

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИЗДЕРЖЕК И ВЫГОД НАЦИОНАЛИЗАЦИИ И ПРИВАТИЗАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Шелудякова И.Г.<sup>1</sup>, Дукарт С.А.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», Томск, Россия (634050, г. Томск, пр. Ленина, 30), e-mail: irashel@mail.ru

В статье показано диалектическое единство процессов приватизации и национализации, отображены основные подходы к их интерпретации, а также способы оценки. На основе сравнительного анализа издержек и выгод хозяйствующих субъектов от изменения прав собственности делается попытка объяснить специфические проявления этих процессов в экономике России. Демонстрируется взаимосвязь между циклическими процессами изменения прав собственности и конкуренцией между государством и частными инвесторами за право собственности. Доказывается, что для бизнеса процессы приватизации носят приоритетный характер, тогда как для государства выбор между приватизацией и национализацией осложнен политическими и конъюнктурными факторами. Выделяются специфические черты российской экономической системы, которые оказывают существенное влияние на динамику процессов национализации-приватизации. Делается вывод о временном характере «государственного бизнеса» и необходимости запуска рыночного механизма конкуренции за права собственности.

Ключевые слова: права собственности, приватизация, национализация, регулирование, издержки-выгоды, «государственный бизнес».

## COMPARATIVE ANALYSIS OF NATIONALIZATION AND PRIVATIZATION COSTS AND BENEFITS AS AN INSTRUMENT OF STATE REGULATION IN NATIONAL ECONOMY

Sheludyakova I.G.<sup>1</sup>, Dukart S.A.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>National Research Tomsk Polytechnic University, Tomsk Polytechnic University, TPU, Tomsk, Russia (634050, Tomsk, prospekt Lenina, 30), e-mail: irashel@mail.ru

The article shows the dialectical unity of the processes of privatization and nationalization, displays basic approaches to their interpretation, as well as methods for their evaluation. Based on a comparative analysis of the costs and benefits of economic agents the article attempts to explain the specific manifestations of change in ownership in the Russian economic system. It demonstrates the connection between the cyclical processes of ownership changes and competition between the state and private investors for the property right. It is proved that processes of privatization are a priority for private investors, whereas the state choice between privatization and nationalization is complicated of political and market factors. Highlighted the specific features of the Russian economic system that have a significant impact on the dynamics of the processes of nationalization and privatization. The conclusion of the temporary nature of "state business" and the need to run the market mechanism of competition for property rights.

Keywords: property rights, privatization, nationalization, regulation, costs and benefits, state business.

### Введение

Новейшая история на протяжении XX в. показывает относительно динамичные процессы изменения отношений собственности, отражающиеся, в том числе, в волнообразной смене фаз приватизации и национализации. Традиционно считается, что национализация и приватизация – два разнонаправленных процесса, предполагающих государственное регулирование экономической системы с целью изменения сложившейся системы прав собственности. Масштабная научная оценка эффективности использования приватизации и национализации в рамках государственного регулирования национальной экономики представляет со-

бой актуальную задачу. На протяжении нескольких десятилетий научным сообществом предпринимаются попытки исследовать данные процессы.

Периодические изменения размеров государственного и частного сектора, наблюдаемые в ряде стран на протяжении длительного периода времени, позволили Е.В. Балацкому и Н.А. Екимовой ввести в научный оборот понятие «приватизационный цикл» [1]. Приватизационный цикл сформировался в развитых странах благодаря хорошо отлаженному механизму взаимообусловленного развития государственного и частного секторов экономики. Взаимодействие и конкуренция государственного и частного секторов ведет к гибкости экономики, непрерывному процессу поиска ею оптимальной доли государственного сектора, что в конечном итоге способствует повышению эффективности экономики.

В России упомянутый механизм до сих пор не сложился, оптимальная доля государственного сектора пока не определена, поэтому приватизация и национализация фактически протекают как параллельные процессы, что явно дезориентирует частных инвесторов и демонстрирует незрелость институциональной структуры.

Исходя из этого анализ причин приватизации и национализации через сравнение издержек и выгод от использования этих механизмов в рамках государственного регулирования национальной экономики позволяет более адекватно оценить протекающие процессы в современной России.

### **Обзор литературы**

На текущий момент существует несколько теорий, объясняющих колебания распределения прав собственности между частными инвесторами и государством.

Во-первых, это теории, учитывающие политические и идеологические факторы в качестве основных причин национализации и приватизации. Как правило, пребывание у власти «левых» партий (коммунистических, трудовых, социал-демократических и т.д.) приводит к запуску процессов национализации, а приход к власти «правых» партий означает начало противоположных по сути приватизационных преобразований [6; 7].

Во-вторых, отдельно можно выделить «социально ориентированные» теории национализации. Главной целью реформирования в этом случае объявляется необходимость обеспечения определенного уровня занятости и улучшение условий труда в условиях экономического кризиса [2].

В-третьих, существуют теории, исследующие решения правительства о переводе частных предприятий в государственную собственность и наоборот по экономическим причинам: для корректировки рыночной недостаточности, необходимости стимулирования экономического роста, роста эффективности экономики и др. [3; 4; 9; 10].

В последнее время в ряде исследований приватизацию пытаются объяснить движением к жестким бюджетным ограничениям и потребностям государственного финансирования [5]. Однако этот подход сталкивается с рядом проблем. Связывая изменение режима собственности со стремлением государства получить дополнительные доходы или понести дополнительные расходы, невозможно понять, почему вместо этого государство просто не увеличит/уменьшит налоги или выпуск облигаций? Необходимо более точно определить условия, в которых правительство инициирует национализацию или приватизацию.

Теория жестких бюджетных ограничений также подразумевает, что государство продает свои фирмы, потому что финансовые рынки благоприятны и продажа государственного имущества принесет значительные доходы. Но тогда логично предположить, что и частные инвесторы также должны быть заинтересованы в продаже своих акций, а не в покупке дополнительных в еще большем объеме. Таким образом, сделка по обмену правами собственности не может состояться. То же самое верно, когда рынок является недооцененным. В этом случае государственные и частные субъекты будут выступать в роли покупателя, и, таким образом, никакой обмен правами собственности не состоится. Нет никакой явной причины, объясняющей, почему государство должно систематически выигрывать у частных инвесторов на фондовом рынке и наоборот.

В целом все перечисленные теории сосредоточены только на исследовании поведения государства и его главной действующей роли в инициировании приватизации/национализации. В то время как, по мнению экономистов Дж.-Дж. Роза и Е. Перрарда, необходимо учитывать поведение частных инвесторов, без которых невозможен обмен правами собственности между государством и частным сектором [8]. Действительно, национализация может рассматриваться как рыночный обмен, поскольку в открытой экономике частным владельцам национализированных фирм, как правило, возмещают потери по рыночным ценам (по крайней мере, в развитых странах). Приватизацию, очевидно, также нужно рассматривать как рыночный обмен, так как предьявляется спрос и предложение, формируется цена сделки.

Колебания распределения прав собственности между частными инвесторами и государством рассматриваются как результат конкуренции за право собственности, в процессе которой частные инвесторы и государство имеют схожие интересы – контроль за финансовыми потоками своих фирм. И частные инвесторы, и государство хотят управлять фирмами, чтобы использовать их финансовые потоки: первые для того, чтобы увеличить стоимость акционерного капитала и/или доходы менеджеров; вторые - для роста государственного потребления и/или повышения политического влияния. В конкуренции за право собственности

инвестор (государство или частник), который ценит фирму больше всего, будет стремиться получить права контроля, а отсюда следуют либо национализация, либо приватизация.

В результате можно сделать вывод, что частные инвесторы являются не менее важными агентами в конкуренции за право собственности, и эмпирические наблюдения [1; 2; 6; 8] подтверждают, что их поведение влияет на равновесие на рынке корпоративного контроля. Это заключение позволяет высказать некоторые сомнения о способности исключительно только государства инициировать процессы приватизации и национализации и найти ответ на основной вопрос: какой факт является определяющим в запуске процессов приватизации или национализации в каждом конкретном случае?

### **Сравнительный анализ издержек и выгод от изменения системы прав собственности**

На современном этапе полномочия собственников регламентируются при помощи формальных правил, закрепляемых в форме законов (и прочих подзаконных актов) или контрактов, а также неформальных норм, закрепленных в виде общественных традиций и обычаев, бессознательных установок. Принципиально для формирования института собственности наличие государства не является необходимым атрибутом, но оно играет важнейшую роль в обеспечении защиты прав собственности.

В условиях рыночной экономики национализация и приватизация являются действенным механизмом регулирования экономической системы со стороны государства, но только в случае, если на эти процессы повышается спрос со стороны частных агентов. Именно при проведении национализации проявляется сущность государства, которое, приобретая исключительные права собственника, одновременно может корректировать правила правоприменения. Формально во избежание злоупотреблений со стороны государства в большинстве стран существуют конституционные ограничения на отчуждение прав собственности, однако и ограничение возможности использования только для общественных нужд, и бремя необходимости справедливой компенсации не является гарантией от злоупотреблений со стороны должностных лиц государства. Таким образом, оценка деятельности государства по управлению собственностью предполагает соотнесение издержек и выгод сторон, добровольно или вынужденно участвующих в сделке, по изменению системы прав собственности.

Проведение как политики национализации, так и политики приватизации требует хорошо подготовленной программы, учета выгод и последствий их проведения. Анализ издержек и выгод целесообразно проводить через разграничение экономических агентов, которые могут выступать в качестве выгодополучателей и носителей издержек: государства как выразителя общественных интересов и бизнеса как носителя частнособственнических интересов (табл. 1). Под выгодой от изменения системы прав собственности понимаются блага (дохо-

ды), которые экономический агент получает от использования актива (ресурса), находящегося под его непосредственным контролем, либо от отказа владеть и распоряжаться активом. Издержки – это затраты (потери), которые он понесет вследствие инициирования изменения системы прав собственности.

В свою очередь, под государством следует понимать организацию, осуществляющую властные полномочия по управлению обществом посредством специального аппарата принуждения. Бизнес мы ассоциируем с хозяйствующими субъектами, деятельность которых направлена на систематическое получение прибыли от производства и/или продажи товаров, оказания услуг.

Таблица 1. Анализ выгод и издержек государства и бизнеса при проведении национализации и приватизации\*

<b>Национализация</b>	<b>Приватизация</b>
<b>Выгоды государства</b>	
Расширение возможностей прямого воздействия на деятельность экономических агентов	Сокращение ответственности государства перед обществом
Повышение эффективности и управляемости экономикой путем создания крупных государственных хозяйственных структур	Повышение эффективности и гибкости экономики за счет расширения частной инициативы
Расширение контроля за финансовыми и материальными потоками, рост материального богатства государства**	Рост налогооблагаемой базы за счет увеличения частных предприятий
Получение финансовой выгоды от деятельности предприятий госсектора	Получение финансовой выгоды от продажи государственного имущества и решение финансовых проблем государства
Поддержка и одобрение широких слоев населения (избирателей)	Поддержка со стороны класса собственников
Эффективное планирование и мобилизация экономики на решение масштабных национальных программ	Высвобождение государственных ресурсов для инвестиций в инфраструктуру и социальные программы
Стабилизация экономических процессов	Привлечение иностранных инвестиций
<b>Издержки государства</b>	
Прямые издержки на проведение национализации	Прямые издержки на проведение национализации
Издержки расчетов и потери от возникновения коррупционных схем	Издержки расчетов и потери от возникновения коррупционных схем
Рост государственных расходов на содержание госпредприятий	Уменьшение прямой выгоды от хозяйственной деятельности бывших государственных предприятий
Повышение уровня агентских издержек	Высокие трансакционные издержки ведения переговоров в ходе приватизации
Уменьшение налогооблагаемой базы	Потеря управляемости экономикой путем прямого воздействия на хозяйствующих субъектов
Снижение производительности труда на государственных предприятиях	Появление крупных собственников – потенциальных конкурентов за власть

<b>Выгоды частного бизнеса</b>	
Избавление от ненужных, убыточных, непрофильных активов	Получение исключительного доступа к ресурсу
Компенсация за объект собственности	Возможность максимизации выгод
Справедливое распределение финансовых ресурсов	Рост производственного потенциала за счет привлечения частных и иностранных инвестиций
	Реорганизация структуры управления и производства
	Рост производительности при создании частных благ
	Внедрение новых технологий
<b>Издержки частного бизнеса</b>	
Потеря объекта собственности и потенциальных доходов	Высокие транзакционные издержки ex ante и ex post
Нарушение налаженных микроэкономических связей	Денежные затраты на покупку объектов собственности
	Повышение риска
	Нарушение налаженных микроэкономических связей
Примечания: * Разработано авторами ** Речь идет о разграничении материальных объектов, которые получает в собственность государство, и денежных средств, получаемых от продажи имущества.	

Проведенный анализ показывает, что если выгоды и издержки государства при проведении процессов национализации/приватизации сопоставимы или носят исторически-ситуативный характер, то для бизнеса, очевидно, приватизация имеет явный приоритет, что, впрочем, отвечает логике развития рыночных отношений. Однако ситуацию серьезно осложняет тот факт, что неизбежные противоречия, возникающие при столкновении интересов государства и бизнеса, связаны не только с диаметрально противоположными целями, но и с необходимостью конститuirования своего поведения обществом. Сопоставление выгод и издержек общества (табл. 2) при проведении национализации/приватизации показывает, что выбор общества будет определяться направленностью общественного сознания на социализацию или либерализацию экономической системы.

Таблица 2. Анализ выгод и издержек общества при проведении национализации и приватизации\*

<b>Национализация</b>	<b>Приватизация</b>
<b>Выгоды общества</b>	
Равномерное распределение богатства	Более широкое распределение собственности
Рост производства общественных благ	Рост производства частных благ
Снижение цены для потребителей вследствие эффекта экономии от масштаба	Повышение качества товаров
Контроль за ростом цен и тарифов	Использование новых технологий
Рост контроля за общественными объектами, повышение уровня безопасности	Развитие рыночной инфраструктуры
Рост занятости в государственном секторе	Рост занятости в частном секторе

Улучшение производственных отношений	Увеличение инвестиционного спроса населения
Уменьшение волюнтаризма собственников	Сокращение бюрократического аппарата
	Ослабление монопольного положения гос-сектора
	Демократизация общества
<b>Издержки общества</b>	
Рост налогового бремени и избыточные государственные расходы	Возможно повышение цен и тарифов
Снижение конкуренции и рост монополизма	Рост трансакционных издержек в социально значимых отраслях (естественная монополия)
Рентоориентированное поведение бюрократии и политиков	Нелегитимность распределения объектов собственности
Слабая ориентация на спрос	
Нерациональное использование труда и капитала	
Примечания: * Разработано авторами	

В случае проведения национализации растет уровень общественной направленности экономики, наоборот, в результате осуществления приватизации наблюдается рост рыночной направленности экономики.

В условиях стабильно функционирующего рынка привлекательность частнособственнических отношений обществом оценивается выше. Однако в российских условиях нестабильности и трансформации экономической системы государство вынуждено было взять на себя часть несвойственных ему функций, что привело к появлению государственного предпринимательства. «Государственный бизнес» возникает в ситуации, когда государство выкупает или создает предприятия не только и не столько для закрытия «узких мест» разделения труда, а для получения дополнительного дохода. Таким образом, на рынке появляется новый игрок, оказывающий серьезное влияние на его функционирование. Анализ издержек и выгод «государственного бизнеса» показывает, что он в большей степени заинтересован в процессах национализации.

### **Выводы**

На основе сравнительного анализа издержек и выгод хозяйствующих субъектов от изменения прав собственности можно объяснить специфические проявления этих процессов в экономике России. Колебания распределения прав собственности между частными инвесторами и государством являются результатом конкуренции за право собственности, в основе которой лежит желание контролировать финансовые потоки, поэтому процессы приватизации и национализации могут быть инициированы не только государством. В классическом варианте реализация тех или иных вариантов преобразований собственности является результатом сопоставления издержек и выгод и для государства, и для бизнеса. При этом очевидно, что для бизнеса процессы приватизации носят приоритетный характер, тогда как для

государства выбор осложнен политическими и конъюнктурными факторами. Социальная эффективность процессов определяется доминирующими установками общественного сознания и конституируется через существующие формальные и неформальные нормы. Спецификой российской экономической системы является размытость формальных правил, неэффективное правоприменение и, как следствие, усиление влияния такого игрока на рынке, как «государственный бизнес», заинтересованного в большой степени в процессах национализации. Однако непосредственная хозяйственная деятельность государства снижает эффективность функционирования экономической системы и потому не может носить долгосрочный характер. Выход видится в четкой расстановке приоритетов: «государственный бизнес» может носить лишь временный характер; главной его целью должна быть не максимизация прибыли, а повышение привлекательности объектов собственности для частных инвесторов. Конечная цель государства – запуск рыночного механизма конкуренции за право собственности, что гарантирует стабильное эволюционное развитие экономики.

### Список литературы

1. Балацкий Е.В. Конкуренция и приватизационный цикл: взаимное влияние и механизм сопряжения / Е.В. Балацкий, Н.А. Екимова [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.kapital-rus.ru/index.php/articles/article/175799> (дата обращения: 29.10.13).
2. Виноградов В.А., Веселовский С.Я. Государственная собственность и государственное предпринимательство в развитых капиталистических странах: тенденции эволюции // Приватизация: глобальные тенденции и национальные особенности / отв. ред. В.А. Виноградов. — М. : Наука, 2006. — 854 с.
3. Cavaliere A. Privatization and efficiency: from principals and agents to political economy / A. Cavaliere, S. Scabrosetti // *Journal of Economic Surveys*. — 2008. — Vol. 22, Issue 4. — P. 685-710.
4. Grout P.A. The Assessment: Financing and Managing Public Services / P.A. Grout, M. Stevens // *Oxford review of economic policy*. — 2003. — Vol. 19, № 2. — P. 215-234.
5. Kornai J. Understanding the Soft Budget Constraint / J. Kornai, E. Maskin, G. Roland [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.sss.ias.edu/files/papers/econpaper19.pdf> (дата обращения: 13.11.2013).
6. Millward R. Public enterprise in the modern western World: an historical analysis // *Annals of Public and Cooperative Economics*. — 2011. — Vol. 82, Issue 4. — P. 375-398.
7. Pint E.M. Nationalization and Privatization: A Rational-Choice Perspective on Efficiency Source // *Journal of Public Policy*. — 1990. — Vol. 10, № 3. — P. 267-298.

8. Rosa J.-J. When to privatize? When to nationalize? A competition for ownership approach / J.-J. Rosa, E. Pérard // *Kyklos*. — 2010. — Volume 63, Issue 1. — P. 110–132.
9. Sappington D. Privatization, Information and Incentives / D. Sappington, J. Stiglitz // *Journal of Policy Analysis and Management*. — 1987. — Vol. 6, № 4. — P. 567-582.
10. Schmidt K.M. The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach // *Journal of Law, Economics, & Organization*. — 1996. — Vol. 12, № 1. — P. 1-24.

**Рецензенты:**

Гасанов М.А.-оглы, д.э.н., профессор, профессор кафедры экономики, ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», г. Томск.

Еремина С.Л., д.э.н., доцент, заведующая кафедрой экономики, социологии, политологии и права, ГБОУ ВПО «Сибирский государственный медицинский университет» Министерства здравоохранения Российской Федерации, г. Томск.