

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В ЭКОНОМИКЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

А. Радыгин, Ю. Симачев, Р. Энтов

Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»?

В статье анализируются деятельность государственных компаний и их место в структуре рыночных взаимодействий с точки зрения современных подходов к изучению «провалов государства» и «провалов рынка», а также условия системного укоренения прав частной собственности. Помимо общетеоретического рассмотрения издержек функционирования государственных компаний, авторы обращаются к конкретному опыту современной российской экономики, последовательно изучая возможности и паллиативы приватизационной политики, опыт формирования и риски функционирования государственных корпораций. Особое внимание в статье уделено проблемам ограничения мотивации к улучшению институциональной среды в целом и, напротив, расширению практики прямого вмешательства государства для решения задач экономического развития. Рассматриваются конкретные направления, по которым сужаются возможности реализовать права частной собственности в связи с экспансией государственного сектора де-юре и де-факто.

Ключевые слова: государственные компании, приватизация, провалы государства, провалы рынка, политические рынки, государственное регулирование, аллокационная эффективность, права собственности.

JEL: B20, D20, D60, K40, L30, P20.

Современная экономическая теория исходит из того, что, по-видимому, не существует «универсально пригодной» формы собственности, которая неизменно и независимо от конкретных исторических условий превосходила бы другие ее формы в любой стране во всех отраслях и секторах экономики. Сами «чистые» формы собственности в реальной жизни представляют некую условность, ибо любой режим

Радыгин Александр Дмитриевич (arad@rane.ru), д. э. н., проф., член Совета директоров Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара, декан экономического факультета РАНХиГС при Президенте РФ (Москва); *Симачев Юрий Вячеславович* (simachev@iacenter.ru), к. т. н., главный научный сотрудник Межведомственного аналитического центра (МАЦ) (Москва), ведущий научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; *Энтов Револьд Михайлович*, академик РАН (Москва).

собственности в подавляющем большинстве случаев комбинаторный. В свою очередь, соображения о сравнительной эффективности тех или иных форм собственности (предпринимательства) в некоторых сферах хозяйственной деятельности не предполагают и не могут предполагать — особенно в условиях современной «глобализирующейся» экономики — вытеснения механизмов централизованного регулирования.

Наиболее существенные проблемы сегодня обусловлены *структурой взаимодействия* частных и государственных компаний¹ в различных секторах экономики. Утверждение тех или иных форм собственности в отдельных сферах хозяйственной деятельности и сложившийся характер их взаимодействия представляют собой, как правило, результат длительной эволюции. Чаще всего они зависят от особенностей исторического развития (*path dependence*) и несут отчетливый отпечаток господствующих в обществе политических и социально-культурных традиций.

Так, А. Грейф, детально исследовав различия в средневековой торговой практике генуэзских и магрибских купцов, отмечает, что и в последующий период на Востоке частные предприниматели были лишены возможности эффективно защищать свои интересы от посягательств государства. Регулирование их деятельности осуществлялось религиозными или светскими властями либо одновременно теми и другими. И сегодня институты в слаборазвитых (*underdeveloped*) странах напоминают аналогичные магрибские образцы, а генуэзские институты более схожи с институтами, позднее сложившимися на развитом Западе (см.: Greif, 2006. Р. 300—301, 396—397). Огромными хозяйственными комплексами на Востоке на протяжении столетий управляла верховная власть; при этом эффективность труда работников, во многих случаях обладавших зависимым социальным статусом, была низкой. Для структуры, «восточной по происхождению, очень важен факт причастности к власти либо обособленности от нее. Достаточно напомнить, что для нее всегда было характерно беспрекосное отношение к частной собственности тех, кто не был близок к власти. Беспрекословное подчинение такой частной собственности как феномена и частных собственников как социального слоя было нормой» (Васильев, 2010. С. 569).

Формирование политико-правовых условий, которые в наибольшей степени могут способствовать интенсивному долгосрочному экономическому росту, обычно связывают с существенным сокращением сферы прежнего (феодално-кланового или командно-административного) «всепроникающего» регулирования. Странники новой институциональной теории охотно используют формулировку «фундаментальной политической дилеммы», принадлежащую Б. Вайнгасту: «Правительство, достаточно сильное для того, чтобы защитить права собственности, оказывается вместе с тем достаточно сильным и для того, чтобы конфисковать собственность своих граждан» (Weingast, 1993. Р. 287). Для некоторых современных посткоммунистических и развивающихся государств более актуальной может стать формулировка «рост в тени

¹ Если не сделаны специальные оговорки, термины «государственная компания» и «государственное предприятие» в настоящей статье используются как синонимы в наиболее общем смысле для характеристики любых хозяйствующих субъектов, так или иначе контролируемых государством. Термин «государственная корпорация» в строгом смысле относится к узкому кругу субъектов, созданных в России в 2007—2008 гг. в соответствии со специальными федеральными законами.

экспроприации», ярко характеризующая проблемы сужения границ частной собственности в заданном контексте (Aguilar, Amador, 2011).

Сокращение сферы государственной активности само по себе не обеспечивает условий для более эффективного хозяйствования и, в частности, для развития рыночных отношений. Отмечая целесообразность перехода посткоммунистических стран к рыночной экономике, Р. Коуз в своей нобелевской речи (1991 г.) справедливо подчеркивал: «Но всякая сколько-нибудь реальная рыночная экономика просто невозможна при отсутствии соответствующих институтов» (Coase, 1992. P. 714), а их «выращивание» всегда требует усилий и времени. Поэтому рекомендации, предусматривающие расширение сферы децентрализованного (рыночного) регулирования, которые часто становятся успешными в развитых странах, могут оказаться неприменимыми в тех же формах в странах, изживающих последствия административно-командного регулирования. Сказанное определяет вместе с тем важность активизации конкурентных механизмов и совершенствования рыночных институтов.

Отмечая издержки, порождаемые «провалами» государственной активности, подчеркнем: речь не идет и не может идти о том, что всякая деятельность государства по своей природе носит непродуцибельный характер и соответственно частное предпринимательство должно полностью вытеснить государство из хозяйственной жизни. Еще А. Смит, возлагавший особые надежды на «невидимую руку» рынка, относил к числу прямых обязанностей государства «основание и содержание таких общественных учреждений и таких общественных работ, которые, будучи, может быть, в самой высокой степени полезными для обширного общества в целом, не могут, однако, своей прибылью возместить расходы отдельного человека или небольшой группы людей». Отмечая необходимость «общественных работ» и государственного предпринимательства, великий экономист подчеркивал, что выполнение этих обязанностей требует различных расходов в разные периоды времени (Смит, 1962 [1776]. С. 520).

Как признание «провалов рынка» не означает призыва отказаться вообще от рыночных отношений, так и указание на «провалы государства» не может и не должно восприниматься как отрицание его важнейших экономических функций. Более того, многие негативные явления и неэффективные, подчас чрезвычайно расточительные, хозяйственные операции связаны с недостаточной активностью государства во многих жизненно важных сферах. Эффективная защита прав частной собственности относится именно к тем важным функциям государства, которые имеют прямое отношение к аллокационной эффективности. Сами по себе приватизация или национализация — в большей степени явления технического порядка, но именно системное укоренение прав частной собственности порождает эффект доверия, принципиальный с точки зрения перспектив экономического развития.

Обратной стороной активности государства выступает эрозия прав частной собственности, связанная с селективными демаршами государства в отношении хозяйствующих субъектов. Среди опасностей, подстерегающих страну на указанном пути, великие философы и эконо-

мисты прошлого выделяли в первую очередь сам прецедент, подрывающий рыночные («естественные») правила перехода прав присвоения от одного участника к другому² и легитимирующий государство в качестве некоего источника прав собственности. Именно в таком контексте, прежде всего применительно к российской экономике, ниже рассматриваются проблемы функционирования государственных компаний.

Государственное предпринимательство, «политические рынки» и рыночная среда

В теоретической литературе расширение (сокращение) государственного присутствия в экономике чаще всего связывают с необходимостью преодолеть «провалы рынка» (гораздо реже — «провалы государства»)³. Во многих ситуациях между государственным предпринимательством и окружающей его рыночной средой может складываться сложный комплекс отношений. Формальные различия в правах собственности (и соответственно различия в принадлежности к общественному или частному сектору экономики) сами по себе, конечно, достаточно важны. И все же они могут оказаться гораздо менее существенными, чем различия в структуре рыночных отношений, а вместе с тем — в реальном статусе компаний и их фактическом поведении на рынках.

Обстановка на рынке в одних случаях может характеризоваться интенсивной конкуренцией и оптимальными результатами конкурентных взаимодействий государственных и частных компаний. В других случаях компании, которыми владеют центральное правительство или местные органы власти, могут выступать с позиций реализующей свои привилегии и доминирующей в данной отрасли монополии, воздвигающей организационно-технические, административные и прочие барьеры на входе в соответствующую отрасль.

В принципе для государственных компаний, лишенных особого статуса, которым приходится вести свою деятельность в активной конкурентной среде, могут быть характерны жизнеспособность, меньшая зависимость от текущей конъюнктуры и более длительный горизонт планирования. Однако анализ внутренних механизмов регулирования и контроля у большинства авторов оказывается замкнут не просто на присущие демократической структуре так называемые «политические рынки», но и на их бесперебойное функционирование. Проблемы делегирования полномочий (*agency problems*), по существу, выносятся

² «Собственность должна быть стабильна и установлена с помощью общих правил. Пусть в отдельном случае от этого страдает общество, однако такое временное зло щедро возмещается постоянным проведением данного правила в жизнь, а также тем миром и порядком, которые оно устанавливает в обществе» (Юм, 1966 [1739]. Т. 1. С. 649). Несколько иную формулировку указанной закономерности можно найти у Д. Норта: когда государству удавалось сформировать «лучшую», с его точки зрения (приносящую сравнительно большие выгоды властным элитам), структуру собственности, которая максимизирует ренты, присваиваемую правителем (и его группой), такие отношения собственности обычно вступали в конфликт с требованиями интенсивного экономического роста (см.: North, 1981. P. 25–26).

³ Подробный обзор теоретических аспектов данной проблемы представлен в: Радыгин, Энтов, 2012.

на иной уровень — отношений между избирателями и политиками, а затем указанные отношения обряжаются в «рыночные одежды». На тезисе о благотворных результатах деятельности конкурентных политических рынков, как правило, базируется большинство соображений защитников тезиса об относительно эффективном функционировании государственного сектора⁴.

На практике многочисленные факты свидетельствуют о недостаточной реалистичности предположений относительно эффективности политических рынков: ведь речь идет не просто о «провалах рынка», а прежде всего об отсутствии элементарных условий, необходимых для их действенного функционирования. Существует, по-видимому, немного разделов политико-экономической науки, в которых разрыв между теорией и практикой был бы столь велик.

В рамках данной работы вряд ли можно рассмотреть все аспекты такой многоуровневой проблемы, как особенности политических рынков в странах с различным политическим устройством. Ограничимся лишь ссылками на мнение Д. Норта. Он полагает, в частности, что и в демократических странах зафиксировать точную формулировку обязательств на политических рынках и особенно обеспечить контроль их выполнения гораздо труднее, чем на хозяйственных. Трудности связаны прежде всего со специфическим отношением «обмена голосов на обещания», а также с отсутствием практических возможностей для информента подобных обязательств. Сложность политической проблематики может придавать ситуации принципиально неопределенный характер. Кроме того, Норт справедливо констатирует институциональную неспособность установить обязательства, заслуживающие доверия (*credible commitments*), в отношениях между принципалом и агентом. В результате рассматриваемые политические взаимодействия на деле оказываются просто несопоставимыми с обычными хозяйственными рынками (North, 1991; 2005)⁵.

В последнее время все чаще можно встретить оценки этой концепции просто как некоего элементарного теоретического «упражнения» в области политической экономии. Сказанное, разумеется, не означает, что под сомнение ставится само влияние (по-видимому, благотворное в целом) демократических политических процедур на эффективность хозяйственных процессов. Речь идет лишь об уместности и границах аналогий между рынками, функционирующими в экономической и политической сферах⁶. К тому же стратегии участников подобных рынков определяются существующими институциональными структурами и поведенческими нормами. Сложившиеся социально-политичес-

⁴ Как замечает Д. Уитман, «за каждой моделью „провалов государства“ стоит предположение о предельной глупости избирателя, о серьезных проблемах, связанных с недостаточной конкуренцией, или о чрезмерно высоких издержках переговоров об условиях контракта или передачи ресурсов» (Wittman, 1989. P. 1421).

⁵ О границах применимости «коузианских» стратегий и механизмов в политической сфере см. также: Acemoglu, 2003. Особенно уязвимы аналогии, исходящие из существования в политической сфере рыночных механизмов улучшения качества приобретаемых государством услуг правительственных служащих, а также закупаемых товаров.

⁶ Подробнее о взаимосвязи между формами политической организации и экономической эффективностью см. в: Acemoglu, Robinson, 2006.

кие традиции (условия) могут порождать рыночные ситуации, когда доминируют, так сказать, «плохие» равновесия⁷.

С точки зрения эмпирического анализа важно следующее обстоятельство. Как показывает ряд исследований, главный фактор повышения эффективности в результате приватизации — не просто изменение формы собственности отдельных предприятий, а именно активизация конкурентного соперничества внутри соответствующих отраслевых структур (Donahue, 1989). Более того, и в случаях, когда государственная компания выступает на рынках, характеризующихся напряженной конкуренцией, и — что особенно существенно — правительство не обеспечивает данной компании особых льгот и привилегий (в том числе почти полной непрозрачности), соперничество в указанной отрасли может оказаться достаточно эффективным⁸.

Особо отметим границы, в рамках которых могут иметь смысл подобные сравнения. В некоторых важных случаях при характеристике деятельности государственных предприятий могут и должны использоваться иные критерии оценки, выходящие за рамки рыночного принципа максимизации чистого дохода.

В ряде стран Западной Европы (Франция, Англия, Норвегия и др.) многие государственные или полугосударственные компании как по своему статусу, так и по «образу действий» не очень сильно отличаются от частных фирм (отметим, что в указанных случаях требования, предъявляемые правительством к государственным компаниям, носят не столько политический, сколько коммерческий, «рыночный», характер). Основная их деятельность как бы «погружена» в общий контекст конкурентных отношений. И если эффективность таких государственных компаний серьезно снижается к они приносят значительные убытки, то это становится поводом для серьезной реорганизации, а в последнее время — все чаще для «отщепления» (divestiture) и приватизации некоторых подразделений хозяйственного комплекса, ранее имевшего статус государственной компании.

Наряду с огосударствлением крупных компаний, занимающих стратегическое положение в экономике, правительство в ряде случаев прибегает к непосредственному регулированию их деятельности. Чаще всего речь идет о регулировании цен на продукцию, которая выпускается предприятиями, относимыми (с бóльшим или меньшим основанием) к числу «естественных монополий». В условиях серьезных хозяйственных потрясений регулирование распространяется на хозяйственные секторы, характеризующиеся «чрезмерной» конкуренцией. В первом случае правительство обычно стремится ограничить масштабы предстоящего повышения цен (тарифов).

Подобное регулирование, бесспорно, часто играет конструктивную роль. Однако, как убедительно показал Дж. Стиглер, забота о защите потребителей от чрезмерной дороговизны во многих ситуациях сопро-

⁷ Описывая мотивы построения моделей, которые предполагают преобладание «плохих» политиков, Ф. Каселли и М. Морелли утверждают, что практически знакомы с описываемым моделью феноменом — с некоей (разумеется, не названной) страной, политическая жизнь которой характеризуется «самоподдерживающимися плохими равновесиями» (Caselli, Morelli, 2004. P. 778).

⁸ В этом случае показатели отчетности, публикуемой государственной компанией, могут содержать более или менее несмещенную характеристику ее эффективности. В то же время при наличии олигополистической структуры рыночных отношений и частная компания может манипулировать своей отчетностью, стремясь скрыть сравнительно более высокие издержки.

вождается усилением влияния регулируемых компаний на экономическую политику правительства (Stigler, 1971). Своим регулированием последнее, по существу, «защищает» их от воздействия рыночной конкуренции и покровительствует ускоренному обогащению топ-менеджеров и частных владельцев. (Ряд авторов вслед за Стиглером пишут о фактическом «захвате» государства регулируемыми компаниями.) В таких условиях эффективность функционирования регулируемой отрасли неизбежно значительно снижается.

Процессы расширения государственного сектора в экономике и сферы правительственного регулирования неизбежно наталкиваются на некоторые границы, определяемые прежде всего относительным снижением производственной и аллокационной эффективности. Тогда на первый план выходят программы реформирования государственных компаний, приватизации и дерегулирования. Указанный поворот особенно отчетливо проявился в последние десятилетия XX в. Само понятие «государственное предприятие» и политика национализации утратили свою репутацию чудотворной силы (*thaumaturgic valence*), которую им прежде приписывали даже представители прогрессивных элит (Toninelli, 2008. P. 4).

В некоторых исследованиях особо рассматривается вопрос о факторах реформирования государственного сектора. Так, Х. Кампос и Х. Эсфахани провели экономико-статистический анализ факторов, содействующих реформированию государственных компаний, в 15 странах, в основном развивающихся. К числу таких факторов следует отнести, разумеется, расширение масштабов государственного сектора. Вместе с тем оценка соответствующих пробит-регрессий подтвердила, что подобные попытки структурной перестройки особенно активизируются в период, когда страна сталкивается с серьезными экономическими трудностями: чем сильнее сокращается хозяйственная активность, тем больше — разумеется, при прочих равных условиях, — вероятность попыток реформировать государственный сектор. Готовность к реформам возрастает по мере усиления зависимости страны от внешнеэкономических факторов (Campos, Esfahani, 1996).

С действием последнего фактора может быть связана и отчетливо проявившаяся в свое время в ЮАР реакция на санкции промышленно развитых государств. Приватизационные процессы в последнее время активизировались и в Иране. Так, в мае 2014 г. иранские власти объявили о новых проектах структурных реформ. Сохраняя жесткий централизованный контроль над важнейшими военно-стратегическими объектами, правительство собирается продать частным покупателям 183 компании, включая несколько крупных электростанций. К настоящему времени удалось реализовать ряд серьезных приватизационных программ в иранской металлургической промышленности⁹.

Экономические последствия приватизации подробно рассматривались в ряде публикаций, включая наши работы (см., например: Радыгин и др., 2014; Радыгин, Энтов, 2012). Отметим лишь некоторые результаты

⁹ По свидетельству замминистра добывающей промышленности Ирана, к настоящему времени производство стали и меди в стране полностью приватизировано, а в производстве алюминия в частную собственность перешла примерно половина всех производственных мощностей (Iran Daily. 2014. November 2).

хозяйственных реформ, направленных на поощрение конкуренции и отмену прежних жестких форм государственного регулирования. В качестве примера сошлемся на дерегулирование авиационного транспорта в США, которое показало, насколько интенсивным может оказаться воздействие усилившейся рыночной конкуренции на снижение тарифов и транспортных издержек. В ряде работ показано, что в 1970—1980-е годы общественные потери, связанные с государственным регулированием отдельных секторов экономики, быстро увеличивались (Megginson, 2005. Ch. 2). Особое внимание было уделено зависимости тарифов, формируемых монополистическими структурами, от политических факторов¹⁰. В новой ситуации действия законодательных и исполнительных органов власти были направлены на ликвидацию (или ослабление) установленных ранее официальных ограничений конкуренции.

Общую суть процесса достаточно точно выразил Э. Бейли: «И если насаждение регулирования в 1930-е годы отражало уверенность в неизбежности провалов рынка, то стремление к дерегулированию, характерное для конца 1970-х — начала 1980-х годов, основывалось на представлении о том, что экономическое регулирование цен и входные барьеры являются провалом государства, ведущим к нерациональному использованию ресурсов и экономической неэффективности» (Бейли, 2011. С. 275—276). Значительное снижение тарифов на авиаперевозки в США было связано прежде всего с активизацией конкурентных сил. Число авиакомпаний, осуществивших авиаперевозки между штатами, увеличилось с 36 в 1978 г. до 125 в 1984 г. Возросла заполненность рейсов, стали быстро сокращаться не только совокупные издержки, но и плата за различные предоставляемые услуги. С 1977 по 2006 г. средний тариф за 1 милю перевозки пассажиров и грузов с поправкой на инфляцию снизился более чем вдвое.

В последние десятилетия в ряде стран развернулись интенсивные процессы дерегулирования в сфере производства и сбыта электроэнергии. В США отделили фирмы, производящие электроэнергию, от сетей распределения и обеспечили условия для появления значительного числа независимых производителей и развития региональных конкурентных рынков. С конца 1990-х годов развернулась интенсивная реорганизация отношений собственности в атомной энергетике: частные покупатели смогли приобрести 103 ядерных реактора. Анализ результатов указанных изменений (рассматривались данные за последние 40 лет) показал, что коэффициенты операционной эффективности использования энергетических мощностей повысились в среднем на 10%. Кроме того, дерегулирование обеспечило благоприятный экологический эффект, оцениваемый на уровне 700 млн долл. в год¹¹.

Отмена значительного числа административных ограничений существенно облегчила вход в полузакрытые ранее отрасли экономики¹². Расширение сферы действия рыночных механизмов привело к заметному повышению эффективности и оздоровлению структуры экономики.

¹⁰ Было показано, что такое регулирование цен всегда в большой мере зависит от социально-политических условий и, в частности, от того, насколько действенны механизмы политического соперничества. Так, в американских штатах, где регулирующие организации избираются и, следовательно, зависят от мнения электората, средний уровень цен на электричество, как правило, ниже, чем там, где состав указанных организаций определяется административным путем (Paul, Schoening, 1991).

¹¹ Подробный анализ указанных процессов можно найти в: Davis, Wolfram, 2012, а также в: Zhang, 2007. Экономические последствия дерегулирования атомной энергетики в Великобритании рассмотрены в: Taylor, 2008.

¹² Именно в результате дерегулирования в промышленно развитых странах (членах ОЭСР) существенно возросла, как показало специальное исследование, общая сумма капиталовложений (см.: Alesina et al., 2005).

Переход к дерегулированию авиационного транспорта в США способствовал усилению конкуренции на мировом рынке и подтолкнул процессы приватизации в других странах (приватизация British Airways в 1983 г.). Опыт дерегулирования еще раз подтвердил, что сложившиеся на протяжении прежнего периода *формы государственного регулирования в новых условиях порождали гораздо больше проблем, чем могли решать*. Предметом дискуссии сегодня становятся предложения, связанные с существенными экономическими и социальными рисками. Можно сослаться в этой связи на активно обсуждаемые в США проекты приватизации многих шоссе магистралей (см., например: Winston, 2010; 2012).

Активизация конкурентных сил при наличии определенных условий *усиливала тенденцию к формированию инновационной экономики*¹³. Приватизация и дерегулирование в последние десятилетия способствовали интенсификации научно-технического прогресса в сетевых отраслях: телекоммуникациях, авиационном транспорте, производстве электроэнергии и др. По-видимому, в ряде государств тенденция к реорганизации существующих институтов с целью повысить эффективность экономики все же пробивает себе дорогу¹⁴. Индекс «экономической свободы» в современном мире, исчисляемый канадским Институтом Фрезера, к началу кризиса (2007 г.) составил 6,7, а в 1980 г. он не превышал 5,5. Заметим в то же время, что процессы дерегулирования, особенно в финансовой сфере, привели к формированию спекулятивных «пузырей» и, в частности, нарастающую разрушительного экономического кризиса 2007–2009 гг. в США.

Эксперты ОЭСР оценили средневзвешенный удельный вес государственных компаний в продажах, активах и рыночной стоимости десяти крупнейших фирм различных стран. Лидируют в таком списке КНР (96%), ОАЭ (88%), Россия (81%), Индонезия (69%), Малайзия (68%) и Саудовская Аравия (67%). Среди промышленно развитых стран указанная доля значительна (48%) лишь в Норвегии. В списке «лидеров» выделяются КНР и Россия, поскольку в них государственные компании играют чрезвычайно важную роль не только в добывающей, но и в ряде стратегических отраслей обрабатывающей промышленности (Kowalski et al., 2013). Широкое распространение государственных компаний (к началу 2010-х годов их совокупные продажи в 1,5 раза превышали ВВП Великобритании) и их «укорененность» в добывающей промышленности стран Ближнего Востока и Юго-Восточной Азии, по-видимому, свидетельствуют о наличии серьезных объективных факторов укрепления их позиций в национальной экономике (подробнее см.: Ross, 2012; Stevens, 2008; Nashashibi et al., 2001 и др.).

В ряде случаев деятельность государственных компаний позволяет ограничить сферу «провалов» мирового и/или национального рынков. Государственные компании могут обеспечивать функционирование отрасли в условиях естественной монополии. Многие хозяйственные комплексы, принадлежащие государству, делают особый акцент на

¹³ Об инновационном развитии как поиске новых рент в контексте этапов исторического развития см.: Норт и др., 2011.

¹⁴ Описывая некоторые итоги приватизации в английской экономике, Д. Мартиморт и его соавторы отмечают: «Были более четко специфицированы статьи прибылей и убытков, введены новые правила формирования цен. Такие более эффективные методы регулирования не использовались на протяжении предшествовавших 40 лет, когда указанные предприятия оставались в собственности государства» (Martimort et al., 2005. P. 173).

обсуждении долгосрочных программ своего развития. Одновременно наличие долгосрочной рыночной стратегии дает возможность перечислить множество целей, что позволяет обойти вопрос о неэффективной работе таких компаний (Vogelsang, 1990. Р. 61–62).

При определенных условиях функционирование государственных компаний может помочь стабилизировать экономический рост (например, они могут активно участвовать в реализации правительственных «антикризисных программ» и т. п.). В последнее время в некоторых странах проявились тенденции, отражающие стабилизирующую роль государственных компаний. Дело в том, что длительное существование плохо прописанных прав собственности и другие политические и экономические факторы, приводящие к ухудшению делового климата, в рамках открытой экономики могут вести к массовому оттоку капитала за границу. Указанная тенденция стала особенно заметной в некоторых странах, включая Россию, после экономического кризиса 2008–2009 гг.

В подобных условиях государственные компании могут выступить в качестве некоей «опоры», обеспечивающей условия для более стабильного (хотя в ряде случаев и не столь эффективного) развития экономики в целом. Вместе с тем опыт успешного экономического развития КНР подтверждает, что и наличие разветвленного государственного сектора не избавляет от необходимости радикально улучшить общий хозяйственный климат, особенно условия инвестирования отечественного и зарубежного капитала.

При этом государственные компании неизбежно сталкиваются с проблемой координации своих программ с общей правительственной стратегией, в том числе финансовой. Анализируя структуру государственных учреждений, Ж. Тиrole справедливо отмечает, что государственные предприятия должны подчиняться по меньшей мере двум хозяевам: «...„министерству затрат“ (spending ministry), выполняющему миссию развития соответствующей отрасли, и министерству финансов, которому положено сокращать бюджетный дефицит» (Tirole, 1994. Р. 20). В случаях, когда учреждение государственных компаний представляется особенно настоятельным, указанный конфликт целей заметно смягчается за счет наделяния их обширными возможностями финансирования и существенными послаблениями в сфере централизованного контроля за расходованием указанных ресурсов.

Вместе с тем уже около 30 лет в теоретической литературе обсуждаются конкретные субъекты и механизмы управления в данной сфере. Ведь если мы считаем государственную компанию «агентом», призванным решать особенно важные политические и экономические задачи, — настолько важные, что это может породить конфликты не только с министерством финансов, но и с рядом других министерств, — то кто же оказывается в подобной схеме взаимоподчинения «принципалом»? (см., например: Levy, 1987; Aharoni, 1986 и др.).

Организуемые под эгидой государства новые компании получают привилегированный доступ к более выгодным хозяйственным операциям, в частности к экспортным сделкам, «дефицитным» элементам существующей транспортной инфраструктуры, в том числе к магистральным трубопроводам, а вместе с тем устанавливают «особые отношения» с на-

логовыми ведомствами и др. Как следствие, способ хозяйствования подобных компаний обретает особые *государственно-монополистические черты* (даже при наличии в данной отрасли других производителей).

Подчеркнем следующее обстоятельство: в таких условиях деятельность государственных компаний как бы выводится за пределы конкурентной среды и рыночной дисциплины. В частности, невозможность использовать данные о конкурентных издержках производства и ценах лишает руководителей государственных предприятий важнейшей информации относительно общественного спроса и возможностей эффективно его удовлетворять. Не менее существенны возникающие при этом мотивационные проблемы и складывающиеся механизмы взаимодействия отдельных хозяйствующих субъектов: руководство государственных предприятий может позволить себе меньше заботиться об инновационной стратегии и/или о снижении производственных затрат.

Опыт функционирования государственных компаний во многих странах показывает, что когда им удается закрепить свое уникальное положение в экономике, они и их топ-менеджмент чаще всего стремятся реализовать его в различных формах присвоения ренты. Наибольшую роль эти факторы играют при установлении цен на товары и услуги, которые государственная компания поставляет правительству (отдельным министерствам). В подобных случаях вместо конкурентной борьбы происходит состязание иного рода — побеждает тот, у кого сравнительно больше административный ресурс. Указанные факторы могут неблагоприятно сказываться на экономической эффективности компании (отрасли)¹⁵. При меняющемся числе участников рыночного процесса неэффективность государственных компаний неизбежно ведет к уменьшению общественного благосостояния (см., например: Cato, 2012).

Выше мы уже отмечали особенности общественного выбора в ситуации, когда акторы, участвующие в принятии решений, используют административный ресурс, отстаивая интересы различных регионов или предпринимателей. Здесь сама логика принятия коллективного решения (и определяемые ею характеристики равновесия Нэша в соответствующих формальных моделях¹⁶) обуславливает *избыточность* утверждаемых проектов; следовательно, обязательства, принятые на себя различными государственными учреждениями, просто не могут быть выполнены в полном объеме. К аналогичным результатам приводят и устремления «бюрократов» (включая высших менеджеров государственных компаний), направленные прежде всего на расширение масштабов деятельности и максимизацию финансовых ресурсов.

Неэффективность хозяйствования руководители таких компаний чаще всего склонны объяснять ограниченностью предоставленных

¹⁵ Ограничимся ссылкой на результаты исследования политических связей 1630 директоров итальянских государственных фирм. Расчеты показывают, что компании, директора которых сильнее связаны с властью, устойчиво демонстрируют более низкую эффективность (Manozzi et al., 2012). Изучение деятельности государственных компаний КНР (чаще всего управляемых местными органами власти) свидетельствует о сравнительно более низкой эффективности компаний, руководство которых наладило особенно тесные связи с влиятельными политическими деятелями (Wu et al., 2012; Fan et al., 2012; You, Du, 2012).

¹⁶ Речь идет о сравнительных характеристиках различных равновесий в игровых моделях, описывающих координацию действий в рамках общества (Myerson, 2009).

им полномочий и недостаточностью ассигнований, а возникающие проблемы они стремятся решать за счет дальнейшего расширения собственной «хозяйственной империи», предполагающего как горизонтальную, так и вертикальную интеграцию. В том же направлении действуют и другие факторы «выбивания» и «освоения» бюджетных средств, направленных на поддержку государственных компаний. Нетрудно показать, например, что в ряде случаев — с точки зрения региональных и муниципальных учреждений, ведающих транспортной инфраструктурой и коммунальным хозяйством, — наилучшим «решением проблем» может оказаться дальнейшее наращивание бюджетных ассигнований и расширение объема незавершенного строительства, например транспортных и других коммуникаций.

Особого внимания, по-видимому, заслуживает вопрос об отсутствии последовательности во времени (*time-inconsistency*) как в общем направлении развития общественного сектора, так и в конкретных действиях, предпринимаемых государственными компаниями¹⁷. Дело в том, что в составе политических структур практически отсутствуют реальные силы, которые могли бы гарантировать последовательное соблюдение правительством взятых на себя ранее обязательств. Государство, и прежде всего судебные инстанции, призвано следить за выполнением контрактных обязательств и прибегать к санкциям в случае их нарушения частными акторами. Но именно поэтому не может существовать механизм автоматического или дискреционного инфорсменты государственных обязательств.

Вместе с тем в силу различных тактических соображений меняющийся состав высшего эшелона законодательной и исполнительной ветвей власти вынужден прибегать к социально-политическому маневрированию. К числу наибольших соблазнов в регулировании институциональной структуры общества можно отнести, по-видимому, попытки решить трудные проблемы за счет расширения сферы непосредственного правительственного регулирования и создания новых государственных компаний, специально предназначенных для реализации указанных задач. В последующий период каждая такая компания, естественно, использует все методы, включая действенные технологии «бюрократических игр», для выживания и — при возможности — для усиления своих позиций. И в этой сфере могут обнаружиться признаки «динамической непоследовательности»: государственные институты, деятельность которых, предположительно, была оптимальной в прежних условиях, могут оказаться неэффективными, а подчас и источниками прямого расточительства, в последующий период.

Реальность угроз, связанных с огосударствлением частных предприятий, усиливает неустойчивость прав собственности и контрактных прав, порождая особую «проблему захвата» (*hold-up problem*). Эти угрозы могут, в свою очередь, заметно ослаблять стимулы к осуществ-

¹⁷ Отмечая подобную динамическую непоследовательность в постановке политических целей и их реализации (прежде всего применительно к денежно-кредитной политике), Ф. Кюдланд и Э. Прескотт выделили порождаемые ею проблемы (Kydland, Prescott, 1977). Заметим, что она может присутствовать и тогда, когда курс политики, осуществляемой на меньших отрезках времени, может считаться оптимальным.

лению долгосрочной стратегии и, в частности, к дополнительным вложениям капитала в указанные предприятия. Некоторые из рассмотренных выше соображений применимы и к современным российским реалиям.

Экспансия государственного сектора и паллиативы российской приватизации

Несмотря на радикальный характер рыночной трансформации российской экономики в 1990-е годы, включая быструю приватизацию, государство в России к концу этого десятилетия сохранило значительное присутствие во многих отраслях. Тем не менее страна вступила в XXI в. в условиях явного замедления темпов приватизации. «Денежная» приватизация второй половины 1990-х годов, ориентированная на пополнение доходов бюджета и реструктуризацию производства путем привлечения инвестиций, не принесла удовлетворительных результатов. В 2000-е годы с различной интенсивностью продолжал сокращаться массив имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Менее однозначна оценка места и роли госсектора в экономике: в последнее десятилетие он не демонстрировал явной тенденции к уменьшению, скорее даже увеличиваясь, если учитывать процессы формирования интегрированных структур с государственным участием. Курс на повышение управляемости разрозненными государственными активами с помощью холдингов сформировался еще в 1990-е годы, когда они создавались в топливно-энергетическом комплексе. В 2000-е годы холдинговые компании возникали в основном в оборонной промышленности, причем в 2006–2008 гг. формировались интегрированные структуры, охватывающие целые отрасли (атомная и авиационная промышленность, судостроение), включая сегмент выпуска гражданской продукции. Новым этапом в развитии интегрированных структур в 2007–2008 гг. стало создание специфического института государственных корпораций (см. ниже).

По различным оценкам, доля государства в рыночной капитализации российских компаний в 2007–2012 гг. колебалась в пределах 50–65%, в любом случае оставаясь доминирующей. По оценке на 2011 г., в России на фирмы, принадлежащие государству, приходилось 62% совокупного капитала компаний, учитываемых индексом MSCI (State Capitalism, 2012. P. 4). Показательно, что к 15 апреля 2014 г. всего в реестре, по данным Росимущества, было учтено 1 618 067 объектов, что примерно на 10% (или на 146,3 тыс. ед.) больше, чем на 1 января 2013 г. (1 471 782 объекта). Вместе с тем государственный имущественный комплекс на федеральном уровне был представлен 2049 хозяйственными обществами (ОАО, ЗАО, ООО) и 1785 ФГУПами (включая казенные предприятия) против 2337 АО и 1795 унитарных предприятий на начало 2013 г., как указано в новой приватизационной программе на 2014–2016 гг.

В действующей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. констатируется органичность государственного сектора для сегодняшней российской экономики и признается роль государственного предпринимательства. Финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. стимулировал обостре-

ние возможности дать старт новой «большой приватизации», вновь высветив проблемы определения границ государственного сектора в российской экономике и его управляемости. Декларирование необходимости провести с 2010 г. новый этап «структурной приватизации» было в существенной мере обусловлено осознанием трех принципиальных проблем:

— в период кризиса возрос уровень участия государства в экономике, который стал восприниматься как чрезмерный вследствие усиления косвенного влияния на отношения собственности контролируемых государством банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации антикризисных мероприятий;

— недостаточная конкурентоспособность ряда крупных компаний, входящих в госсектор, необходимость их реструктуризации и технологической модернизации;

— ограниченные возможности государства по эффективному управлению государственной собственностью (в ее существующих масштабах).

Новая государственная программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» (принята распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р), как и почти все предыдущие правительственные документы, касающиеся имущественных отношений, исходит из необходимости максимально сократить присутствие государства в экономике. Именно здесь возникает *конфликт декларируемых целей и фактических интересов*.

Расширение присутствия государства в экономике обеспечивает возможность присваивать частные выгоды в разнообразных формах, в том числе обширных рентных доходов, и это (разумеется, наряду с другими факторами) может привести к развитию некоторой внешне технической асимметрии в поведении государства. Так, предложения о разгосударствлении крупных предприятий неизменно обречены на длительные организационные процедуры обсуждения, согласования и предварительной подготовки. В то же время решения, предусматривающие организацию новых «закрытых» государственных компаний или принудительное картелирование под эгидой правительства предприятий в стратегических отраслях промышленности, обычно реализуют «в рабочем порядке». Чаще всего они не становятся предметом специального обсуждения в законодательных инстанциях.

При сравнении происходивших на протяжении последних десятилетий процессов огосударствления и приватизации видны отчетливые признаки асимметрии. Создание гигантских государственных компаний или объединений обычно осуществлялось «одним рывком», в большинстве случаев без предварительных общественных дискуссий. Применительно к приватизации наблюдалась во многом иная картина. Дискуссии о ее фискальных и прочих позитивных последствиях велись на протяжении ряда лет (они продолжаются и по сей день¹⁸). Планы «частичной приватизации» отдельных государственных компаний (предприятий) из года в год переносились и корректировались, в ряде случаев были видны отчетливые признаки попятного движения.

¹⁸ См., например: Radygin, 2003; Megginson, 2005; 2010; Bergh, Henrekson, 2011; Estrin et al., 2009; Bortolotti, Siniscalco, 2004; Roland, 2008.

Указанная асимметрия свидетельствует о традиционной приверженности административным методам управления, вместе с тем она может отражать и отмечавшееся выше нежелание правящих элит расстаться с привычными рычагами власти и источниками доходов. В теоретической литературе в начале нынешнего века даже появился термин «неохотно проводимая приватизация» (*reluctant privatization*) (Bortolotti, Faccio, 2004). Сам этот феномен вполне согласуется с характеристиками устойчивости (инерционности) в расширении присутствия государства¹⁹.

Нередко в этом проявляется так называемый «эффект близорукости». Дело в том, что неблагоприятные (в отношении занятости) последствия перехода компании к рыночной стратегии обнаруживаются достаточно отчетливо и быстро: увеличивается численность безработных, может снизиться зарплата части персонала, сохранившего свою работу. Поэтому в ряде случаев постоянный перенос сроков приватизации принято сопровождать многозначительными ссылками на роль «политических ограничений». Учитывая действие указанных факторов, А. Гош и П. Сен, предложившие модель общего равновесия для анализа процессов разгосударствления экономики, видят оптимальное решение указанной проблемы в сочетании приватизации с существенным уменьшением барьеров на пути международного движения товаров и капитала (Ghosh, Sen, 2012).

Процессы реорганизации производства и повышения экономической эффективности идут на протяжении более продолжительного периода, сливаясь обычно с другими «фоновыми» тенденциями. К тому же правительство не всегда стремится развернуть широкую дискуссию о том, почему требуется сохранять в той или иной форме государственную собственность на так называемые стратегические компании²⁰.

Во многих проектах, предусматривающих распродажу стратегических пакетов акций, присутствует оговорка о сохранении за государством «золотой акции». В большинстве случаев границы его полномочий при этом недостаточно четко очерчены, а судебные инстанции склонны трактовать спорные случаи в пользу исполнительной власти. Все это обеспечивает государственным чиновникам обширные возможности навязывать свои варианты (ограничения) при принятии управленческих решений. Согласно результатам некоторых исследований, сохранение за государством «золотой акции» неблагоприятно влияло на эффективность корпоративного управления в «смешанных» компаниях (см., например: Borisova et al., 2012). И дело не сводится к тому, что указанные проявления «неохотно проводимой приватизации» в значительной степени придают ей формальный характер. Насколько эффективна деятельность компаний, в которых государство продолжает удерживать преобладающую (значительную) долю собственности и контроля? Эмпирические исследования свидетельствуют о том, что сохранение преобладающего пакета акций у государства во многих случаях существенно сдерживало рост эффективности компании после подобной «приватизации» (см., например: Boubakri et al., 2004).

Возвращаясь к ситуации в России, заметим, что в 2011–2014 гг. наблюдалась довольно высокая динамика действий в сфере государст-

¹⁹ Подробнее см.: Радыгин, Энтов, 2013.

²⁰ «Меня удивляет, насколько редко советники по приватизации или международные институты развития ставят под вопрос чрезмерную длину списков предприятий, которые государство хочет сохранить в своей собственности по стратегическим соображениям» (Андерсон, 2012. С. 149).

венной приватизационной политики²¹. Вместе с тем предложения по упорядочению экспансии госсектора и отнесению любых шагов в этом направлении к «красной зоне» экономической политики²² находят декларативное отражение только в программных документах 2011–2013 гг., однако, помимо приватизации, остаются вне сферы нормотворчества. Тем не менее по-прежнему актуальны вопросы, связанные с оценкой целесообразности разукрупнения конгломератных госструктур (выделения субхолдингов), с выводом непрофильных активов, законодательными ограничениями на формирование государственных интегрированных структур в будущем, приобретением госкомпаниями и их зависимыми структурами новых активов, в частности, их участием в приватизации в качестве покупателей.

Применительно к крупнейшим компаниям в России на протяжении длительного периода обсуждается «наиболее безопасный», с точки зрения административного руководства, вариант: продажа некоторого количества акций приватизируемых компаний частным покупателям при сохранении заведомо преобладающего числа обычных акций (голосов) у государства. Иными словами, получение дивидендов (и курсового дохода) жестко отделяется от прав управления и контроля над деятельностью компании, по-прежнему остающихся у государства.

Важным отличием принятой в ноябре 2010 г. приватизационной программы на 2011–2013 гг. стало выделение группы крупнейших компаний общенационального значения, в отношении которых соответствующие действия могли предприниматься на основании отдельных решений президента РФ и правительства РФ (при участии инвестиционных консультантов в организации процесса продажи). Изначальная программа включала 10 таких компаний: «Роснефть», «Русгидро», ФСК, «Совкомфлот», РЖД, Объединенная зерновая компания (ОЗК), «Росагролизинг», а также ВТБ, Сбербанк, Россельхозбанк. Речь шла о продаже преимущественно блокирующих и миноритарных пакетов акций. В 2012 г. произошла серьезная радикализация приватизационных планов для крупнейших компаний: расширение их перечня, значимое сокращение доли государства и прекращение его участия в капитале до 2016 г. во всех компаниях при возможности использовать специальное право («золотую акцию») в некоторых из них и др. В новой приватизационной программе на 2014–2016 гг. (принята в 2013 г.) планы приватизации крупнейших компаний вновь претерпели серьезные изменения, но уже в обратном направлении. Сам перечень предполагаемых к приватизации активов в основном остался прежним. Тем не менее, в отличие от приватизационной программы на 2011–2013 гг., сокращение доли участия Российской Федерации в уставных капиталах многих крупнейших компаний предусматривает сохранение корпоративного контроля или возможности влиять на процедуры корпоративного управления посредством блокирующего пакета акций (25% плюс 1 акция).

Безусловно, речь идет не только о «неохотно проводимой приватизации», по крайней мере применительно к крупнейшим компаниям,

²¹ Можно отметить значимые законодательные новеллы (Федеральный закон от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О приватизации государственного и муниципального имущества“»), государственную программу РФ «Управление федеральным имуществом» на период 2013–2018 гг. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р), новые политические декларации об ускорении приватизационного процесса, прикладные новации в сфере электронных торгов, в плане разработки стратегий ФГУП, вывода высших государственных чиновников из состава советов директоров, расширения методов трансформации унитарных предприятий и др.

²² См., например: Стратегия-2020, 2013. Кн. 2. Гл. 20. С. 187–215.

но и об отчетливо проявившихся в последнее десятилетие *признаках асимметрии процессов огосударствления и приватизации*. Не рассматривая детально весь комплекс соответствующих факторов и мотивов, укажем риски, актуальные в 2011–2014 гг., то есть после ряда официальных деклараций, законодательных инициатив и новых долгосрочных программ, направленных на ускорение процессов приватизации²³:

– системная двойственность и противоречивость положения государства (как законодателя, регулятора и прямого участника крупных компаний);

– расширение автономности и интерпретационных возможностей правоохранительных органов при оценке эффективности действий частных и государственных хозяйствующих субъектов (что накладывает жесткие внешние ограничения на любые инициативные/инновационные решения органов власти, в том числе в сфере приватизации);

– расширение государственного (квазигосударственного) сектора на фоне приватизационных процессов, его проникновение в конкурентные сферы деятельности;

– недостаточное развитие условий для справедливой конкуренции и повышения инвестиционной активности частного бизнеса в секторах с большим прямым участием государства и, напротив, невысокая конкурентоспособность ряда крупных компаний, входящих в госсектор;

– несоответствие между амбициозностью заявленных приватизационных планов и имеющимися организационными возможностями и доступными источниками финансирования;

– особая роль политических решений, определенная периодичность в усилении (или ослаблении) влияния «групп интересов» на принимаемые решения в сфере приватизации. Следствием такого соперничества становятся компромиссность принятых решений, неполнота и противоречивость реализуемых мер;

– высокий риск консервации сложившейся модели управления государственной собственностью, что также ведет к паллиативности и снижению эффективности любых мер по дальнейшему разгосударствлению.

Можно, по всей видимости, констатировать, что в современных российских условиях приватизация (в рамках национального хозяйства) стала сугубо техническим процессом, динамика которого уже не отражает количественную и качественную динамику развития госсектора. Соответственно критерии оценки роли госсектора (государственных компаний) в имущественных отношениях необходимо рассматривать с иной точки зрения, имеющей больше отношения к политическим рынкам – при всей условности применения этого термина к реалиям современной России.

Институт государственных корпораций: что дальше?

Прошло уже семь лет с начала активного создания государственных корпораций (ГК) в России. Однозначно оценить эту практику

²³ Подробнее см., например: Радыгин и др., 2011.

сложно в первую очередь из-за глубинных различий между ними. Создание каждой ГК было инструментом преодоления противоречия между приоритетными задачами развития (диверсификация, переход к инновационному типу развития) и ограниченностью имевшихся в распоряжении государства механизмов их решения, недостаточным качеством администрирования, особенностями системы государственного управления, ориентированной преимущественно на решение текущих и традиционных задач.

При наличии у государства существенных финансовых ресурсов в докризисный период развернулись дискуссии о необходимости использовать эти средства для стимулирования экономического развития. В результате усилились позиции тех, кто выступал за более активное и прямое участие государства в экономике, отстаивал преимущества проектного подхода перед институциональным. Создание ГК стало во многом инструментом упреждающей (рамочной) «институциональной фиксации» отдельных приоритетов в проведении государственной политики и персонализации ответственности — об этом говорят и индивидуальный законодательный статус каждой ГК, и наделение некоторых из них значительным имуществом, денежными средствами на длительную перспективу, и их высокий уровень в административной иерархии.

Выбор ГК в качестве организационно-правовой формы был в существенной мере вызван двумя их возможностями: повышением гибкости в использовании финансовых средств и упрощением (ускорением) процессов реструктуризации и консолидации государственной собственности в отдельных секторах экономики. Создание каждой ГК означало прецедент при выработке новых подходов к созданию и расширению деятельности институтов развития (Внешэкономбанк, РОСНАНО), повышению результативности реализации государственных программ и выполнения отдельных государственных функций («Олимпстрой», Фонд содействия реформированию ЖКХ), трансформации отдельных органов государственной власти для комплексного решения стратегических задач («Ростехнологии» (ныне — «Ростех»), «Росатом»).

Создание ГК вызвало серьезную критику со стороны как экспертного сообщества, так и представителей системы государственного управления. Можно выделить три направления этой критики: первое, менее важное, связано с наращиванием прямого участия государства в экономике; второе — с индивидуальностью решений, расширением модели «ручного» управления со стороны государства; наконец, третье, основное — с несовершенством организационно-правовой формы ГК.

В сформированном к концу 2007 г. регулировании деятельности ГК наблюдалось немало проблем и перекосов. Это прежде всего самостоятельное определение существенной части своих задач и функций, слабость механизмов внешнего контроля, непрозрачность принятия управленческих и финансовых решений, отсутствие механизмов разрешения конфликта интересов членов органов управления. Фактически тогда управление крупнейшими государственными активами, переданными ГК, осуществлялось в «ручном» режиме. Из-за слишком общего и структурно фрагментарного характера принятых законов по созданию ГК, низкого уровня их законодательной регламентации

возникли следующие проблемы: задержка с началом реальной работы ГК по решению их основных задач; расширение возможностей теневого лоббирования интересов различных сторон; риск конъюнктурности в принятии решений в ущерб стратегичности и последовательности; опасения в бизнес-среде, иногда гиперболизация возможных рисков от деятельности ГК.

Изменения законодательства о ГК в 2010—2011 гг. были связаны в основном с компенсацией неэффективных законодательных изъятий и пробелов, допущенных в законах 2007 г. Новации 2010—2011 г. существенно улучшили правовое регулирование ГК в части прозрачности финансовой деятельности и усиления мер контроля за ними, однако не устранили базовые противоречия самой выбранной модели «корпорации» и не снизили риски возникновения конфликта интересов государственных чиновников, входящих в органы управления, непрозрачности принятия решений в отношении персонального состава руководства ГК.

По нашему мнению, дело не столько в несовершенстве организационно-правовой формы ГК, сколько в принципиальных проблемах управления госсектором. Преобразование ГК в новые формы организаций публичного права, задействование такой, как «государственная компания», — все это лишь своеобразные формы мимикрии, формальный отказ от раздражающего термина «государственная корпорация».

Модель «государственной компании» практически не отличается от модели ГК, поэтому ее появление нельзя считать трансформацией и тем более эволюцией модели ГК. Предлагалось ввести понятие «публично-правовая компания» и правовое регулирование ее деятельности, но, по сути, это лишь переименование ГК и госкомпаний без внесения содержательных изменений в действующую модель. Даже преобразование ГК в акционерное общество не решает принципиальные проблемы и противоречия в управлении государственной собственностью.

До начала кризиса 2008—2009 гг. ГК в целом сумели в определенной степени улучшить качество корпоративного управления, обеспечить стратегичность (программность) своей деятельности, повысить прозрачность принципов и результатов функционирования, осуществлять практическую деятельность в соответствии с поставленными задачами. Но в условиях кризиса в экономике заметно возрос спрос государства на ГК как исполнителей агентских функций при реализации антикризисных мер, но на второй план отошли их функции как институтов развития. Расширение видов и масштабов агентских функций ГК сопровождалось некоторым снижением системности и прозрачности их деятельности, сужением круга стейкхолдеров, реально влияющих на процессы принятия решений.

Однако влияние кризиса 2008—2009 гг. на посткризисную траекторию развития ГК не было однозначным. С одной стороны, один из декларируемых на государственном уровне выводов — чрезмерность государственного сектора, необходимость его сокращения и привлечения инвестиций для структурных изменений. Была осознана важность повышения инновационной активности для обеспечения конкурентоспособности, а также создания механизмов стимулирования инноваций и достройки системы государственных институтов развития. С другой

стороны, деятельность отдельных ГК (прежде всего Внешэкономбанка) в период кризиса, возможности решать антикризисные задачи получили положительную оценку. Это дало дополнительные аргументы сторонникам «ручного» управления, в том числе на этапе модернизации и посткризисного развития.

Например, и Внешэкономбанк, и РОСНАНО — финансовые институты развития, но их дальнейшие траектории сильно разошлись. Внешэкономбанк сохраняет свою гравитационную — притягивающую дополнительные функции — модель с компактным и оперативным внешним управлением со стороны правительства. Он стал значимым инструментом решения политико-экономических задач в системе государственного управления, механизмом запуска крупнейших проектов со всеми сопряженными рисками. Вопрос о выделении из Внешэкономбанка субинститутов развития отнесен на долгосрочную перспективу.

По другому пути пошло развитие РОСНАНО. Еще до преобразования в акционерное общество данная ГК активно передавала на аутсорсинг часть своих функций, создавала дочерние структуры. После преобразования она сразу стала привлекать к участию в капитале частных инвесторов. Другой пример — ГК «Ростех». И до кризиса, и в ходе него она очень активно стремилась получить дополнительные функции и активы. После кризиса на первый план для нее вышла задача капитализации субхолдингов (и даже привлечения частных инвесторов в некоторые из них).

Однозначно оценить эффекты от создания ГК крайне сложно, так как их типология весьма разнообразна. Более того, усилилась дивергенция подходов в рамках государственной политики по стимулированию роста и структурных преобразований, но само формирование ГК представляется не бесспорным: в одних случаях существенны сомнения в необходимости создавать отдельный субъект реализации государственной политики, в других — не слишком аргументированным представляется выбор такой формы, как ГК.

Еще больше сомнений вызывают результаты их деятельности. Надо признать, что еще три-четыре года назад наши оценки были более нейтральными: мы отмечали и новые возможности, и риски, которые как бы уравнивали друг друга. Однако сейчас в целом можно заключить, что многие риски реализовались и породили серьезные проблемы и диспропорции, а новые возможности в основном не были использованы.

В условиях перегруженности системы государственного управления и недостаточной гибкости в использовании бюджетных ресурсов ГК стали привлекательным объектом для передачи дополнительных функций и задач, что привело к росту запросов с их стороны на получение дополнительных ресурсов. Необходимо признать, что прочных барьеров, ограничивающих разрастание масштабов ГК, не удалось сформировать. Создание ГК задало новую, более высокую планку для ведомственных и личных амбиций. Риск, связанный с тем, что ГК станут активно лоббировать и получать дополнительные финансовые ресурсы, реализовался. Практически все ГК, вне зависимости от их специфики, получили дополнительные ресурсы по сравнению со стартовым вкладом государства. Они использовали свой высокий статус для приобретения дополнительных функций и полномочий, при этом процессы согласования и принятия важных решений с представите-

лями государства стали еще менее прозрачными. Возможности для конкуренции и внешней оценки были существенно ограничены в силу специализации каждой ГК и «перекрестности» такой оценки (когда представители одной ГК оценивают деятельность другой и наоборот, то есть формируется замкнутый круг оценивающих).

Наиболее негативный эффект от деятельности ГК связан с формированием представления о нормальности и удобстве данного механизма в рамках государственной экономической политики. При этом неизбежно *ослабевает запрос на развитие институциональной среды, снижается активность государственных органов в совершенствовании косвенных инструментов стимулирования социально-экономического развития*. Наилучший пример — ситуация с регулированием закупок для государственных нужд и государственных инвестиций, формированием и реализацией федеральных целевых программ. В свое время именно проблемы в этой области побудили создать ГК «Олимпстрой». Однако затем процесс совершенствования регулирования приостановился, и даже сейчас функционирование федеральной контрактной системы вызывает много вопросов.

С созданием ГК были связаны надежды на появление новых субъектов выработки и реализации экономической политики, заинтересованных в диверсификации и инновациях. Пока данная возможность реализовалась лишь частично, прежде всего в деятельности институтов развития. И Внешэкономбанк, и РОСНАНО стали заметными субъектами в формировании экономической политики, источниками инициатив по совершенствованию регулирования. Однако вовлеченность ГК в формирование и реализацию государственной политики при использовании классических форм, принятых в системе государственного управления для согласования и принятия решений, фактически привела к возникновению новой бюрократии, но при этом ее деятельность оказалась в значительной мере неурегулированной.

Некоторые возможности, казавшиеся нам важными, не реализованы, например большая автономность, меньшая зависимость от политической конъюнктуры, ориентация на долгосрочную перспективу. Напротив, в силу концентрации различных ресурсов на уровне ГК, а также из-за высокого статуса и оперативных возможностей они стали привлекательным объектом межведомственной борьбы, при этом представители государства начали соотносить основные преимущества ГК именно с краткосрочной перспективой.

Не произошло и существенного развития эффективных форм государственно-частного партнерства, особенно в плане определения приоритетов и механизмов деятельности — напротив, система государственного управления усилила свое «волевое» влияние в этом направлении. Наконец, отметим возможность персонифицировать ответственность за решение задач развития. В некоторых ГК такой эффект есть, но он связан скорее с прошлым опытом руководителей, чем с результатами деятельности возглавляемых ими структур.

Поскольку преобразование ГК — процесс не быстрый и сопровождается существенными издержками, предложим механизмы улучшения функционирования ГК уже в среднесрочной перспективе.

1. Важно сформировать системы объективных ограничений на разрастание ГК. Любые предложения по дополнительным функциям и направлениям их деятельности должны проходить обязательную сопоставительную оценку с точки зрения возможности решить те же задачи альтернативными путями. Нужно определить правила регулярной оценки соответствия «зон» деятельности ГК «провалам» рынка или государства, при этом направления, которые могут быть реализованы без участия ГК, следует передавать другим субъектам.

2. Ключевым при оценке деятельности ГК должен стать анализ их влияния на развитие рыночной среды, конкурентных условий, предпринимательской инициативы. Не следует возлагать практически полную финансовую ответственность на ГК за те или иные изменения — это побуждает осуществлять в них дополнительные государственные вложения и реально, из-за недостаточного уровня взаимодействия и партнерства с частным бизнесом, приводит к усилению искажений на рынках и вместо сокращения — к углублению и расширению «провалов рынка», увеличению прямого участия государства в экономике. Особенно важную роль здесь, по-видимому, могут играть соображения долгосрочного порядка. Полное или почти полное «замуровывание» свободного входа в отрасль, по существу, блокирует ее полноценное, прежде всего инновационное, развитие²⁴.

3. На деятельности ГК позитивно сказывается применение агентских схем, моделей фонда фондов, схем взаимодействия с регионами. В этих случаях возможны объединение ресурсных возможностей и компетенций различных сторон, сужение базы для оппортунизма менеджеров. Типологизация такого взаимодействия и определение нормативных рамок для него позволят сопоставлять различные практики и обеспечивать конкуренцию за лучшие результаты.

4. Необходимо четко определить процедуры взаимодействия государства и ГК. Важно, чтобы автономность их деятельности позволяла принимать решения вне связи с политической конъюнктурой, реализовывать стратегические направления без ситуативной реакции на изменения в руководстве и представительстве органов государственной власти. Наряду с этим такая автономия не должна повышать риски бесконтрольного использования средств ГК. В этой связи во внешнем контроле надо перейти от аудита использования ресурсов к аудиту качества решения стратегических задач.

5. Целесообразно распространить на ГК все содержательные новации по управлению акционерными обществами с государственным участием. В частности, развитию объективной оценки деятельности ГК будет способствовать введение в их наблюдательные советы независимых директоров. Также полезно формировать в ГК планы развития и совершенствования деятельности и оценивать их по той же процедуре, что и для акционерных обществ с государственным участием.

По нашему мнению, сейчас необходимы более решительные действия по трансформации ГК. После периода достаточно интенсивного

²⁴ Именно это соображение некоторые аналитики относят к числу важнейших аргументов в пользу приватизации государственных компаний (см., например: Anderson et al., 1997).

и результативного повышения качества корпоративного управления в ГК, а также после внесения ряда уточнений и дополнений в Закон о некоммерческих организациях потенциал дальнейшего, эволюционного совершенствования деятельности госкорпораций в значительной мере исчерпан. ГК, реализующие функции институтов развития, должны быть преобразованы в акционерные общества, при этом к участию в их капитале важно привлечь стратегических частных инвесторов (возможно, при достаточно длительном сохранении значимого государственного участия). ГК, реализующие срочные функции, надо ликвидировать или (при определенных условиях, при наличии позитивных практик) преобразовать в акционерные общества с последующей приватизацией. Наконец, деятельность ГК, реализующих агентские функции, нужно проанализировать на предмет оценки нормативных барьеров, для преодоления которых они были созданы. На этой основе должны быть определены четкие и контролируемые планы совершенствования институциональной среды, в дальнейшем эти ГК могут быть ликвидированы или преобразованы в другие формы и приватизированы.

При этом в рамках преобразований ГК важно не допустить монополизации и чрезмерной концентрации определенных функций. Именно поэтому необходимо оценивать рациональность разделения ГК на отдельные проблемно-ориентированные субъекты, а меры по преобразованию ГК должны быть увязаны с институциональными изменениями в соответствующих секторах (сферах), включая возможности и ограничения приватизационной политики.

«Частные государственные компании»

Формирование различных структур, де-юре подконтрольных государству, является важным, но отнюдь не достаточным критерием роли государственного сектора в конкретной институциональной среде. В рамках данной статьи нет необходимости обсуждать целесообразность значимого (количественно) государственного сектора и его целевые функции в предоставлении общественных благ и «глобальных общественных благ», компенсации «системных провалов» или обеспечении геополитических интересов в зависимости от специфических условий национальной экономики. Это касается и дискуссии о модели государственного капитализма, его этапах и особенностях после кризиса 2007—2009 гг.²⁵

Как и в других странах с большим государственным сектором (и/или идущих по пути государственного капитализма), в России формирование крупных государственных компаний и передача им существенных ресурсов (активов) были бы невозможны без определения (часто закрытого для общества) амбициозных (в том числе геополитических) задач их работы. Однако нечеткость целевых функций государственных компаний и неопределенность качественных эффектов,

²⁵ См., например: Радыгин, 2004; Кондратьев, 2012; Национальный разведывательный совет США, 2009. С. 38—42; Bremmer, 2010; Musacchio, Lazzarini, 2012; State Capitalism, 2012 и др.

которые должны достигаться в результате их деятельности, не позволяют развивать механизмы определения рациональных показателей ее эффективности. Иногда предполагается, что ускоренное направление средств для компенсации «провалов рынка» само по себе чуть ли не автоматически приведет к позитивным экстерналиям. Но акцент на освоении средств создает предпосылки для рентоориентированного поведения получателей поддержки. Он же ограничивает стимулы к обеспечению демонстрационных эффектов для привлечения частных средств. В итоге у государственных компаний существенно возрастают риски неэффективного расходования средств и обоснования необходимости получить дополнительные ресурсы.

Рассмотренный выше случай формирования ГК — одно из наиболее ресурсоемких, однако далеко не единственное направление. Уже относительно давно идет процесс формирования интегрированных структур с государственным участием, расширяется система государственных финансовых институтов развития. Деятельность последних также в основном связывали с компенсацией как «провалов рынка» (в частности, создание Внешэкономбанка как Банка развития), так и «провалов государства» (прежде всего создание фонда «Сколково»). При наличии ряда позитивных эффектов от функционирования российских институтов развития можно отметить недостаточность демонстрационных эффектов, внешних поведенческих воздействий (см.: Симачев, Кузык, Иванов, 2012)²⁶.

Попытки решать институциональные проблемы за счет прямого участия государства и концентрации финансовых ресурсов обеспечивают только временные преимущества, а в стратегической перспективе они обуславливают замкнутый и устойчивый круг проблем: временные исключительные решения о создании государственных компаний («национальных чемпионов») в дальнейшем начинают рассматривать как некоторую позитивную практику в рамках активной государственной политики. При этом *еще сильнее ограничивается мотивация к улучшению институциональной среды и усиливаются склонность и навыки к прямому вмешательству государства для решения задач экономического развития.*

Одновременно происходит *эрозия цивилизованных имущественных отношений*, возможностей реализации прав частной собственности *в связи с экспансией государственного сектора де-юре и де-факто*. С нашей точки зрения, понятие «частные государственные компании» (при некоторой смысловой противоречивости) в заглавии раздела наилучшим образом характеризует данные процессы²⁷, так как в современной рос-

²⁶ Отметим в связи с этим, что в России стала популярной модель «инновационного лифта» в узкой трактовке, как некая передача инновационных проектов по мере их выполнения от одного государственного института развития к другому. Более того, предполагается, что именно крупные госкомпании в последующем должны предъявить спрос на результаты проектов, поддержанных государственными институтами развития. По отдельности все эти тезисы вроде бы правильные: крупный государственный бизнес плохо восприимчив к инновациям, есть множество «провалов рынка», недостатков во взаимодействии разных участников инновационных процессов. Однако в итоге создаются предпосылки для последовательного перекалывания рисков, искажения мотивации хозяйствующих субъектов к работе в условиях рынка, консервации (а может быть, даже расширения) существующих «провалов рынка».

²⁷ Как и упомянутая выше формулировка «рост в тени экспроприации».

сийской экономике содержательное разделение этих понятий выглядит еще более нелепым. Здесь можно указать несколько направлений²⁸.

1. Экспансия государственного предпринимательства приводит к возрождению в некоторых хозяйственных секторах прежних властно-государственных отношений между предпринимателями, постепенно отгесняющих на задний план децентрализованные рыночные взаимодействия и дискриминирующих права частной собственности. В результате возникают дополнительные барьеры для экономического роста.

В последнее время был опубликован ряд теоретических и эконометрических исследований, в которых показано, что именно непрочность прав частной собственности выступает важным фактором сравнительно меньшей эффективности инвестиционного процесса, а вместе с тем — снижения средних темпов (и качества) экономического роста. К аналогичным выводам приходят и авторы ряда микроэкономических исследований, рассматривавших особенности инвестиционного процесса в развивающихся странах²⁹.

Изучая динамические процессы, прежняя теория экономического роста отводила бóльшую роль технико-экономическим факторам, например капиталовооруженности труда и т. п. Не отрицая указанной зависимости, современный анализ выдвигает на первый план институциональные аспекты рассматриваемой проблемы, прежде всего воздействие различных форм собственности на эффективность функционирования хозяйственной системы. На протяжении многих лет исследователи пытались количественно оценить влияние государственной активности в различных сферах на темпы экономического роста. Подобная задача, конечно, необычайно сложна — динамика хозяйственной жизни зависит от огромного числа разнородных факторов, результаты функционирования различных звеньев государственного сектора оказываются разнонаправленными и т. п. Все агрегатные эконометрические оценки неизбежно исходят из ряда упрощающих предположений и, разумеется, требуют большого числа оговорок. И все же трудно не обратить внимания на совпадение основных выводов в расчетах, охватывавших разные страны (периоды) и использовавших разную методику.

Так, М. Юстесен, изучая панельную статистику по более чем 60 странам (рассматривался период с 1970 по 1999 г.) и используя тест причинности по Гренджеру, констатирует, что меньшие масштабы государства (налогов и расходов) способствуют повышению темпов экономического роста (Justesen, 2008. P. 656). Согласно результатам панельных статистических расчетов (при оценке параметров использовался обобщенный метод моментов) по 15 странам ЕС, государственное потребление и трансфертные платежи из бюджета неблагоприятно сказываются на темпах экономического роста (Romero-Avila, Strauch, 2008). В другой обзорной работе отмечается, что исследователи готовы согласиться с наличием в богатых странах отрицательной корреляции между совокупными размерами государства и экономическим ростом. В соответствии с такими расчетами увеличение размеров государства (рост отношения совокупных государственных расходов или/и общих налоговых поступлений

²⁸ Хотя существует множество показательных примеров из российской судебной и деловой практики, мы сознательно отказались от каких-либо иллюстраций во избежание выборочной дискриминации и субъективного подхода.

²⁹ См., например: Besley, 1993; Knack, Keefer, 1995; Svensson, 1998; Zak, Knack, 2001; Rodrik et al., 2004; Acemoglu, Johnson, 2005; Butkiewicz, Yanikkaya, 2011 и др.

к ВВП) на 10 п. п. сопровождается снижением среднегодовых темпов роста на 0,5–1,0% (Bergh, Henrekson, 2011. Р. 885). Особенно неблагоприятны результаты расширения государственного потребления в развивающихся странах (Butkiewicz, Yanikkaya, 2011; Devarajan et al., 1996)³⁰.

Поскольку расширение государственного участия в общественной жизни на протяжении последних десятилетий и рост волатильности макроэкономических параметров совпали по времени, такое расширение часто интерпретируют как необходимость стабилизирующей деятельности со стороны государства³¹. Насколько результативным оказалось такое регулирование? Разумеется, без активного противодействия государства некоторые кризисы, по-видимому, могли бы повлечь разрушительные, подчас катастрофические, последствия. Вместе с тем не удается обнаружить устойчивых и надежных свидетельств того, что рост государства приводит к длительному уменьшению волатильности важнейших макроэкономических показателей. Напротив, эконометрические исследования подводят к выводу о дестабилизирующей роли государственных расходов, неправомерности представлений о том, что большое государство само по себе способно снижать макроэкономический риск (Carmignani et al., 2011. Р. 785, 789).

2. Значительное расширение системы централизованного регулирования и формирование гигантских хозяйственных комплексов, принадлежащих российскому государству, еще больше ограничило сферу действия рыночных процессов (в отличие от распространенной в ряде стран практики, при которой государственные предприятия более или менее органично «вписываются» в существующие конкурентные структуры). Тем самым значительно увеличиваются потери общества, связанные с монополистическими или олигополистическими методами хозяйствования, когда государственное предприятие обеспечивает сравнимое качество товара (услуги) лишь по относительно более высокой цене³².

3. Переход к государственной собственности позволяет раздвинуть рамки бюджетных ограничений и дает возможность радикально переоборудовать предприятия компании (отрасли). Но, как свидетельствует опыт многих стран, длительное функционирование государственных компаний в большинстве случаев сопровождается нарастающей расточительностью (по критериям рыночной эффективности). Во многих исследованиях рассматриваются факторы, определяющие недостаточную гибкость, «технико-экономический консерватизм» и меньшую эффек-

³⁰ В одном исследовании выделена особенно важная роль такого фундаментального фактора, как доверие участников хозяйственного процесса к действиям государственных учреждений и предприятий. Негативные последствия таких действий часто связаны с недоверием к официальным заявлениям и программам, к бюрократическому образу действий (Aghion et al., 2010).

³¹ Не отвергая с порога подобную логику, заметим, что многие приводившиеся выше соображения позволяют выдвинуть гипотезу о противоположной направленности причинно-следственных отношений: само увеличение масштабов государства может усиливать неустойчивость экономики и порождать многочисленные дополнительные риски. Нетрудно заметить, что с ней согласуются многие упоминаемые ниже результаты эмпирических исследований.

³² По имеющимся оценкам, общая сумма таких хозяйственных потерь в сфере российских грузоперевозок в среднем составляет 1,34% ВВП, в газовой отрасли — 0,4% ВВП и т. д. Вместе с тем чрезвычайно велики потери и от избыточных ограничений доступа зарубежных товаров на российский рынок (Шаститко и др., 2013).

тивность государственных компаний по сравнению с частными. В связи с этим отметим существенный аспект рассматриваемой проблемы.

Именно особый (государственный) статус соответствующих компаний (независимо от формы собственности), наряду с их стратегическим местом в системе хозяйственных связей и другими факторами, обеспечивает им возможность использовать самые выгодные и «труднодоступные» частные источники кредита. Однако последствия такого массового использования заемных средств вызывают серьезное беспокойство. Получение многомиллиардных валютных займов в ряде случаев не сопровождается реальным накоплением — капитальные вложения в машины и оборудование, строительство производственных сооружений и т. п. оказываются несоразмерно малы³³. Перспективы коммерческой окупаемости подобных затрат весьма туманны. Поэтому, когда подходят сроки погашения, такие компании пытаются реструктурировать задолженность, найти на рынках капитала возможности рефинансирования и т. п. Если эти попытки оказываются безуспешными, то они неизменно обращаются за помощью к государству. Складывается парадоксальная ситуация: компании, характеризующиеся высоким «финансовым рычагом», не только в кризисные времена, но и в обычных условиях испытывают острую нужду в ресурсах и требуют срочной помощи государства³⁴.

4. Происходит фактическая национализация частного (де-юре) предпринимательства. Как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях де-юре частные предприятия де-факто рассматриваются как государственные с точки зрения целеполагания, социальных нагрузок и др. Следствием становится искажение децентрализованных (рыночных) механизмов, обеспечивающих повышение производственной и аллокационной эффективности.

5. Наблюдаемые в последние годы в российской экономике тенденции к экспансии публично-правовых учреждений и расширению государственного сектора сопровождались ужесточением политики по отношению к отдельным частным компаниям. Отмеченные тенденции, по существу, подрывают права собственности и наряду с этим могут свидетельствовать о наличии двойных стандартов: в реальной жизни «правила игры» для государственных компаний и частных предпринимателей заметно различаются.

В соответствии с исходными постулатами современной экономической теории система законов и вся судебная практика должны поддерживать стабильность прав собственности, а не их перераспределение и разрастание бюрократического предпринимательства. Это, разумеется, не исключает определенной, как правило, кратковремен-

³³ Официальные статистические данные о капиталовложениях многих ГК и структуре их финансирования, насколько нам известно, не опубликованы. И все же примерные оценки позволяют предположить, что разрыв между заимствованными финансовыми ресурсами и реальным накоплением у ГК больше, чем, например, у частных промышленных фирм. Отметим также, что расходы, связанные с формированием производственных структур конгломератного типа и/или расширением «хозяйственной империи», представленной той или иной компанией, разумеется, не включались в состав затрат, которые обеспечивают реальное накопление в рамках национальной экономики.

³⁴ В ряде исследований отмечаются аналогичные тенденции, предполагающие неизбежность мягких бюджетных ограничений для китайских государственных компаний (Tian, Estrin, 2007).

ной, государственной поддержки частного бизнеса в острых, кризисных ситуациях.

6. Государственная стратегия помощи рейдерам может подрывать базовые условия устойчивого существования частного предпринимательства. В рамках эффективной рыночной системы государство лишь в исключительных случаях может не продавать по реальной стоимости и не предоставлять в аренду земельные участки и/или производственные мощности, а просто «наделять» отдельных участников правами собственности на указанные активы.

С помощью механизмов слияния или поглощения финансовые рынки могут оказывать важное дисциплинирующее воздействие на частные корпорации: если убытки от деятельности компании возрастают и рыночный курс акций сильно снижается, то увеличивается вероятность ее поглощения. В российской практике в последние годы задача как бы «вывернута наизнанку»: государство — а чаще рейдеры, которых могут активно поддерживать чиновники высокого уровня в федеральных ведомствах и аппарате региональной власти, — в качестве объекта поглощения выбирает наиболее динамичные и высокоприбыльные частные компании. Общие последствия такого передела собственности очевидны.

7. Действия заинтересованных получателей всевозможных «политических рент» на деле нередко нарушают реальные права государственной собственности. Так, предоставление высшему эшелону менеджмента в доверительное управление акционерных прав (прав собственности) государства при недостаточно четко прописанных конкретных формах ответственности этих лиц (и самих государственных компаний) на практике может приводить к выводу активов за пределы корпорации или их использованию для обеспечения разнообразных частных выгод.

Успешное функционирование государственных компаний должно предполагать предельную открытость соответствующих хозяйственных структур. Вместе с тем немалые усилия и денежные средства направляются не только на эффективное использование, но и просто на защиту государственной собственности. В противном случае деятельность таких компаний может прежде всего преследовать цель обогащения их руководителей³⁵.

Такая специфика функционирования существующих политических и экономических институтов может порождать «прямой непроизводительный поиск прибыли» (Directly Unproductive Profit-Seeking Activities — DUP³⁶), чаще всего сопровождающий дальнейшее расширение сферы государственной активности. Важно, что особенности нерыночных хозяйственных операций или «квазирыночной» дея-

³⁵ С помощью системы теоретических моделей были проанализированы сравнительные характеристики государственного и частного предпринимательства: выяснилось, что в некоторых ситуациях и при строгом соблюдении всех законодательных норм масштабы частных выгод, получаемых руководителями компаний, которые принадлежат государству, могут значительно превышать сумму рентных доходов, которую они присваивали бы в случае их приватизации (Laffont, 2005. Ch. 3).

³⁶ Термин введен в: Bhagwati, 1982.

тельности государственного сектора часто оказываются источником специфических (дополнительных) экстерналий, которые неизбежно определяют сравнительно менее эффективную аллокацию ресурсов.

8. Формируется круг компаний для «ручного» управления, причем вне зависимости от формальной принадлежности к государственному или частному сектору. Для таких компаний характерны особые, большей частью неформальные, правила взаимодействия с государством в части как дополнительных возможностей, так и более широкой ответственности, при этом «обмены» на микроуровне между государственной поддержкой, предпочтениями и поведением компаний (например, по обеспечению занятости, технологической модернизации и т. п.), как правило, непрозрачны.

Достаточно вспомнить ситуацию с перечнем так называемых «системообразующих» предприятий, который формировался в России в разгар кризиса 2008—2009 гг.³⁷ Основными критериями для включения в него выступали крупный размер компании, влияние на обеспечение занятости, инфраструктурный характер, наличие уникальных технологических компетенций. Другим характерным примером стало, по всей видимости, обсуждение защитных мер (мер поддержки) от экономических санкций ЕС и США уже в 2014 г.

9. Происходит псевдоприватизация. Сокращение прямого участия государства в отдельных компаниях сопровождается повышением роли квазигосударственных инвесторов в управлении их деятельностью, при этом влияние государства на такие компании, принципы выработки решений с учетом общественных интересов становятся мало прозрачными и переходят в плохо регулируемую сферу. Под видом формально приватизационных процедур активы де-факто переходят в государственный сектор (к государственным компаниям), что приводит к новым виткам спирали огосударствления экономики.

10. В средне- и долгосрочной перспективе при недостаточных мерах по развитию отраслевого регулирования приватизация крупных компаний приведет к усилению неформального воздействия на них со стороны государства. С учетом неразвитости регулирования в отдельных секторах, ранее «компенсировавшегося» прямым участием государства в управлении некоторыми крупными компаниями, в новых условиях ему потребуются иные инструменты для решения общественно значимых задач. Главная проблема в этом случае — рост непрозрачности публичных интересов в отношении таких компаний, появление предпосылок для подмены общественных интересов узкоспециальными (как ведомственными, так и частными). Кроме того, запаздывающий характер «внешних» мер по улучшению инвестиционного климата может существенно ограничить позитивный структурный эффект от приватизации.

Из всего сказанного, разумеется, не следует, что предприятия, находящиеся в частной собственности, всегда и при всех обстоятельствах эффективнее предприятий, принадлежащих государству. Подчеркнем: в случаях, когда государству действительно удастся превратить такие

³⁷ Подробнее см.: Симачев, Иванов и др., 2012.

корпорации в «институты развития», они, несомненно, могут на протяжении некоторого времени использовать свой особый статус, в том числе правительственную финансовую поддержку, чтобы ускорить преобразование консервативных хозяйственных структур и обеспечить более благоприятные условия для развития высокотехнологичных отраслей.

Создание компаний с государственным участием и государственных институтов развития во многом отражает стремление государства сформировать более эффективные инструменты для проведения промышленной политики. В принципе многие правительства стран с развитой экономикой в последние годы также перешли к более активной политике, в частности направленной на реиндустриализацию, однако важной предпосылкой такого сдвига стало исчерпание в этих странах возможностей проводить классические реформы (приватизация, защита прав собственности, развитие конкуренции, улучшение инвестиционного климата и т. п.). В России потенциал осуществления таких структурно-институциональных преобразований далеко не исчерпан (см.: Кузнецов, Симачев, 2014). На фоне недостаточных позитивных институциональных изменений (неясности соответствующих трендов), отсутствия четких мер по изменению отраслевой структуры промышленная политика все больше реализуется в государственном секторе силами узкого круга крупных государственных компаний, при этом вне сферы ее действия оказываются эффективные средние проекты, динамично растущий бизнес.

* * *

Соображения, приведенные выше, по-видимому, могут свидетельствовать о недостаточности сопоставления (тем более несколько примитивного противопоставления) государственной и частной собственности. Ограниченность подобных отвлеченных классификаций наглядно проявилась уже с распространением открытых акционерных обществ со стратегическим участием государства и совместной (скажем, общинной) собственности (common property). Складывающиеся в настоящее время в российской экономике структуры демонстрируют, как представляется, достаточно сложное сочетание характеристик государственного и частного предпринимательства. Более глубокое теоретическое изучение указанных вопросов подводит к осмыслению природы собственности в современной экономике, различению стационарных и нестационарных режимов присвоения и анализу отношений между собственностью и властью, в частности функционирования механизмов, реально осуществляющих инфорсмент прав собственности.

Не менее актуальны рассмотренные проблемы при выработке кратко- и среднесрочных прикладных регулятивных решений и формировании контуров долгосрочной экономической политики современной России. При существенном изменении представлений многих правительств о необходимых для стабилизации и роста мерах целесообразно переоценить стартовые задачи и принципы деятельности практически всех государственных компаний. Одновременно нужно

ввести в практику новые механизмы оценки государственной политики на основе концепции дополнительности, в соответствии с которой эффекты от конкретного инструмента сопоставляются с альтернативными вариантами использования государственных средств и имущества. Особого внимания требует проблема формирования оптимальных пропорций между государственной и частной собственностью в различных секторах экономики в условиях перехода к новому, инновационному типу хозяйственного развития.

Список литературы / References

- Андерсон Р. (2012). Просто не стой на пути: как государство может помочь бизнесу в бедных странах. М.: ИРИСЭН; Мысль. [Anderson R. (2012). *Just Get out of Way. How Government Can Help Business in Poor Countries*. Moscow: IRISEN; Mysl. (In Russian).]
- Бейли Э. (2011). Дeregулирование воздушных перевозок // Как экономическая наука помогает делать нашу жизнь лучше. М.: Изд-во Института Гайдара. [Bailey E. (2011). Air-Transportation Deregulation. In: *Better Living through Economics*. Moscow: Gaidar Institute Publ. (In Russian).]
- Васильев Л. (2010). Всеобщая история. Т. 4. М.: Высшая школа. [Vasiliev L. (2010). *Universal History*. Vol. 4. Moscow: Vysshaya Shkola. (In Russian).]
- Кондратьев В. Б. (2012). Государственный капитализм на марше. Мimeo. www.perspektivy.info/book/gosudarstvennyj_kapitalizm_na_marshe_2012-08-24.htm. [Kondratiev V. B. (2012). *State Capitalism on the March*. Мimeo. (In Russian).]
- Кузнецов Б., Симачев Ю. (2014). Эволюция государственной промышленной политики в России // Журнал Новой экономической ассоциации. № 2. С. 152–178. [Kuznetsov B., Simachev Y. (2014). Evolution of the State Industrial Policy in Russia. *Zhurnal Novoi Ekonomicheskoi Assotsiatsii*, No. 2, pp. 152–178. (In Russian).]
- Национальный разведывательный совет США (2009). Мир после кризиса. Глобальные тенденции-2025: Меняющийся мир. М.: Европа. [National Intelligence Council (2009). *World after the Crisis. Global Trends 2025: A Transformed World*. Moscow: Evropa. (In Russian).]
- Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. (2011). Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Изд-во Института Гайдара. [North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. (2011). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Moscow: Gaidar Institute Publ. (In Russian).]
- Радыгин А. (2004). Россия в 2000–2004 годах: на пути к государственному капитализму? // Вопросы экономики. № 4. С. 42–65. [Radygin A. (2004). Russia in 2000–2004: Towards State Capitalism? *Voprosy Ekonomiki*, No. 4, pp. 42–65. (In Russian).]
- Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р. (2011). Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» // Вопросы экономики. № 9. С. 4–26. [Radygin A., Simachev Yu., Entov R. (2011). State and Denationalization: Risks and Limitations of the “New Privatization Policy”. *Voprosy Ekonomiki*, No. 9, pp. 4–26. (In Russian).]
- Радыгин А., Энтов Р. (2012). «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики. № 12. С. 4–30. [Radygin A., Entov R. (2012). Government Failures: Theory and Policy. *Voprosy Ekonomiki*, No. 12, pp. 4–30. (In Russian).]
- Радыгин А., Энтов Р. (2013). «Фундаментальная» теорема приватизации: идеология, эволюция, практика // Экономическая политика. № 6. С. 7–45. [Radygin A., Entov R. (2013). “Fundamental” Theorem of Privatization: Ideology, Evolution, Practice. *Ekonomicheskaya Politika*, No. 6, pp. 7–45. (In Russian).]

- Радыгин А. Д., Энтов Р. М., Мальгинов Г. Н. и др. (2014). Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение» для России: в 2-х т. М.: Дело. [Radygin A. D., Entov R. M., Malginov G. N. et al. (2014). *Privatization in the Modern World: Theory, Empiricism, "a New Dimension" for Russia*. In 2 vols. Moscow: Delo. (In Russian).]
- Симачев Ю., Кузык М., Иванов Д. (2012). Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // Вопросы экономики. № 7. С. 4–29. [Simachev Yu., Kuzyk M., Ivanov D. (2012). Russian Financial Development Institutions: Are We on the Right Way? *Voprosy Ekonomiki*, No. 7, pp. 4–29. (In Russian).]
- Симачев Ю. В., Иванов Д. С., Коротков М. Ю., Кузнецов Б. В., Кузык М. Г. (2012). Государственная антикризисная поддержка крупных и системообразующих компаний. Направления, особенности и уроки российской практики. М.: Дело. [Simachev Yu. V., Ivanov D. S., Korotkov M. Y., Kuznetsov B. V., Kuzyk M. G. (2012). *State Anti-crisis Support for the Large and Systemically Important Companies. Directions, Features and Lessons of the Russian Practice*. Moscow: Delo. (In Russian).]
- Смит А. (1962 [1776]). Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соцэкгиз. [Smith A. (1962 [1776]). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Moscow: Sotsekgiz. (In Russian).]
- Стратегия-2020 (2013). Новая модель роста — новая социальная политика: в 2-х кн. М.: Дело. [Strategy-2020 (2013). *A New Growth Model — a New Social Policy*. In 2 books. Moscow: Delo. (In Russian).]
- Шаститко А. Е., Голованова С. В., Крючкова П. В. и др. (2013). Последствия слабой конкуренции. Количественные оценки и выводы для политики. М.: Дело. [Shastitko A. E., Golovanova S. V., Kryuchkova P. V. et al. (2013). *Consequences of Weak Competition. Quantitative Evaluation and Policy Implications*. Moscow: Delo. (In Russian).]
- Юм Д. (1966 [1739]). Трактат о человеческой природе, или Попытка применить основанный на опыте метод рассуждения к моральным предметам // Соч.: в 2-х т. М.: Мысль. Т. 1. С. 77–788. [Hume D. (1966 [1739]). *A Treatise of Human Nature: Being an Attempt to Introduce the Experimental Method of Reasoning into Moral Subjects*. In 2 Vols. Moscow: Mysl. Vol. 1, pp. 77–788. (In Russian).]
- Acemoglu D. (2003). Why not a Political Coase Theorem? *Journal of Comparative Economics*, Vol. 31, No. 4, pp. 620–652.
- Acemoglu D., Johnson S. (2005). Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy*, Vol. 113, pp. 949–995.
- Acemoglu D., Robinson J. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aghion P., Algan Y., Cahuc P., Shleifer A. (2010). Regulation and Distrust. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 125, No. 3, pp. 1015–1049.
- Aguiar M., Amador M. (2011). Growth in the Shadow of Expropriation. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 126, No. 2, pp. 651–697.
- Aharoni Y. (1986). *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Co.
- Alesina A., Ardagna S., Nicoletti G., Schiantarelli F. (2005). Regulation and Investment. *Journal of European Economic Association*, Vol. 3, No. 4, pp. 791–825.
- Anderson S., de Palma A., Thisse J.-F. (1997). Privatization and Efficiency in a Differentiated Industry. *European Economic Review*, Vol. 41, No. 9, pp. 1635–1654.
- Bergh A., Henrekson M. (2011). Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 25, No. 5, pp. 872–897.
- Besley T. (1993). Property Rights and Investment Incentives: Theory and Micro-Evidence from Ghana. *W. Wilson School Papers*, No. 170.
- Bhagwati J. (1982). Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities. *Journal of Political Economy*, Vol. 90, October, pp. 988–1002.
- Borisova G., Brockman P., Salas J., Zagorchev A. (2012). Government Ownership and Corporate Governance: Evidence from the EU. *Journal of Banking and Finance*, Vol. 36, No. 11, pp. 2917–2934.

- Bortolotti B., Faccio M. (2004). Reluctant Privatization. *EGGI Working Paper*, No. 4.
- Bortolotti B., Siniscalco D. (2004). *The Challenges of Privatization: An International Analysis*. Oxford; N. Y.: Oxford University Press.
- Boubakri N., Cosset J., Guedhami O. (2004). Postprivatization Corporate Governance: The Role of Ownership Structure and Investor Protection. *Journal of Financial Economics*, Vol. 76, No. 2, pp. 369–399.
- Bremmer I. (2010). *The End of the Free Market: Who Wins the War between States and Corporations?* N. Y.: Portfolio.
- Butkiewicz J., Yanikkaya H. (2011). Institutions and the Impact of Government Spending on Growth. *Journal of Applied Economics*, Vol. 14, No. 2, pp. 319–341.
- Campos J., Esfahani H. (1996). Why and When Do Governments Initiate Public Enterprise Reform?. *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, No 3, pp. 451–485.
- Carmignani F., Colombo E., Tirelli P. (2011). Macroeconomic Risk and the (De)stabilizing Role of Government Size. *European Journal of Political Economy*, Vol. 27, No. 4, pp. 781–790.
- Caselli F., Morelli M. (2004). Bad Politicians. *Journal of Public Economics*, Vol. 88, No 3-4, pp. 759–782.
- Cato S. (2012). The Efficiency of State-Owned Firm and Social Welfare: A Note. *Bulletin of Economic Research*, Vol. 64, pp. 275–285.
- Coase R. (1992). The Institutional Structure of Production. *American Economic Review*, Vol. 82, No. 4, pp. 713–719.
- Davis L., Wolfram C. (2012). Deregulation, Consolidation, and Efficiency Evidence from US Nuclear Power. *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 4, No 4, pp. 194–225.
- Devarajan S., Swaroop V., Zou H. (1996). The Composition of Public Expenditure and Economic Growth. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 37, No. 2-3, pp. 313–344.
- Donahue J. (1989). *Public Ends and Private Means*. N. Y.: Basic Books.
- Estrin S., Hanousek J., Kočenda E., Svejnar J. (2009). The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies. *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, No. 3, pp. 699–728.
- Fan J., Wong T., Zhang T. (2012). Institutions and Organizational Structure: The Case of State-Owned Corporate Pyramids. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 29, No. 6, pp. 1217–1252.
- Ghosh A., Sen P. (2012). Privatization in a Small Open Economy with Imperfect Competition. *Journal of Public Economic Theory. Association for Public Economic Theory*, Vol. 14, No. 3, pp. 441–471.
- Greif A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*. N. Y.: Cambridge University Press.
- Justesen M. (2008). The Effect of Economic Freedom on Growth Revisited: New Evidence on Causality from a Panel of Countries. *European Journal of Political Economy*, Vol. 24, No. 3, pp. 642–660.
- Knack S., Keefer P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, Vol. 7, No 3, pp. 207–228.
- Kowalski P., Buge M., Sztajerowska M., Egeland M. (2013). State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. *OECD Trade Policy Paper*, No. 147.
- Kydland F., Prescott E. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3, pp. 473–491.
- Laffont J.-J. (2005). *Regulation and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Levy B. (1987). A Theory of Public Enterprise Behavior. *Journal of Economic Behavior and Organisation*, Vol. 8, No. 1, pp. 75–96.
- Manozzi A., Urtiaga M., Vannoni D. (2012). Board Composition, Political Connections, and Performance in State-Owned Enterprises. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 21, No. 3, pp. 671–698.
- Martimort D., De Donder P., Villemeur E. (2005). An Incomplete Contract Perspective on Public Good Provision. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 19, No. 2, pp. 149–180.

- Meggison W. L. (2005). *The Financial Economics of Privatization*. N. Y.: Oxford University Press.
- Meggison W. (2010). Privatization and Finance. *Annual Review of Financial Economics*, Vol. 2, No. 1, pp. 145–174.
- Musacchio A., Lazzarini S. G. (2012). Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and Their Implications for Economic Performance. *Harvard Business School Working Paper*, No. 12-108.
- Myerson R. (2009). Learning from Schelling's "Strategy of Conflict". *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, No. 4, pp. 1109–1125.
- Nashashibi K., Brown W., Fedelino A. (2001). Export Performance and Competitiveness in Arab Countries. In: Iqbal Z. (ed.). *Macroeconomic Issues and Policies in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: IMF, pp. 263–303.
- North D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. N. Y.: W. W. Norton & Co.
- North D. (1991). Institutions and a Transaction-Cost Theory of Exchange. In: Alt J. E., Shepsle K. A. (eds.). *Perspectives on Positive Political Economy*. N. Y.: Cambridge University Press, pp. 182–194.
- North D. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Paul C., Schoening N. (1991). Regulation and Rent Seeking: Prices, Profits, and Third-Party Transfers. *Public Choice*, No. 68, pp. 185–194.
- Radygin A. (2003). Privatization, Ownership Redistribution, and Formation of the Institutional Basis for Economic Reforms. In: Gaidar Y. (ed.). *The Economics of Russian Transition*. Cambridge, MA: MIT Press. Ch. 14, pp. 395–459.
- Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, Vol. 9, No. 2, pp. 131–165.
- Roland G. (ed.) (2008). *Privatization: Successes and Failures*. N. Y.: Columbia University Press.
- Romero-Avila D., Strauch R. (2008). Public Finances and Long-Term Growth in Europe — Evidence from a Panel Data Analysis. *European Journal of Political Economy*, Vol. 24, No. 1, pp. 172–191.
- Ross M. (2012). *The Political Economy of Petroleum Wealth in Low-Income Country*. Prepared for the IMF High Level Seminar, "Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in LICs," Washington, DC, September 21.
- State Capitalism (2012). Special Report. *The Economist*. January 21.
- Stevens P. (2008). National Oil Companies and International Oil Companies: Under the Shadow of Government and the Resource Nationalism Cycle. *Journal of World Energy Law Business*, Vol. 1, No. 1, pp. 5–30.
- Stigler G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*, Vol. 2, No. 1, pp. 3–21.
- Svensson J. (1998). Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence. *European Economic Review*, Vol. 42, No. 7, pp. 1317–1341.
- Taylor S. (2008). Nuclear Power and Deregulated Electricity Markets: Lessons from British Energy. *EPRG Working Paper*, No. 0808. University of Cambridge.
- Tian L., Estrin S. (2007). Debt Financing, Soft Budget Constraints, and Government Ownership: Evidence from China. *Economics of Transition*, Vol. 15, No. 3, pp. 461–481.
- Tirole J. (1994). The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers*, Vol. 46, No. 1, pp. 1–29.
- Toninelli P. (ed.) (2008). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vogelsang I. (1990). *Public Enterprise in Monopolistic and Oligopolistic Industries*. Chur: Harwood.
- Weingast B. (1993). Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 149, No. 1, pp. 286–311.

- Winston C. (2010). *Last Exit: Privatization and Deregulation of the US Transportation System*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Winston C. (2012). Government Policy for a Partially Deregulated Industry: Deregulate It Fully. *American Economic Review*, Vol. 102, No. 3, pp. 391–395.
- Wittman D. (1989). Why Democracies Produce Efficient Results. *Journal of Political Economy*, Vol. 97, No. 6, pp. 1395–1424.
- Wu W., Wu C., Rui O. (2012). Ownership and the Value of Political Connections: Evidence from China. *European Financial Management*, Vol. 18, No. 4, pp. 695–729.
- You J., Du G. (2012). Are Political Connections a Blessing or a Curse? Evidence from CEO Turnover in China. *Corporate Governance: An International Review*, Vol. 20, No. 2, pp. 179–194.
- Zak P., Knack S. (2001). Trust and Growth. *Economic Journal*, Vol. 111, No. 470, pp. 295–321.
- Zhang F. (2007). Does Electricity Restructuring Work? Evidence the US Nuclear Energy Industry. *Journal of Industrial Economics*, Vol. 55, No. 3, pp. 397–418.
-

State-Owned Company: Detection Zone of Government Failure or Market Failure?

Alexander Radygin^{1,2,*}, *Yuri Simachev*^{2,3}, *Revold Entov*⁴

Authors affiliation: ¹ Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russia);

² Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia); ³ Inter-Departmental Analytical Center (Moscow, Russia);

⁴ Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).

* Corresponding author, email: arad@rane.ru.

This article analyzes state-owned companies and their place in the structure of market interactions in the context of modern approaches to the study of government failures and market failures, as well as the conditions of the system of private property rights rooting. Besides the general theoretical consideration of the costs of functioning of state-owned companies, the authors refer to the specific experience of the Russian economy, consistently analyzing the opportunities and palliatives of the current privatization policy, the experience of establishment and the risks of functioning of state corporations. Particular attention is paid to the problem of limited motivation to improve the institutional environment in general and, on the contrary, the expansion of the practice of direct government intervention in order to solve the problems of economic development. The authors also consider specific areas where there is a restriction of private property rights in connection with the expansion of the public sector, de jure and de facto.

Keywords: public enterprises, privatization, government failures, market failures, political markets, government regulation, allocative efficiency, property rights.

JEL: B20, D20, D60, K40, L30, P20.