

*Пастуханов А.Е.*

## **Снижение рисков волатильности развития путем участия государства в общественно значимых проектах: исторический аспект**

*Пастуханов Александр Евгеньевич* — аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [PastuhanovAE@spa.msu.ru](mailto:PastuhanovAE@spa.msu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [4760-1417](https://elibrary.ru/4760-1417)

### **Аннотация**

В статье представлена попытка определения стратегических рисков в общественно значимых проектах, реализуемых в условиях интеграции государственных и частных инвестиций, а также предложены меры для снижения действия негативных факторов при реализации проектов данного типа. Особое внимание в исследовании уделено рассмотрению развития идей государственного регулирования экономики в исторической перспективе, оценке положительных и отрицательных сторон государственного участия, выявлению взаимосвязи между экономическими задачами государства и механизмами их реализации. Проработка теоретического материала и анализ институциональных особенностей России послужили основанием для определения рисков волатильности развития как для государства, так и для частного сектора в совместных инвестиционных проектах. Итогом исследования стало формулирование принципов, с учетом которых должны быть построены современные формы и механизмы государственного участия в общественно значимых проектах.

### **Ключевые слова**

Государственное регулирование экономики, механизмы государственного участия, формы государственного участия, риски общественно значимых проектов, государственно-частное партнерство, интеграция государственных и частных инвестиций.

### **Введение**

Определение степени и границ государственного участия в экономике является одним из центральных вопросов экономической теории, которым ученые занимаются со времен меркантилистов и вплоть до сегодняшнего дня. Несмотря на то, что изучение данной предметной области имеет долгую историю, роль государства в экономике до сих пор точно не определена. Так, за один только XX век споры о государственном регулировании экономики, развернувшиеся в работах неоклассиков и кейнсианцев, мейнстрима экономической мысли, показывают невозможность однозначного разрешения данной проблемы.

Как правило, необходимость косвенного участия государства, включающего в себя использование инструментов налогового и фискального регулирования, законодательства, государственных закупок и других механизмов, не подлежит сомнению. Однако целесообразность прямого участия государства в экономике по-разному решается научными школами. Разногласия между кейнсианцами (затем неокейнсианцами) и неоклассиками по вопросам устойчивости рынка, необходимости

стимулирования спроса или предложения, налоговой нагрузки, бюджетного дефицита, приватизации, приоритета бюджетно-налоговой политики или первенства денежно-кредитной политики не сняты в полной мере. Полярность мнений, которая существует в самом мейнстриме экономической науки, приводит к мысли о том, что окончательного консенсуса по этим вопросам не предвидится в ближайшее время.

Несмотря на неоднозначность и нетривиальность данной проблемы, сегодня достаточно широко используются такие формы интеграции государственных и частных инвестиций, как соглашения о государственно-частном партнерстве и концессии при реализации общественно значимых проектов (например, в строительстве инфраструктурных объектов, проектах в сфере транспорта, здравоохранения и образования), где государство выступает в качестве одной из сторон партнерских отношений. В данных условиях задача определения границ государственного участия должна решаться в рамках специализированных научных концепций. Сегодня к ним можно отнести теории государственного регулирования экономики и государственно-частного партнерства. На развитие этих концепций повлияли идеи различных экономических школ, в связи с чем остается актуальным рассмотрение подходов к решению вопроса о государственном регулировании экономики в исторической перспективе, а также анализ факторов, способствующих усилению действия рисков событий в проектах с государственным участием.

В связи с этим *целью данного исследования* стало определение положительных и отрицательных сторон государственного участия на основе аналитического обзора эволюции концепций государственного регулирования, сложившихся в экономической науке, и поиск путей снижения воздействия негативных факторов при реализации общественно значимых проектов с участием государства в России.

*Задачи исследования:*

- 1) определение основных вех в развитии концепции государственного участия в экономике;
- 2) выделение положительных и отрицательных сторон государственного регулирования;
- 3) идентификация рисков волатильности развития в проектах, реализуемых при интеграции государственных и частных инвестиций, и поиск путей их хеджирования с учетом институциональных особенностей России.

В *результате* исследования были сформулированы принципы, на которые следует ориентироваться при заключении соглашений между частным и

государственным сектором для снижения негативного воздействия выявленных рисков применительно к общественно значимым проектам.

### ***1. Определение границ государственного участия различными экономическими школами***

Одним из классиков политэкономии, задававшихся вопросом о границах государства в экономике, является А. Смит. Несмотря на то, что он выступал за наличие свободного рынка, в своей знаменитой работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» в главе «О расходах государя или государства» А. Смит обращает внимание на то, что одной из обязанностей государства остается «основание и содержание» общественных учреждений и работ, которые приносят выгоду и пользу обществу, но «не могут своей прибылью возместить расходы отдельного человека или небольшой группы людей»<sup>1</sup>.

Похожую идею высказывал и Дж. Милль, отмечавший в своем фундаментальном труде «Основы политической экономии», что «в известное время и в известном народе могут быть такие исключительные обстоятельства, что едва ли найдется хоть одно дело, действительно важное для общественных интересов, относительно которого не было бы желательно и даже необходимо, чтобы правительство взяло бы на себя его выполнение не потому, что частные лица не могли бы его исполнять, а потому, что они не станут исполнять его»<sup>2</sup>. В качестве примеров такого вмешательства классики политэкономии отмечают строительство дорог, доков, гаваней, каналов, ирригационных сооружений, больниц, школ, коллегий, типографий, то есть те социально значимые проекты, которые и сегодня являются главными направлениями государственных программ.

В качестве следующей вехи в решении вопроса о границах государственного вмешательства в хозяйственную жизнь страны можно выделить работы Дж.М. Кейнса. Главный труд ученого — «Общая теория занятости, процента и денег» — стал основой для формирования целого направления в экономической теории (кейнсианства), отстаивающего необходимость участия государства в обеспечении макроэкономической стабильности и управлении кризисами в рыночной экономике. Однако еще задолго до своего самого знаменитого труда Дж. Кейнс опубликовал работу под названием «Конец laissez-faire», в которой он впервые подверг серьезнейшей критике основополагающий принцип всей классической экономики.

---

<sup>1</sup> Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соцэкгиз, 1935. Т. II. С. 258–259.

<sup>2</sup> Милль Дж. Ст. Основания политической экономии. Киев, 1896. С. 865.

Стоит заметить, что Дж. Кейнс не был сторонником доктрины «государственного социализма». Он отмечал его слабые стороны наравне с крайним индивидуализмом. Дж. Кейнс пишет: «Во многих случаях идеальная мера контроля и организации находится где-то между индивидуумом и современным государством»<sup>3</sup>.

По мнению некоторых авторов<sup>4</sup>, сегодня умозаключение, сделанное Дж. Кейнсом в 1926 году, наводит на мысль, что такой организацией может стать государственно-частное партнёрство (далее — ГЧП). Однако представления Дж. Кейнса сравнительно далеки от концепции ГЧП. Для него идеалом организации работы служит средневековая концепция автономии, реализованная в деятельности университетов, Банка Англии, Порты Лондона и других институтов, близких к саморегулируемым организациям, но подконтрольных государству. Благодаря работам Кейнса роль государства в экономике была переосмыслена, а авторитет классиков, отстаивающих невмешательство государства, был надолго подорван.

Лишь к 1970 году в западной экономической мысли стал очевиден кризис кейнсианства<sup>5</sup>. Неспособность данной теории отвечать вызовам времени привела к смене подхода в государственной политике (снижению государственных расходов и дерегулированию экономики) и популяризации идей монетаристов. Несмотря на данные обстоятельства, вопрос о целесообразности государственного регулирования экономики в полной мере не был снят. Более того, разработкой проблемы государственного регулирования экономики занимались как последователи Кейнса, так и неолибералы, работы которых послужили основанием для формирования отдельного направления в экономической науке.

Важно отметить, что современное понимание концепции государственного регулирования экономики (*“economic theory of regulation”*) было впервые предложено Дж. Стиглером в 1971 году в работе «Теория экономического регулирования»<sup>6</sup>, публикация которой как раз пришлась на закат популярности идей кейнсианцев. В этой работе впервые со всей серьезностью был рассмотрен вопрос о том, какие преимущества для экономики могут принести действия государства. Данная работа стала продолжением исследования, предпринятого Дж. Стиглером в 1962 году<sup>7</sup>,

<sup>3</sup> Кейнс Дж.М. Конец *laissez-faire*. М.: ГУ ВШЭ, 2001. С. 274.

<sup>4</sup> Макаров И.Н. Государственно-частное партнерство в системе взаимодействия бизнеса и государства: институциональный подход // Российское предпринимательство. 2013. № 24 (246). С. 18–29.

<sup>5</sup> Shaw G.K. Keynesian Economics: The Permanent Revolution. *Hants*, UK: Edward Elgar, 1988.

<sup>6</sup> Stigler G.J. The Theory of Economic Regulation // *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971. Vol. 2. Issue 1. P. 3–21.

<sup>7</sup> Stigler G.J., Friedland C. What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity // *Journal of Law and Economics*. 1962. Vol. 5. P. 1–16.

которое было посвящено изучению вопроса влияния госрегулирования на величину тарифов на электричество. Как было отмечено выше, прежде рассмотрение проблемы государственного вмешательства носило эклектичный характер, не была сформулирована единая теория, адекватность которой можно было проверить на практике<sup>8</sup>. Однако же после выхода работы Дж. Стиглера «Теория экономического регулирования» было опубликовано большое количество исследований, касающихся оценки государственного вмешательства в экономику.

Работа Р. Познера «Теории регулирования»<sup>9</sup> была посвящена критике двух теорий государственного регулирования — теории общественных интересов (*the “public interest” theory*) и теории «захвата» регулирования (*the “capture” theory*). Важной попыткой обобщения полученных результатов и применения экономического анализа к проблеме государственного регулирования стала работа С. Пельцмана «К более общей теории регулирования»<sup>10</sup>. С. Пельцман развил модель государственного регулирования Дж. Стиглера, которая иллюстрировала влияние политических решений на конфигурацию спроса различных групп интересов, добавив к идеям последнего влияние предложения на характер политических решений. Поиск решения задачи по нахождению политического равновесия (*“political equilibrium”*) был продолжен в работе Г. Бекера<sup>11</sup>. С помощью теории потребления был пролит свет на сущность понятия «чистых потерь» (*“deadweight loss”*) при осуществлении государственного регулирования. Однако «декада дерегулирования» привела к кризису в развитии теории и, как отмечает С. Пельцман<sup>12</sup>, стала для многих экономистов пробелом в обосновании теории регулирования экономики.

Несмотря на успех политики дерегулирования в таких отраслях, как грузо- и авиаперевозки, добыча природного газа, где был отмечен рост конкуренции, снижение цен и повышение эффективности оказываемых услуг, в 1990-х годах стали очевидны слабые стороны данной политики, прямым следствием которой стал Энергетический

---

<sup>8</sup> Peltzman S. The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation / Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics. 1989. URL: <https://www.brookings.edu/bpea-articles/the-economic-theory-of-regulation-after-a-decade-of-deregulation/> (accessed: 22.06.2017).

<sup>9</sup> Posner R.A. Theories of Regulation // Bell Journal of Economics and Management Science. 1974. No 25 (1). P. 335–373.

<sup>10</sup> Peltzman S. Toward a More General Theory of Regulation // The Journal of Law & Economics. 1976. Vol. 19. No 2. P. 211–240. URL: [http://www.jstor.org/stable/725163?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/725163?seq=1#page_scan_tab_contents) (accessed: 22.12.2016).

<sup>11</sup> Becker G. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence // The Quarterly Journal of Economics. 1983. Vol. 98. No 3. P. 371–400. URL: [http://www.jstor.org/stable/1886017?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1886017?seq=1#page_scan_tab_contents) (accessed: 22.12.2016).

<sup>12</sup> Peltzman S. The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation.

кризис в Калифорнии в 2000–2001 гг<sup>13</sup>. В подтверждение несостоятельности идей дерегулирования экономики П. Кругман в работе «Кем был Милтон Фридман?» заметил: «Те страны, которые по некоторым причинам не поддались моде на дерегулирование в 1990-х годах, теперь считают, что им повезло». Данная позиция П. Кругмана была основана на анализе успеха экономических реформ в восточноазиатских странах. Теоретизация опыта японского, китайского и южнокорейского экономического чуда<sup>14</sup> также отразилась на критике политики снижения государственных расходов и сокращения присутствия государства в экономике.

Данные обстоятельства потребовали переосмысления роли государства и его границ в экономике. Одним из примечательных исследований в этом направлении стала работа Дж. Стиглера «Переопределение роли государства»<sup>15</sup>. Дж. Стиглер приходит к мысли о том, что, несмотря на наличие слабых сторон экономического регулирования восточноазиатских стран (Азиатский финансовый кризис 1997–1998 годов), очевиден тот факт, что системы тесной кооперации бизнеса и государства стали следствием подъема азиатских экономик, продлившегося к моменту написания статьи 30 лет.

Наличие большого количества работ по обоснованию необходимости государственного регулирования не снимает вопроса о границах государственного вмешательства в экономику. По мнению С.Ю. Глазьева, можно констатировать кризис в экономической науке, требующей новой экономической парадигмы<sup>16</sup>. Её важнейшей задачей, по нашему мнению, должно стать примирение полярных точек зрения по вопросам государственного регулирования на качественно новых основаниях. Однако ввиду того, что в данный момент вектор развития экономической теории неочевиден, фундаментальные вопросы развития самой экономической теории остаются открытыми. Поиск решений этих задач, безусловно, отразится как на экономической теории в целом, так и на ее специализированных областях.

---

<sup>13</sup> *Krugman P.* Who Was Milton Friedman? // *The New York Review of Books.* 2007. Vol. 54. No 2. URL: <http://www.nybooks.com/articles/2007/02/15/who-was-milton-friedman/> (accessed: 22.12.2016).

<sup>14</sup> См., к примеру: *Aoki M., Kim H., Okuno-Fujiwara M.* *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis.* Oxford: Clarendon Press, 1996.

<sup>15</sup> *Stiglitz J.* *Redefining the Role of the State: What Should It Do? How Should It Do It? And How Should These Decisions Be Made?* / Presented on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute (Tokyo, Japan). March 17, 1998. URL: <http://people.ds.cam.ac.uk/mb65/library/stiglitz-1998.pdf> (accessed: 22.12.2016).

<sup>16</sup> *Глазьев С.Ю.* О новой парадигме в экономической науке // *Государственное управление. Электронный вестник.* 2016. № 56. С. 5–39. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/56\\_2016glazyevev.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/56_2016glazyevev.htm) (дата обращения: 22.12.2016).

## 2. Основные механизмы государственного участия в экономике

Представленный обзор эволюции концепций государственного регулирования экономики показал, что роль государства как одного из важнейших социальных институтов не должна игнорироваться в экономике. Более того, можно согласиться со словами П. Самуэльсона, что невмешательство государства в экономику — иллюзия<sup>17</sup>. Несмотря на споры экономистов и смену парадигм в экономической теории, государство всегда будет присутствовать в экономике, и основной вопрос будет заключаться в выборе форм и моделей данного участия.

Не отвечая пока на спорный и неоднозначный вопрос о границах государственного вмешательства, можно отметить следующие положительные и отрицательные стороны государственного вмешательства в экономику (Таблица 1).

Представленное в Таблице 1 распределение позитивных и негативных сторон вмешательства государства, безусловно, может подвергаться критике. Дело в том, что не всегда представляется возможным качественно определить характер последствий государственного регулирования. Так, одни и те же примеры могут трактоваться в одной ситуации как исключительно положительные, а в другой — только в негативном ключе. Например, такие, казалось бы, очевидные «провалы» государства, как непредсказуемость характера экстерналий при реализации государственного регулирования и возможность кумовского капитализма, не всегда могут быть оценены негативно: в отдельных странах они не только не приносят вред экономике, а наоборот, положительно сказываются на экономическом развитии стран (например, Чеболи в Южной Корее). Что касается избыточных издержек реализации, то стоит отметить: зачастую оценка государственных решений и их последствий чрезвычайно сложна, особенно в близкой исторической перспективе, поэтому количество затраченных ресурсов может переоцениваться, а полученные результаты могут быть недооценены, причем важно отметить, что справедливо и обратное. Далее, такая отрицательная характеристика государственного участия, как неравномерность в распределении власти и влияния, оказывает негативное влияние на рынок во время стабильного экономического развития, однако в условиях кризиса централизация ресурсов и, как следствие, власти является необходимым условием для его преодоления.

---

<sup>17</sup> Samuelson P.A., Nordhaus W.D. Economics. 19<sup>th</sup> ed. Boston, Mass.: McGraw-Hill Irwin, 2010.

**Таблица 1. Положительные и отрицательные стороны государственного вмешательства в экономику<sup>18</sup>**


Государственная поддержка	
Положительные стороны	Отрицательные стороны
Производство общественных благ, которые имеют низкую доходность, но высокую социальную полезность	Увеличение зависимости экономики от государственных средств и повышение риска недобросовестного поведения контрагента
Предупреждение образований монополий	Усиление проблемы «слишком большой, чтобы лопнуть», содействующей аккумулярованию системных рисков
Снижение остроты проблем в социально значимых сегментах (поддержка ипотечного кредитования и др.)	Создание преференций отдельным предприятиям и ухудшение конкурентной среды
Стимулирование спроса и предложения в условиях спада и стагнации	Негибкость и нечувствительность государства к потребностям рынка
Предотвращение «перегрева экономики» за счет налогов и учетной ставки	Возможность nepoтизma, капитализма «для своих»
Сглаживание неравномерного распределения доходов через налогообложение и трансфертные платежи	Избыточные издержки при регулировании экономики
Контроль над сверхдоходами участников рынка	Непредсказуемость характера экстерналий реализации тех или иных экономических решений государством
Снижение угрозы коллапса наиболее значимых отраслей (например, банковского сектора)	Неравномерность в распределении власти и влияния

В связи с обозначенными выше особенностями можно сделать предположение о том, что «провалы» государства могут быть идентифицированы только в контексте определенной экономической ситуации, что, в свою очередь, не может служить основанием для отрицания необходимости регулирования государством экономической жизни общества. Для подтверждения данной гипотезы был произведен расчет коэффициента корреляции Пирсона для определения зависимости между объемом государственных расходов и ростом реального ВВП для стран, представленных в Таблице 2.

<sup>18</sup> Составлено автором на основе работ: Хандруев А.А. Базель III отобьет аппетит к риску // Прямые инвестиции. 2012. № 11 (127). С. 70–75. URL: <https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/sbjr/11-2012/070-075.pdf> (дата обращения: 22.06.2017); Datta-Chaudhuri M. Market Failure and Government Failure // Journal of Economic Perspectives. 1990. Vol. 4. No 3. P. 25–39. URL: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.4.3.25> (accessed: 22.12.2016); Krueger A.O. Government Failures in Development // Journal of Economic Perspectives. 1990. Vol. 4. No 3. P. 9–23. URL: <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.4.3.9> (accessed: 22.12.2016); Stiglitz J. Regulation and Failure // New Perspectives on Regulation. Cambridge, Mass.: Tobin Project, 2009. Ch. 1. P. 11–23; Winston C. Government Failure Versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006. URL: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20061003.pdf> (accessed: 22.12.2016); Wolf Ch. Jr. A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis // Journal of Law and Economics. 1979. No 22 (1). P. 107–139. URL: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2006/P6034.pdf> (accessed: 22.12.2016).



**Таблица 2. Корреляция между объемом государственных расходов и ростом реального ВВП<sup>19</sup>**

	<b>США</b>	<b>Япония</b>	<b>Германия</b>	<b>Великобритания</b>	<b>Италия</b>	<b>Рост ВВП</b> 
Корреляция Пирсона	(0.45)	(0.26)	(0.19)	(0.68)	(0.43)	
	<b>Корея</b>	<b>Австралия</b>	<b>Нидерланды</b>	<b>Турция</b>	<b>Швейцария</b>	
Корреляция Пирсона	(0.62)	(0.28)	(0.31)	0.56	(0.36)	
	<b>Норвегия</b>	<b>Австрия</b>	<b>Израиль</b>	<b>Словакия</b>	<b>Люксембург</b>	
Корреляция Пирсона	0.16	(0.22)	(0.05)	(0.27)	(0.60)	

Для расчета корреляции Пирсона были взяты данные с официального сайта Организации экономического сотрудничества и развития, где представлено изменение государственных расходов указанных стран начиная с 1970 года до настоящего времени. Полученные значения коэффициентов были распределены в зависимости от величины ВВП стран: от самого низкого значения ВВП для данной выборки — Люксембурга (на конец 2015 года — 57,794 млн долл. США) до самого высокого — США (на конец 2015 года — 18,036,648 млн долл. США)<sup>20</sup>. На основе проведенного исследования был сделан вывод о невозможности установления прямой зависимости между увеличением государственных расходов и ростом реального ВВП. Несмотря на то, что коэффициент корреляции для некоторых стран (Великобритания, Корея, Люксембург) превысил порог -0.6 пунктов, что свидетельствует о наличии средней отрицательной корреляции между объемом государственных расходов и ростом реального ВВП, в целом для стран, представленных в Таблице 2, характерно либо наличие низкой корреляции (меньше  $\pm 0.6$  пунктов), либо её отсутствие (меньше  $\pm 0.2$  пунктов) между увеличением государственного участия в экономике и экономическим ростом страны. Причем имеют место примеры как отрицательной, так и положительной корреляции, что делает в принципе невозможным установление строгой причинно-следственной связи между вмешательством государства и наличием благоприятных или негативных последствий для экономики.

<sup>19</sup> Рассчитано автором на основе данных официального сайта ОЭСР: General Government Spending // OECD [Official Site]. URL: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm> (accessed: 22.12.2016).

<sup>20</sup> Gross Domestic Product 2015 // The World Bank [Official Site]. URL: <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf> (accessed: 22.12.2016).

В связи с полученными результатами можно заключить, что, с одной стороны, замедление темпов экономического роста не является строгим следствием вмешательства государства в экономику. С другой — также неочевидна взаимосвязь между увеличением государственных расходов и ростом экономики стран. Однако бесспорным представляется следующее: исключение государственного присутствия в экономике принципиально невозможно ввиду наличия социально значимых отраслей с низким уровнем доходности, а также в связи с углублением мировых экономических кризисов. Следовательно, такие общие задачи государства, как повышение эффективности работы экономической системы, обеспечение равенства участников рынка и создание оснований для макроэкономической стабильности и роста<sup>21</sup>, остаются актуальными независимо от величины государственного присутствия в экономике.

Говорить о положительных и отрицательных сторонах регулирования экономических отношений невозможно без рассмотрения форм и механизмов государственного участия в экономике. Как отмечает М. Лабонте, для выполнения своих функций государство использует четыре основных механизма. Во-первых, государство производит общественные блага; во-вторых, перераспределяет доходы; в-третьих, собирает налоги; в-четвертых, регулирует экономическую активность<sup>22</sup>. В Таблице 3 представлена попытка установления взаимосвязи между видом экономической задачи государства и необходимыми для ее реализации механизмом.

**Таблица 3. Взаимосвязь задач государства и направлений его вмешательства в экономику<sup>23</sup>**

Задачи государства	Вмешательство в экономику	Конкретные меры
Повышает эффективность работы экономической системы	Производство общественных благ	Инфраструктурные проекты, образование, оборона страны
Обеспечивает равенство участников рынка	Перераспределение доходов	Социальные выплаты (пенсии, стипендии, пособия и другие), субсидии частным предпринимателям
Способствует макроэкономической стабильности и росту	Сбор налогов и управление экономическим поведением	Прямые налоги (налог на доходы физических лиц, налог на прибыль) и косвенные налоги (НДС, акцизы), которые влияют на экономическое поведение
	Правовое регулирование экономики	Защита окружающей среды, охрана труда, защита прав потребителей, корпоративное законодательство

<sup>21</sup> Samuelson P.A., Nordhaus W.D. Op. cit. P. 745.

<sup>22</sup> Labonte M. The Size and Role of Government: Economic Issues / CRS Report for Congress. June 14, 2010. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32162.pdf> (accessed: 22.12.2016).

<sup>23</sup> Составлено автором на основе: Labonte M. Op. cit.; Samuelson P.A., Nordhaus W.D. Op. cit. P. 745.

Из Таблицы 3 видно, что государство, с одной стороны, непосредственно участвует в процессе производства (производство общественных благ), а с другой — участвует в экономической жизни опосредованно (правовое регулирование). Особый интерес в данном контексте представляют общественные блага, к которым, как правило, относят неисключающие (“*non-excludable*”) и несоперничающие (“*non-rivalrous*”) блага<sup>24</sup>. Среди них особенно важными для государства являются социально значимые проекты, на которые расходуются значительные бюджетные средства. Примером могут служить инфраструктурные проекты, по которым совокупные инвестиции в Европейском союзе составляют в среднем 4–6% ВВП ЕС<sup>25</sup>. Однако механизмы и формы участия государства в данных проектах за последние 30 лет значительно изменились. Сегодня для их реализации активно используется частный сектор. По данным Всемирного банка, в период 2004–2015 гг. наблюдалось увеличение совокупных инвестиций и размера инфраструктурных проектов, которые осуществляются на основе государственно-частного партнерства (ГЧП)<sup>26</sup>. Данные проекты свидетельствуют о более тесном сближении государственных и частных инвестиций, при этом государство выступает не только как регулятор, но и как сторона договорных отношений.

### **3. Определение рисков волатильности развития для проектов с государственным участием и поиск направлений их хеджирования**

Государственно-частное партнерство — это лишь один из механизмов прямого государственного регулирования, наряду с которым используется создание государственных корпораций, организация тендеров при выборе поставщиков продукции и субподрядных организаций, займы и субсидии отдельным компаниям<sup>27</sup>. Выбор же наиболее удачной формы взаимодействия государства и бизнеса для России является весьма трудной и актуальной задачей ввиду институциональных особенностей нашей страны. Сложность процесса адаптации западных форм организации взаимоотношений государства и бизнеса могут быть объяснены с помощью концепции

---

<sup>24</sup> См., к примеру: *Hal R.V.* Microeconomic Analysis. 3<sup>rd</sup> ed. New York: Norton & Company, Inc., 1992. P. 414; *Mas-Colell A., Whinston M.D., Green J.R.* Microeconomic Theory. Oxford: Oxford University Press, 1995. P. 359.

<sup>25</sup> *Kolev A., Tanayama T., Wagenvoort R.* Investment and Investment Finance in Europe / European Investment Bank. 2013. P. 78. URL: [http://www.eib.org/attachments/efs/investment\\_and\\_investment\\_finance\\_in\\_europe\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/investment_and_investment_finance_in_europe_en.pdf) (accessed: 22.12.2016).

<sup>26</sup> 2015 World PPI Update / The World Bank. URL: <http://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/Global2015-PPI-Update.pdf> (accessed: 22.12.2016).

<sup>27</sup> *Бобылева А.З.* Новые финансовые технологии в реализации целей государства // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 6-й международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова (29–31 мая 2008 г.) / Под ред. Е.С. Голионко. М.: МАКС Пресс, 2008.

«порочного круга» Аджемоглу — Робинсона<sup>28</sup>: в странах, где господствуют экстрактные политические институты (например, в России), появление инклюзивных экономических институтов невозможно, так как последние предопределяются первыми. Так, адаптация западных моделей в экстрактных экономиках неизбежно приведет к трансформации их основополагающих принципов.

Применительно к ГЧП можно заключить, что игнорирование таких принципов, как равенство и свобода рыночных отношений, непрерывность оказания услуг, конкурсное производство, прозрачность контрактов и обратной связи, равноправные отношения между партнерами, неизбежно превращает данный институт в механизм генерирования выгоды для власть имущих. В результате контракты ГЧП создают поле для коррупции и злоупотребления властными полномочиями, примерами которых могут быть проведение конкурсного производства при заключении контракта ГЧП «для своих», значительное участие государственных средств в реализации проектов ГЧП, увеличение издержек на осуществление проектов, а также удорожание конечного продукта.

В связи с обозначенными институциональными особенностями России представляется целесообразным выделить следующих рисков для проектов с государственным участием (Рисунок 1).



**Рисунок 1. Распределение рисков между государственным и частным сектором<sup>29</sup>**

<sup>28</sup> Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions As the Fundamental Cause of Long-Run Growth // Handbook of Economic Growth / Ed. by P. Aghion, S.N. Durlauf. New York: Elsevier, 2005. Vol. 1A. P. 385–472.

<sup>29</sup> Источник: составлено автором.

Для снижения воздействия негативных факторов при реализации проектов с государственным участием представляется важным заключение качественно новых соглашений, в основе которых должны лежать следующие принципы:

- четкое юридическое оформление обязанностей и прав сторон;
- гарантированная правовая защита интересов как государства, так и частного бизнеса;
- обеспечение открытости проведения тендеров;
- исключение посредничества в реализации проектов, удорожающего его стоимость;
- обязательная проверка «рыночности» цен заключаемых контрактов;
- распределение рисков в зависимости от способности контрагента нести данные риски и юридическое закрепление за сторонами данных рисков;
- обязательная оценка проектов по показателям чистой приведенной стоимости (*NPV*), экономической добавленной стоимости (*EVA*), индекса добавленного богатства (*WAI*), а также проведение анализа *value for money (VFM)* и сравнительного анализа расходов государственного сектора (*the Public Sector Comparator — PSC*) и др.;
- налоговые льготы должны стать основой стимулирования частных инвестиций;
- повышение национального благосостояния страны и предупреждение оттока капитала за границу.

При разработке модели проекта с государственным участием важно учитывать, что в России государство играет ведущую роль как в инициации и финансировании социально важных проектов, так и в экономике в целом. Об этом свидетельствует рассчитанный аналитическим центром журнала *The Economist* показатель, характеризующий величину государственного влияния на успешность бизнеса, получивший название индекса кумовского капитализма, который для России в 2015 году оказался самым высоким в мире<sup>30</sup>. Данный показатель свидетельствует и о том, что частные инвестиции и инициатива в России развиты достаточно слабо. В этой ситуации государство должно взять на себя задачу создания правовой базы и институциональных основ совместного участия государства и бизнеса, призванных обеспечить прозрачность ценообразования контрактов, соблюдение принципов

---

<sup>30</sup> The Party Winds Down: Across the World, Politically Connected Tycoons Are Feeling the Squeeze // *The Economist*. 07.05.2016. URL: <http://www.economist.com/news/international/21698239-across-world-politically-connected-tycoons-are-feeling-squeeze-party-winds> (accessed: 22.12.2016).

рыночности цен, свободу конкуренции, а также создать условия для развития частной заинтересованности в реализации социально значимых проектов.

**Список литературы:**

1. *Бобылева А.З.* Новые финансовые технологии в реализации целей государства // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 6-й международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова (29–31 мая 2008 г.) / Под ред. Е.С. Голионко. М.: МАКС Пресс, 2008.
2. *Глазьев С.Ю.* О новой парадигме в экономической науке // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 56. С. 5–39. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/56\\_2016glazyev.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/56_2016glazyev.htm) (дата обращения: 22.12.2016).
3. *Кейнс Дж.М.* Конец laissez-faire. М.: ГУ ВШЭ, 2001.
4. *Макаров И.Н.* Государственно-частное партнерство в системе взаимодействия бизнеса и государства: институциональный подход // Российское предпринимательство. 2013. № 24 (246). С. 18–29.
5. *Милль Дж.Ст.* Основания политической экономии. Киев, 1896.
6. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соцэкгиз, 1935. Т. II.
7. *Хандруев А.А.* Базель III отобьет аппетит к риску // Прямые инвестиции. 2012. № 11 (127). С. 70–75. URL: <https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/sbjr/11-2012/070-075.pdf> (дата обращения: 22.06.2017).
8. 2015 World PPI Update / The World Bank. URL: [http://ppi.worldbank.org/~media/GI\\_AWB/PPI/Documents/Global-Notes/Global2015-PPI-Update.pdf](http://ppi.worldbank.org/~media/GI_AWB/PPI/Documents/Global-Notes/Global2015-PPI-Update.pdf) (accessed: 22.12.2016).
9. *Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.* Institutions As the Fundamental Cause of Long-Run Growth // Handbook of Economic Growth / Ed. by P. Aghion, S.N. Durlauf. New York: Elsevier, 2005. Vol. 1A. P. 385–472.
10. *Aoki M, Kim H., Okuno-Fujiwara M.* The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis. Oxford: Clarendon Press, 1996.
11. *Becker G.* A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence // The Quarterly Journal of Economics. 1983. Vol. 98. No 3. P. 371–400. URL: [http://www.jstor.org/stable/1886017?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1886017?seq=1#page_scan_tab_contents) (accessed: 22.12.2016).
12. *Datta-Chaudhuri M.* Market Failure and Government Failure // Journal of Economic Perspectives. 1990. Vol. 4. No 3. P. 25–39. URL: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.4.3.25> (accessed: 22.12.2016).

13. *Hal R.V.* Microeconomic Analysis. 3<sup>rd</sup> ed. New York: Norton & Company, Inc., 1992.
14. *Kolev A., Tanayama T., Wagenvoort R.* Investment and Investment Finance in Europe / European Investment Bank. 2013. URL: [http://www.eib.org/attachments/efs/investment\\_and\\_investment\\_finance\\_in\\_europe\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/investment_and_investment_finance_in_europe_en.pdf) (accessed: 22.12.2016).
15. *Krueger A.O.* Government Failures in Development // Journal of Economic Perspectives. 1990. Vol. 4. No 3. P. 9–23.  
URL: <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.4.3.9> (accessed: 22.12.2016).
16. *Krugman P.* Who Was Milton Friedman? // The New York Review of Books. 2007. Vol. 54. No 2. URL: <http://www.nybooks.com/articles/2007/02/15/who-was-milton-friedman/> (accessed: 22.12.2016).
17. *Labonte M.* The Size and Role of Government: Economic Issues / CRS Report for Congress. June 14, 2010. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32162.pdf> (accessed: 22.12.2016).
18. *Mas-Colell A., Whinston M.D., Green J.R.* Microeconomic Theory. Oxford: Oxford University Press, 1995.
19. *Peltzman S.* The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation / Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics. 1989. URL: <https://www.brookings.edu/bpea-articles/the-economic-theory-of-regulation-after-a-decade-of-deregulation/> (accessed: 22.06.2017).
20. *Peltzman S.* Toward a More General Theory of Regulation // The Journal of Law & Economics. 1976. Vol. 19. No 2. P. 211–240.  
URL: [http://www.jstor.org/stable/725163?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/725163?seq=1#page_scan_tab_contents) (accessed: 22.12.2016).
21. *Posner R.A.* Theories of Regulation // Bell Journal of Economics and Management Science. 1974. No 25 (1). P. 335–373.
22. *Samuelson P.A., Nordhaus W.D.* Economics. 19<sup>th</sup> ed. Boston, Mass.: McGraw-Hill Irwin, 2010.
23. *Shaw G.K.* Keynesian Economics: The Permanent Revolution. Hants, UK: Edward Elgar, 1988.
24. *Stigler G.J., Friedland C.* What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity // Journal of Law and Economics. 1962. Vol. 5. P. 1–16.
25. *Stigler G.J.* The Theory of Economic Regulation // Bell Journal of Economics and Management Science. 1971. Vol. 2. Issue 1. P. 3–21.
26. *Stiglitz J.* Redefining the Role of the State: What Should It Do? How Should It Do It? And How Should These Decisions Be Made? / Presented on the Tenth Anniversary of MITI

Research Institute (Tokyo, Japan). March 17, 1998. URL: <http://people.ds.cam.ac.uk/mb65/library/stiglitz-1998.pdf> (accessed: 22.12.2016).

27. *Stiglitz J.* Regulation and Failure // New Perspectives on Regulation. Cambridge, Mass.: Tobin Project, 2009. Ch. 1. P. 11–23.

28. The Party Winds Down: Across the World, Politically Connected Tycoons Are Feeling the Squeeze // The Economist. 07.05.2016. URL: <http://www.economist.com/news/international/21698239-across-world-politically-connected-tycoons-are-feeling-squeeze-party-winds> (accessed: 22.12.2016).

29. *Winston C.* Government Failure Versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006. URL: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20061003.pdf> (accessed: 22.12.2016).

30. *Wolf Ch. Jr.* A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis // Journal of Law and Economics. 1979. No 22 (1). P. 107–139. URL: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2006/P6034.pdf> (accessed: 22.12.2016).

*Pastukhanov A.E.*

### **Decreasing the Risks of Development Volatility by Means of State Participation in Social Projects: The Historical Aspect**

*Alexander E. Pastukhanov* — graduate student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: [PastuhanovAE@spa.msu.ru](mailto:PastuhanovAE@spa.msu.ru)

#### **Annotation**

The article attempts to point out the strategic risks in social projects with public-private investments integration and to suggest the ways of decreasing the influence of the negative factors on the implementation of those projects. Special attention is given to the investigation of the development of the state regulation idea through history, to the assessment of positive and negative sides of state participation. The author details the connection between the economic objectives of the state and the mechanisms of their realization. The existing theoretical approaches and an analysis of the institutional specifics of Russia became the basis for defining strategic risks in common capital investment projects both for the state and the private sector. As a conclusion the author formulates the principles that should become the foundation for modern forms and mechanisms of state participation in public projects.

#### **Keywords**

State regulation of economy, public participation mechanisms, types of state participation, risks of public projects, Public Private Partnership, integration of public and private investments.