сектор Сингапура — это не только инфраструктура, но и передовые IT-технологии. Еще один важный факт: сингапурское правительство не стремится сохранить за собой лишь минимальный контрольный пакет акций: во многих случаях государство владеет долей, существенно превосходящей 50%. Значительный пакет дает большую свободу маневра для реализации политики развития (см. ниже).

Еще один классический пример успешного государственного предприятия — нефтедобывающая компания Statoil, сыграв-

шая решающую роль в становлении Норвегии как одной из самых процветающих экономик мира.

А вот что пишет Г. Свейн о канадской компании «Петро Кэнада», посредством которой правительство Канады, по существу, сформировало национальный нефтяной сектор: «На протяжении периода функционирования в качестве государственной корпорации «Петро Кэнада» была инструментом национальной политики. Ясно, что никакая другая компания не захочет вести за свой счет геологоразведку на неисследованных территориях (Арктика и шельф), заниматься технологическими разработками (битуминозные пески) и одновременно вести обычное бурение на нефть и разрабатывать месторождения, при этом стремясь расширить свое присутствие в каждой подотрасли: в добыче нефти, ее очистке, распределении и розничной реализации. И все это в одной стране. Ни одной частной компании не удавалось ничего подобного, даже в условиях чрезвычайно благоприятного налогового климата того времени» (гл. 9 в кн.: *Мальгинов, Радыгин (2007, с. 558)*).

Целью создания «Петро Кэнада» в 1975 г. «было обеспечение значимого присутствия Канады в отрасли, преимущественно (более чем на 90%) находящейся в руках иностранцев. При этом отрасль функционировала в условиях работы на международных, весьма политизированных, рынках того времени и не рассматривала интересы канадских потребителей в качестве приоритета» (с. 557).

В течение 15 лет задача была в основном решена, и канадское правительство приступило к приватизации компании, оставаясь с 1991 по 1995 гг. собственником большинства ее акций, а в последующие 9 лет – миноритарным акционером. В 2004 г. «Петро Кэнада» была полностью приватизирована (с. 556). Градуалистская стратегия позволила провести приватизацию без существенных потрясений.

Таким образом, исторические данные свидетельствуют в пользу гипотезы, что в странах догоняющего развития роль государственного сектора должна быть значительнее, чем в развитых странах.

Результаты эмпирических исследований показывают, что успех приватизации существенно зависит от качества институциональной среды. Ниже будет показано, что именно стоит за этим выводом.

ТРАНСФОРМАЦИОННЫЕ ИЗДЕРЖКИ ПРИВАТИЗАЦИИ И КАЧЕСТВО РЫНКА

Реформу следует считать допустимой, если дисконтированный выигрыш от ее осуществления превосходит соответствующие трансформационные издержки (см., например, *Полтерович (2007)*). В соответствии с этим анализ допустимости реформы должен включать рассмотрение источников выигрышей и издержек. В случае приватизации количественные оценки зависят от каждого конкретного случая, однако имеются общие качественные соображения, которые могут оказаться полезными, а в некоторых ситуациях – решающими.

Допустимость еще не означает эффективности: необходимо сопоставить альтернативные варианты приватизации, используя те или иные промежуточные институты. Поскольку в данном случае речь идет о допустимости и эффективности с точки зрения народного хозяйства, необходимо в обоих случаях учитывать экстернальные эффекты. В частности, расходы бюджета на управление госпредприятиями надо сопоставлять с издержками приватизационной реформы и с теми выгодами, которые получает народное хозяйство от деятельности госпредприятий как агентов модернизации.

Аналогичное замечание касается и возможного привлечения инвестиций.

Начнем с рассмотрения трансформационных издержек. Как обычно, следует иметь в виду три обобщенных процесса, порождающих издержки трансформации (*Полтерович (2007)*):

- 1) отвлечение ресурсов из традиционных сфер инвестирования на создание новых институтов;
- 2) дезорганизацию;
- 3) интенсификацию перераспределительных процессов.

К первому пункту относятся издержки на подготовку и принятие решений о приватизации, организацию аукционов, конкурсов или продаж акций на биржах, мониторинг соответствующих контрактов. В нынешних российских обстоятельствах эти издержки в расчете на приватизированное предприятие кратно возрастают, поскольку значительное число (по некоторым данным – $\frac{2}{3}$) фирм, выставленных на продажу, остаются в собственности государства из-за отсутствия покупателей.

Дезорганизация возникает вследствие смены менеджеров, необходимости адаптироваться к новому статусу фирмы. Наряду с обычными источниками издержек, здесь необходимо иметь в виду упущенную выгоду вследствие отказа перспективных партнеров от заключения контрактов уже на этапе подготовки к приватизации: смена собственника увеличивает вероятность нарушения договоренностей⁸. Наконец, активизация перераспределительной деятельности вызвана противоречивыми стремлениями покупателя и продавца добиться наиболее выгодной для себя сделки; лоббирование и коррупция – неизбежные спутники приватизационных процессов, особенно – в странах со слабыми институтами.

Неверная стратегия приватизации приводит не только к долгосрочной неэффективности, но и к сильным отрицательным экстернальным эффектам, к формированию плохого инвестиционного климата на десятилетия из-за нелегитимности возникшей частной собственности в глазах массы населения и, как следствие, отсутствия гарантий обеспечения прав на нее. В этом отношении Россия оказалась едва ли не в худшей ситуации. Об этом много написано, но все же стоит привести оценку нейтральных наблюдателей.

«В России процесс приватизации проходил беспорядочно и таким образом, что частные собственники аккумулировали очень большие активы, заплатив за них очень мало. Новые собственники, *олигархи*, стали богатыми и могущественными в течение 1990-х.

8. Я признателен Н.В. Старченко, обратившему мое внимание на это обстоятельство.

Постепенно оппозиция против этих махинаций выросла до такой степени, что при президенте Путине баланс власти был смещен в направлении большего государственного влияния на сектор природных ресурсов. Государство восстановило контроль, в частности, над нефтяными и газовыми активами...» (*Overview of State Ownership in the Global Minerals Industry* (2011, p. 15)).

Таким образом, ошибки приватизации порождают социальные издержки, связанные с особым отношением населения к ней.

«Изучение отношения населения к реформам приводит к простому заключению: все ненавидят приватизацию» (*Denisova et al* (2010))⁹. Поэтому население России с подозрением относится и к ее новому туру. В подобной ситуации неудача реформы приведет к серьезным имиджевым потерям для высших администраторов и, не исключено, — к социальным протестам, что в свою очередь может негативно сказаться и на производстве.

Чем ниже качество государственного управления, тем меньше прибыль государственных предприятий, но одновременно — тем больше трансформационные издержки. Следовательно, неэффективность государства по сравнению с частным сектором, даже если она имеет место, не является решающим аргументом в пользу приватизации. Иначе говоря, «плохое» государство вероятней всего не справится и с задачей быстрого реформирования, так что в первую очередь нужно искать способы постепенного улучшения качества государственного управления.

Весь имеющийся в России опыт подтверждает этот вывод. Трудно найти пример российской реформы, которую можно было с определенностью назвать успешной. Особенно показательна в этом отношении реформа РАО ЕЭС; сейчас поставлен вопрос о частичном возврате к старой системе. Имеет отношение к теме и пресловутый 94-й закон о госзакупках; опыт его применения показал, что такой, казалось бы, эффективный механизм как аукцион, часто используемый при приватизации, в российских условиях по-прежнему не работает. За первую половину 2012 г. Росимуществу удалось приватизировать одно крупное предприятие: было продано 50% минус

9. Авторы ссылаются на опросы населения, включавшие и страны Восточной Европы. Что касается России, то здесь уместно процитировать нобелевского лауреата Кеннета Эрроу: «Приватизация была предсказуемой экономической катастрофой» (*Nellis* (2002, p. 40)).

1 акция Объединенной зерновой компании. Аукцион прошел со скандалом, один из проигравших соперников заявил, что «процедуры проведения допэмиссии были непрозрачными и неконкурентными» (Огородников, Обухова (2012, с. 18)).

По сообщению Департамента информации Счетной палаты РФ от 3 июля 2012 г. проверка, осуществленная Счетной палатой, выявила, что «...механизмы достижения основных целей приватизации, предусматривающих повышение эффективности крупных компаний, а также привлечение в российскую экономику дополнительных инвестиций, в договорах, заключенных Росимуществом от имени Российской Федерации с покупателями федерального имущества, не отражены. Условия, обязывающие покупателя вкладывать финансовые средства в развитие и модернизацию приватизируемых объектов, во всех заключенных договорах отсутствуют. Отчеты об оценке рыночной стоимости приватизируемых пакетов акций девяти крупных акционерных обществ, являющиеся основными документами, подтверждающими обоснованность установления начальной цены приватизируемого имущества, в Росимуществе отсутствуют»¹⁰.

Следует отметить, что, по-видимому, и в развитых экономиках издержки приватизации часто недооцениваются. На это прямо указывает статья (*Privatization Myths Debunked* (2011)), опубликованная на сайте американского рабочего движения. Один из разоблачаемых в ней «мифов» состоит в том, что приватизация будто бы экономит деньги. Авторы утверждают, что на самом деле приватизация нередко ведет к издержкам для общества и правительства. Неверным считают авторы и утверждение, что «выбор компаний, с которыми заключаются приватизационные контракты, базируется на их достоинствах, а не на политических или финансовых связях». На самом деле приватизация «открывает двери недобросовестному поведению политиков и бизнесменов». Оба тезиса иллюстрируются примерами из американской практики.

На результат приватизации, наряду с трансформационными издержками и качеством государственного управления, решающее влияние оказывает также и третий фактор – *качество рынка*.

10. См.: <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/03072012-1/>.

Это словосочетание звучит непривычно¹¹, хотя оно вполне уместно, как и понятие «качество государства», измеряемое рядом агентств и широко используемое в исследованиях. Возможно, невнимание к качеству рынка проистекает из представления о том, что за структуру рыночных отношений ответственно государство, ведь именно оно устанавливает те или иные барьеры входа, обеспечивает законность и отвечает за образование работников. На самом деле, важнейшую роль играет массовая культура страны. Самое эффективное правительство не в состоянии за короткое время вырастить из неграмотной массы достаточное число умелых менеджеров и квалифицированных рабочих и внедрить западную деловую этику в среду, где господствуют племенные или патриархальные нормы, так что сами понятия конфликта интересов и коррупции теряют всякий смысл.

Во многих развивающихся странах высшие чиновники имеют западное образование и используют западных консультантов. В условиях низкой массовой культуры кажется маловероятным, чтобы государственные предприятия, как правило, возглавлялись менее квалифицированными менеджерами, нежели частные. И в самом деле, это, по-видимому, не так. Вот что пишет Павел Безручко, гендиректор уважаемой российско-американской компании по управлению персоналом «ЭКОПСИ Консалтинг»:

«В период с 1 января 2008 г. по настоящее время (конец первого полугодия 2011 г.) компания «ЭКОПСИ Консалтинг» провела оценку управленческих компетенций более чем 8000 руководителей среднего и высшего звена в 49 крупных компаниях. 69% этих компаний – частные, и 31% – государственные. Мы не обнаружили корреляции результатов оценки с типом собственника (частный сектор vs. государство).» И далее:

«Конкурентный рынок труда «перемешивает кадры». В государственных компаниях на ключевых должностях работает немало руководителей с опытом частного, в том числе западного, бизнеса. Более того. В последние годы крупнейшие государственные компании инвестируют значительные средства в отбор и подготовку руководителей... И многим частным компаниям уже есть чему поу-

11. Иногда оно встречается в исследованиях финансовых рынков, но используется в ином смысле.

читься у «неуклюжих государственных монстров». «Сравнивая уровень бюрократии, я также не вижу больших различий. Абсолютное большинство крупных компаний реального сектора в России, и государственных, и частных, страдают этим «недугом» (Безручко (2011)).

Данные опросов, представленные в работе (Авдашева, Долгопятова, Пляйнес (2007)), вынуждают авторов заключить, что «SOE формально демонстрируют лучшую практику КУ» (корпоративного управления) (с. 35). Хотя речь действительно идет о формальных показателях — размере, составе и частоте заседаний совета директоров, дивидендной политике, ротации кадров — этот факт все же заслуживает упоминания.

Заметим, кстати, что Сбербанк и ВТБ занимают первые строчки во многих рейтингах российских банков (см., например, (Рейтинг крупнейших... (2012)).

Имеется ряд свидетельств того, что эффективность приватизации в развивающихся экономиках повышается, если среди покупателей имеются иностранные фирмы (см., например, (Estrin et al (2009)). В некоторых случаях авторы сообщают об эффективности приватизации, не анализируя данные о составе покупателей. Так, в работе (Khrisat, Khasawneh, Al-Waked (2012)) утверждается, что приватизационная реформа добывающего сектора в Иордании в 1992–2010 гг. привела к росту доходности фирм. При этом приводимые данные свидетельствуют о весьма значительном участии иностранных инвесторов на стороне спроса. Таким образом, квалификация менеджеров фирмы-покупателя важна. Не очевидно, однако, что рост доходности фирмы после продажи ее иностранным инвесторам положительно скажется на увеличении благосостояния страны: негативный эффект от репатриации прибыли может не компенсироваться увеличением поступлений в бюджет и эффектом передачи прогрессивных технологий.

Почему отсутствие заинтересованных владельцев капитала и неполнота информации у чиновников не оказываются решающими недостатками государственных предприятий? Можно предположить, что при управлении крупными фирмами (а именно о них идет речь при сопоставлении) решающую роль играют не собственники, а менеджеры, качество работы которых, как отмечалось

выше, примерно одинаково в частном и государственном секторах. Что касается агентской проблемы, то она неизбежно возникает в любой иерархической системе управления – и в государственной, и в частной.

Наконец, нельзя недооценивать роль частного бизнеса в формировании и поддержании коррупционных механизмов. В 2011г. агентство Transparency International опубликовало результаты очередного опроса менеджеров из 28 крупнейших экономик, оценивая их готовность платить взятки за рубежом. Наивысшая оценка (наименьшая готовность платить взятки) оценивалась десятью баллами. Все 28 стран расположились в диапазоне от 8,8 до 6,1. Россия заняла наихудшую позицию; не слишком сильно опередил ее Китай (*Индекс взяточничества... (2011)*).

В опросе, проведенном Ernst and Young, менеджеров спрашивали о готовности давать взятки в той или иной форме или исказить информацию о финансовом положении фирмы для того, чтобы приобрести или сохранить бизнес. Авторы пишут: «Один из результатов опроса, вызывающий наибольшее беспокойство, состоит в широком распространении неэтичных деловых практик». Например, «в Индонезии 60% респондентов считает приемлемым заплатить взятку наличными, чтобы приобрести бизнес» (*Growing Beyond: a place for integrity (2012, p. 5)*). В этом опросе участвовали менеджеры развивающихся стран, и здесь Россия не выглядит исключением.

На фоне этих фактов, а также массовых нарушений бизнес-этики, обнаруженных в крупнейших западных фирмах в связи с текущим кризисом, коррупция уже не выглядит характерной чертой государственного сектора.

Заметим также, что, рассматривая последствия приватизации, необходимо учесть изменение рыночной власти в соответствующих отраслях. Скупка выставленных на продажу государственных активов крупнейшими фирмами может привести к усилению монопольных эффектов.

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 следующей главе.

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 цитируемой статье 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 неэффек-

тивности; 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 гг., ряд авторов отмечают, что она не имела и не имеет под собой ясных оснований ни в теории, ни в практике. Решения о приватизации принимались отчасти под влиянием идеологической моды, веры в большую эффективность частной собственности по сравнению с государственной. Однако более важными были две другие 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 снижению 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 предпочитают 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)*)¹².

На мой взгляд, объяснение НП-циклов, предложенное в работе (*Chua (1995)*), не вполне удовлетворительно (рис. 1). Данные, приведенные на графике позволяют предположить, что НП-циклы в разных регионах мира 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 представленном ниже

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

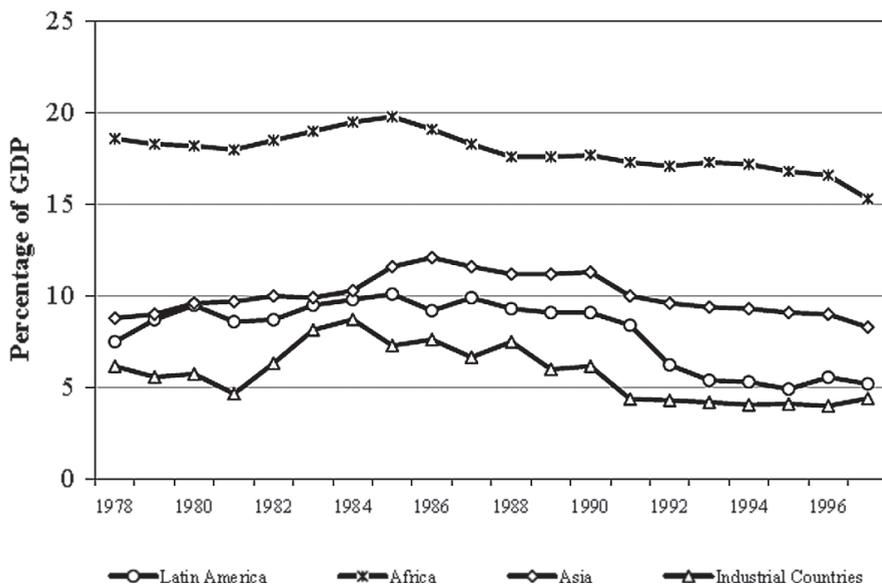


Рис. 1. Изменение отношения добавленной стоимости государственных предприятий к ВВП в Латинской Америке, Африке, Азии и в развитых странах

Источник: (Chong, López-de-Silanes (2003, p. 59)).

графике видно, что отношение добавленной стоимости государственных предприятий к ВВП менялось почти синхронно в разных регионах мира.

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 логика госкорпораций, а в 2012 г. началось обратное движение.

Выше было показано, что массовая вера в преимущества приватизированных предприятий не имеет под собой достаточных оснований. Отбросив крайние решения, мы приходим к вопросу о том, каково должно быть рациональное сочетание типов собствен-

ности. Именно этот вопрос декларируется как центральный в установочных документах разных стран, посвященных управлению государственной собственностью и приватизации¹³. Однако исследования, где бы он рассматривался в явном виде, автору неизвестны. Проблема весьма сложная, требующая масштабной и глубокой проработки. В следующей главе сделана попытка наметить подходы к ее решению. Уже предварительный анализ позволит в дальнейшем рассматривать приватизацию в контексте оптимизации структуры собственности в экономике.

13. См. гл. 7.

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 благ¹⁴ 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, импортозамещения 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 осуше-

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

ствить капиталовложения или заключить договоры, имеющие сильный экстернальный эффект¹⁵.

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 элементы¹⁶.

Таким образом, те же причины, в силу которых договаривающиеся экономики требуют более активной промышленной политики по сравнению с развитыми системами¹⁷, 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 в условиях ВТО, когда возможности обычных инструментов государственного влияния на экономику ограничены*¹⁸.

-
15. Здесь речь идет о странах со средними доходами, где госсектор уже не является основным источником поступлений в бюджет.
 16. Ярким примером госкомпании, выполнявшей роль института развития, является норвежская компания Statoil. «Правительство использовало государственную компанию Statoil в качестве основного инструмента формирования отечественного экспертного сообщества в нефтяном секторе» (Wicken (2010, p. 29)).
 17. 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)).
 18. На последнее обстоятельство обращается внимание в работе (Дементьев (2011, с. 182)).

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 предотвращения хищнической добычи и привлечения долгосрочных инвестиций; 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 сектора¹⁹. 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 специальные функции, 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. Другой вариант — вложение полученных средств в более прибыльные проекты, но они должны быть уже разработаны к моменту приватизации. Здесь также возникают риски.

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

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

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.

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 высоким уровнем 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 Сэппингтона—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)*)²⁰, 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 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 предыстории. (Этим, видимо, объясняются относительно большие объемы госсектора в «переходных» экономиках по сравнению с латиноамериканскими странами.) 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

20. В Норвегии – более 9%. Другие показатели значимости госсектора в странах ОЭСР приведены, например, в работе (*Corporate governance...* (2005, р. 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%.

упомянута выше. Однако для более строгой проверки этих гипотез необходимы масштабные исследования. При этом следует 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 г. 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)*).

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 этой главе мы остановимся на 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 (*The Government's Ownership Policy* (2008)), опирающихся на декларации, посвященные основным аспектам политики государства. Вот некоторые выдержки из последней декларации, принятой в 2007 г., с разъяснениями 2008 г. (см. *The Government's Ownership Policy* (2008, pp. 9–11)):

«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».

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 первой²¹. 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%-ным пакетом 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 (*The Government's Ownership Policy* (2008, p. 26)):

- 1) компании с коммерческими целями;
- 2) компании с коммерческими целями и с целью обеспечить расположение их штаб-квартир на территории Норвегии;
- 3) компании с коммерческими целями и с другими специально определенными целями;
- 4) компании с целями, касающимися соответствующего сектора народного хозяйства.

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

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

21. Как известно, для России это весьма острая проблема.

создать для экспортных компаний Норвегии условия, «сравнимые» с условиями, предоставляемыми их конкурентам (р. 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» (р. 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 Report 2010* (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 секторы 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» (*Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. ... (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.

ОЧЕРЕДНАЯ МАССОВАЯ ПРИВАТИЗАЦИЯ В РОССИИ: В ЧЕМ ПРИЧИНЫ?

Неудача российской приватизации 1990-х гг. проистекала из ошибочной уверенности в ее эффективности независимо от сложившихся в стране условий и из игнорирования трансформационных издержек. В отсутствии 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 должны были интенсифицировать ожесточенную борьбу за распределяемые блага, сопровождавшуюся всплеском криминальной активности, коррупции и теневой деятельности.²²

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 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)*)²³. 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

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

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

и на предприятиях смешанной формы собственности — с 12,6% до 5,7% (табл. 1). Доля государства в основных фондах также демонстрировала медленное снижение — с 25% в 2000 г. до 20% в 2010 г.²⁴ Несколько иначе вели себя инвестиции в основной капитал. И по этому показателю с 2000 по 2010 гг. наблюдалось снижение доли и государственных (с 23,9 до 16,7%), и муниципальных предприятий (с 4,5 до 3%), а в особенности — предприятий смешанной формы собственности (с 27,8 до 7%) (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.

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 (*Шпренгер* (2010а)), 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. 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 отражают в должной мере усиление роли государства. Несомненно, однако, что в рассматриваемом периоде ряд крупных государственных предприятий («Газпром», «Ростехнологии» и др.) активно приобретал пакеты акций частных фирм, а правительство в 2007–2010 гг. 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.

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

Таблица 1. Среднегодовая численность занятых в экономике по формам собственности, %

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 (2012))

Таблица 2. Инвестиции в основной капитал по формам собственности, %

Тип собственности	1995	2000	2005	2008	2009	2010
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 (2012))

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, существует десять таких причин:

1) устранение нечестной конкуренции со стороны госпредприятий; развитие частной инициативы;

- 2) пополнение бюджета;
- 3) идеологические соображения — вера в то, что приватизированные предприятия эффективнее государственных;
- 4) уменьшение издержек управления госсектором; прекращение дотирования госпредприятий; нежелание государства нести производственные и политические риски, связанные с изменениями условий производства и реструктуризацией;
- 5) стимулирование инвестиций фирм-покупателей после приватизации;
- 6) улучшение инвестиционного климата: демонстрация намерений правительства развивать рынок;
- 7) развитие финансового сектора (заинтересованность представителей финансового сектора в новых возможностях получения прибыли);
- 8) заинтересованность потенциальных покупателей, рассчитывающих приобрести предприятия по цене ниже рыночной;
- 9) административные игры: использование приватизации для ослабления оппонентов;
- 10) личная заинтересованность некоторых чиновников в нечестной приватизации.

Я полагаю, что первая причина — единственный серьезный аргумент в пользу приватизации крупных предприятий. Однако, как показано выше, из этого 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 руб. 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, Bolstering Growth* (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 6–8, по существу, указаны группы давления; их интересы не согласуются с народнохозяйственными целями, а потому их представители обосновывают лоббирование пунктами 1–5.

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 (*О Концепции управления...* (2000)), 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» (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 совер-

шенствования управления; использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики.» (с. 3). В Концепции совершенно справедливо отмечается необходимость указания при создании каждого госпредприятия его особых целей и функций, 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, в тексте не содержится ясных указаний на то, как избежать подобных последствий в будущем.

«ПРИВАТИЗАЦИЯ» И «НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ» В КОНТЕКСТЕ ОПТИМИЗАЦИИ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИИ

В заголовке этой главы 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 проведения.²⁵ 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 могуткратно 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 достигнутыми²⁶. Одновременно необходимо

-
25. 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 (*Corporate Governance...* (2005, p. 22)).
26. В работах (Абдашева, Долгопятова, Пляйнес (2007); 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

совершенствовать законодательство о приватизации и отработать 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 расщепленных по территории и недостаточно плотных сетевых систем. Это и ряд других обстоятельств 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.²⁷ Надо отметить, что и предпринятая в 2007 г. попытка расширения госсектора путем создания госкорпораций также не привела к успеху. Если каждая покупка или продажа акти-

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.

27. «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).

вов 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.

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

Целесообразно действовать одновременно по нескольким направлениям.

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

Необходимо четко определить цели управления государственной собственностью, классифицировать предприятия исходя из них, 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 менеджеров.²⁸ 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 создании (приобретении) тех или иных компаний.

Во-вторых, для каждого крупного предприятия — кандидата на приватизацию, необходимо разработать проект, обосновывающий ее целесообразность. В качестве процедуры

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

приватизации, видимо, следует использовать конкурс проектов, предусматривая возможность возврата предприятия в собственность государства при невыполнении условий приватизационного договора²⁹. 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 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 развитие 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

29. 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, скорее всего, следует отложить приватизацию.

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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящем докладе 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 при вступлении в ВТО.

Хотелось бы еще раз подчеркнуть один из центральных тезисов настоящего доклада. 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 качестве примеров указываются холдинги, созданные в Италии, Австрии, Испании (*Авдашева и др.* (2007, 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 (с. 14).

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

Отбирать нужно 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, их 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 гг. 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, позволила бы избежать таких последствий.

Литература

Абдашиева С.Б., Долгопятова Т.Г., Пляйнес Х. (2007). Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта. Препринт WP/2007/01. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ.

Дементьев В.Е. (2011). Структура корпоративной системы и длинные волны в экономике. М.: ЦЭМИ РАН.

Безручко П. (2011). Частным компаниям есть чему поучиться у «неуклюжих государственных монстров» // Ведомости. 2011. 11 июля. (<http://www.vedomosti.ru/blogs/pbezruchko/1611>).

Индекс взяточничества экспортных компаний за рубежом (Bribe Payers Index) РБК. Рейтинг. (2011). (http://rating.rbc.ru/articles/2011/11/03/33466664_tbl.shtml?2011/11/03/334666651).

Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии: «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика». (2012).

Капелюшников Р.И. (2001). Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М.: ГУ ВШЭ.

Капелюшников Р.И. (2008). Собственность без легитимности? Препринт WP3/2008/03. Серия WP3. Проблемы рынка труда. М.: НИУ ВШЭ.

Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. (2007). Смешанная собственность в корпоративном секторе: эволюция, управление, регулирование. М.: ИЭПП.

Огородников Е., Обухова Е. (2012). Продать ласково и аккуратно // Эксперт. № 26 (809).

О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (2000). Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 (ред. от 29 ноября 2000 г.).

Полтерович В.М. (2007). Элементы теории реформ. М.: Экономика.

Полтерович В., Попов В. (2006). Эволюционная теория экономической политики. Часть II. Необходимость своевременного переключения // Вопросы экономики. № 7.

Попов В. (2011). Приватизация в теории и на практике (<http://ores.ru/1345942.html>).

Приватизация будет проведена рационально (2012) // Коммерсантъ. №103 (4888). 8 июня.

Программа приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р.

Распоряжение от 20 июня 2012 г. №1035-р (2012) «О внесении изменений в текст прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы».

Рейтинг крупнейших банков России. Forbes, 19.03.2012. (<http://www.forbes.ru/rating/investitsii-package/banki/rating/80234-reiting-krupneishih-bankov-rossii#pages-1>).

Рейтинг программ инновационного развития госкорпораций и компаний с государственным участием (2012). М.: Рейтинговое агентство «Эксперт РА» (http://www.raexpert.ru/researches/pir_2012/pir_2012.pdf).

Российский статистический ежегодник 2011(2012). М.: Росстат. (http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_13/Main.htm).

Рубинштейн А.Я. (2011). К теории опекаемых благ. Неэффективные и эффективные равновесия // Вопросы экономики. №3.

Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ (ред. от 18 июля 2011 г.) «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Федеральный закон Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ (ред. от 30 ноября 2011 г.) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=122426>).

Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О приватизации государственного и муниципального имущества”» (2010) // Российская газета. 4 июня. (<http://www.rg.ru/printable/2010/06/04/privatizaciya-dok.html>).

Шпренгер К. (2010а). Государственная собственность в российской экономике. Часть 1. Масштаб и распределение по секторам // Журнал Новой экономической ассоциации. №6.

Шпренгер К. (2010б). Государственная собственность в российской экономике. Часть 2. Проблемы управления и влияние на эффективность // Журнал Новой экономической ассоциации. №7.

Adams, Samuel, Berhanu, Mengistu (2008). Privatization, Governance and Economic Development in Developing Countries // *Journal of Developing Societies*, 24(4), 415–438.

Annual Report. State-owned companies 2010 (2010). Government Offices of Sweden. Ministry of Finance.

Barnett, S. (2000). Evidence on the Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization. IMF Working Paper, July, IMF, Washington, DC.

Biais, B. and Perotti E.C. (2002). Machiavellian privatization // *American Economic Review*, 92(1) 240–58.

Blanchard, Oliver (1997). *The Economics of Post-Communist Transition*. Oxford: Clarendon Press.

Boardman, Anthony E., Claude Laurin and Aidan R. Vining (2002). Privatization in Canada: Operating and Stock Price Performance with International Comparisons // *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 19(2), 137–154.

Borner, K. (2004). The political economy of privatization: why do governments want reforms? Munich Discussion Paper No. 2004-1. Department of Economics, University of Munich.

Bortolotti, B. and Milelli V. (2006). Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues. Fondazione Eni Enrico Mattei. Nota Di Lavoro, 124.

Bortolotti, B. and Pinotti P. (2003). The political economy of privatization, FEEM Nota Di Lavoro, 45.

Boubakri Narjess, Houcem Smaoui and Myriam Zammiti (2009). Privatization Dynamics and Economic Growth // *Journal of Business & Policy Research*, 4(2), December, 16–44.

Cavaliere, Alberto and Simona Scabrosetti (2008). Privatization and efficiency: from principals and agents to political economy // *Journal of Economic Surveys*, 22(4), 685–710.

Chang, H.-J. (2007). State-Owned Enterprise Reform // UN DESA. Policy note.

Chang, Roberto, Constantino Hevia, Norman Loayza (2009). Privatization and Nationalization Cycles. World Bank Policy Research Working Paper. No. 5029.

Chong, Alberto, Florencio López-de-Silanes (2003). The Truth about Privatization in Latin America. Inter-American Development Bank, Yale University and NBER, Working Paper #R-486.

Christiansen, Hans (2011). 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>).

Chua, Amy (1995). 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).

Cook, P. and Uchida, Y. (2003). Privatization and Economic Growth in Developing Countries // *Journal of Development Studies*, 39(6), 121–54.

Cook, Paul & Yuichiro Uchida (2008). The Performance of Privatised Enterprises in Developing Countries // *Journal of Development Studies*, 44(9), 1342–1353.

Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Survey of OECD countries (2005). Paris, OECD.

Denisova, Irina, Eller, Markus, Frye, Timothy and Zburavskaya, Ekaterina V. (2010). Everyone Hates Privatization, but Why? Survey Evidence from 28 Post-Communist Countries. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1604616>.

D'Souza, J. & Megginson, W. (1999). The financial and operating performance of privatized firms during the 1990s. // *Journal of Finance*, 54 (4), 1397–1438.

Estrin, Saul, Jan Hanousek, Evžen Kocenda, Jan Svejnar (2009). The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies // *Journal of Economic Literature*, 47(3), 1–30.

Filipovic, A. (2005). Impact of Privatization on Economic Growth // *Issues in Political Economy*, 14, August.

Gasmi F., A. Maingard, P. Noumba and L. Recuero Virto (2011). Empirical evidence on the impact of privatization of fixed-line operators on telecommunications performance – Comparing OECD, Latin American, and African countries (<http://ideas.repec.org/p/ide/wpaper/24155.html>).

Growing Beyond: a place for integrity. 12th Global Fraud Survey.(2012). Ernst and Young. ([http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Global-Fraud-Survey-a-place-for-integrity-12th-Global-Fraud-Survey/\\$FILE/EY-12th-GLOBAL-FRAUD-SURVEY.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Global-Fraud-Survey-a-place-for-integrity-12th-Global-Fraud-Survey/$FILE/EY-12th-GLOBAL-FRAUD-SURVEY.pdf)).

Khrisat, F. A., Ahmad Y. Khasawneh, Ahmad A. Al-Waked (2012). Managerial and Operational Efficiency Valuation of Privatized Firms: Case of Jordan Mining Sector // *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*. Issue 49.

Kole, Stacey R. and J. Harold Mulherin (1997). The government as a shareholder: A case from the United States // *Journal of Law and Economics*, 40(1), 1–22.

Laffont, Jean-Jacques, Jean Tirole (1991). Privatization and Incentives // *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7 (Special issue), 84–105.

Meggison, William L., Bernardo Bortolotti (2011). Privatization Trends and Major Deals in 2011. In: *The PB Report 2011. Financial Crises and Declining Privatization*. Pp. 7–22 (www.privatizationbarometer.net).

Moderating Risks, Bolstering Growth (2012). *The World Bank in Russia. Russian Economic Report No 27*. April. World Bank (<http://www.worldbank.org/eca/rer>).

Nellis, John (2002). *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).

OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2005). Paris: OECD.

Overview of State Ownership in the Global Minerals Industry (2011). *Extractive Industries for Development Series #20*. The World Bank. (<http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/GlobalMiningIndustry-Overview.pdf>).

Parker, David (2004). The UK's privatisation experiment: the passage of time permits a sober assessment. CESIFO Working Paper. No. 1126.

Plane, P. (1997). Privatization and Economic Growth: An Empirical Investigation from a Sample of Developing Market Economies // *Applied Economics*, 29(2), 161–79.

Polterovich, V. (1996). *Towards the Theory of Privatization*. Central Economic-Mathematical Institute, Russian Academy of Sciences. Working Paper # WP/96/001. 25pp.

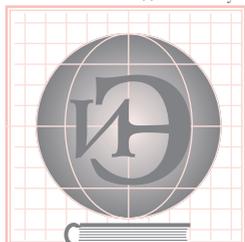
Privatization Myths Debunked (2011). In the Public Interest. (<http://www.inthepublicinterest.org/node/457>).

Sappington, D.E.M. and Stiglitz, J.E. (1987). Privatization, information and incentives // *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4), 567–582.

Shapiro, C. and Willig, R.D. (1990). Economic rationales for the scope of privatization. In E.N. Suleiman and J. Waterbury (eds), *The Political Economy of Private Sector Reform and Privatization*. Boulder, CO: Westview Press.

- Sbleifer, A. and Vishny, R.W.* (1994) Politicians and firms // Quarterly Journal of Economics, 109(4), 995–1025.
- Siegmund, Uwe* (1996). Are there nationalization-privatization cycles? A theoretical survey and first empirical evidence. Kiel Working Papers No. 757 (<http://hdl.handle.net/10419/46855>).
- Straska, M., and Waller, G.* (2012). Does investment improve when firms go private? // Managerial Finance, 38(2), 124–142.
- Szamoszegi Andrew and Cole Kyle* (2011). An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China. Washington, U.S.-China Economic and Security Review Commission, Capital Trade, Incorporated.
- The Government's Ownership Policy (2008). Norwegian Ministry of Trade and Industry.
- The State's Ownership Report 2010 (2011). Norwegian Ministry of Trade and Industry.
- Villalonga, B.* (2000). Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effect // Journal of Economic Behavior & Organization, 42(1), 43–77.
- Wicken, Olav* (2010). The Norwegian Path. Creating Resources and Building Enabling Sectors. Working Paper. Centre for Technology, Innovation and Culture. University of Oslo. October.
- Yarrow, G., P., Jasinski* (eds.) (1996). Privatization. Critical Perspectives on the World Economy. Vol. 14 . London: Routledge.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

В.М. Полтерович

Приватизация и рациональная структура собственности

Оригинал-макет – *Валериус В.Е.*

Редактор – *Ерзнкян М.Д.*

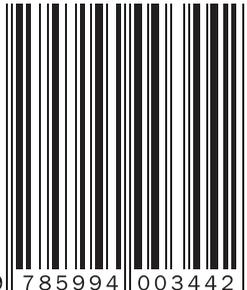
Компьютерная верстка – *Гришина М.Ф.*

Подписано в печать 9.10.2012 г.

Заказ № 62. Тираж 300. Объем 3,3 уч. изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0344-2



9 | 785994 | 003442 |