

Макроэкономика

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ИЗМЕРЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА: МЕТОДОЛОГИЯ И ЭМПИРИКА

Александр АБРАМОВ, Иван АКСЁНОВ, Александр РАДЫГИН, Мария ЧЕРНОВА

Александр Евгеньевич Абрамов —
кандидат экономических наук, заведующий
лабораторией анализа институтов и финансовых
рынков Института прикладных экономических
исследований РАНХиГС
(117517, Россия, Москва, просп. Вернадского, д. 82).
E-mail: ae_abramov@mail.ru

Иван Викторович Аксёнов —
кандидат экономических наук, ведущий научный
сотрудник лаборатории анализа институтов
и финансовых рынков Института прикладных
экономических исследований РАНХиГС
(117517, Россия, Москва, просп. Вернадского, д. 82).
E-mail: aksenov-iv@ranepa.ru

Александр Дмитриевич Радыгин —
доктор экономических наук, профессор,
декан экономического факультета РАНХиГС
(117517, Россия, Москва, просп. Вернадского, д. 82),
член совета директоров Института экономической
политики им. Е. Т. Гайдара
(125009, Россия, Москва, Газетный пер., д. 3–5).
E-mail: arad@ranepa.ru

Мария Игоревна Чернова —
научный сотрудник лаборатории анализа институтов
и финансовых рынков Института прикладных
экономических исследований РАНХиГС
(117517, Россия, Москва, просп. Вернадского, д. 82).
E-mail: marychernova@gmail.com

Аннотация

В статье предпринята попытка сводной оценки масштабов государственного сектора российской экономики в динамике и в сравнении с другими странами. В соответствии с авторской методологией на основе нескольких альтернативных подходов рассматриваются три составляющие: компании с государственным участием, сектор государственного управления и государственные унитарные предприятия. Сводные расчеты свидетельствуют о росте государственного присутствия в экономике — с 39,6% ВВП в 2006 году до 46,0% в 2016-м. В течение 2006–2016 годов консервативно оцениваемая доля компаний с государственным участием в ВВП выросла с 20,2% в 2006 году до 25,3% в 2016-м, а доля сектора государственного управления — с 16,9 до 19,2% ВВП. В сравнении с другими странами относительные размеры капитализации, численности занятых и вклада в ВВП российских компаний с государственным участием являются значительными и имеют тенденцию к росту. Доля сектора государственного управления в экономике России соответствует среднему уровню для стран — членов ОЭСР, однако в России данный показатель проявляет тенденцию к росту. Оценка общей доли государства в ВВП и ее динамики может свидетельствовать о тревожных тенденциях в российской экономике. Данный показатель на 6–12 п.п. выше уровня, характерного для большинства развивающихся стран, и продолжает расти. Рост количественных характеристик роли государственного сектора в ВВП сопровождается качественной экспансией государства в экономику и в деятельность компаний с государственным участием, возложением на последние внеэкономических рисков. Помимо растущего участия государства в создании стоимости оно играет активную роль в перераспределении финансовых ресурсов, по отдельным данным даже более значимую, чем в создании добавленной стоимости.

Ключевые слова: государственная собственность, компании с государственным участием, государственный сектор управления, доля государственного сектора в ВВП.

JEL: B20, D20, D60, G38, H82, H83, K40, L30, P20.

Авторы благодарят А. С. Аброскина, П. А. Кадочникова, А. Л. Кудрина, Г. Н. Мальгинова, В. А. Мау, С. Г. Синельникова-Мурылёва, И. А. Соколова, Р. М. Энтова, а также экспертов Центра стратегических разработок, высказавших ценные замечания и комментарии в процессе работы над данной статьей.

1. Государственный сектор в современном мире: динамика и проблемы измерения

Цикличность (разнонаправленность динамики) размеров государственного сектора в исторической перспективе является нормальным явлением и зависит от комплекса глобальных, социально-политических, экономических и финансовых факторов. Государственный сектор играет заметную роль в любой современной национальной экономике.

В большинстве академических работ, посвященных сравнению государственного и частного предпринимательства, обычно обсуждается следующая альтернатива: государство или частный предприниматель. Однако подобная постановка вопроса представляется по меньшей мере сильно упрощенной. Ведь на нынешнем этапе развития экономики трудно представить какие-либо общественные структуры, в которых государство просто «изгонялось» бы из сферы хозяйственных отношений. И в тех случаях, когда признается целесообразным переход к более широкому использованию механизмов рыночного регулирования, государство, во-первых, оказывается инициатором и организатором подобного перехода и, во-вторых, на практике осуществляет контроль за соблюдением правил конкурентной рыночной игры. Иными словами, и в случае частного, и в случае государственного предпринимательства соответствующие органы регулирования и контроля должны осуществлять свои функции. Речь идет скорее об оптимальном выборе форм, в которых современное государство реализует жизненно важные для общества функции.

Как отмечает Уильям Меггинсон [Megginson, 2016], для конца XX — начала XXI века однозначно характерен глобальный тренд к сокращению государственной собственности (участия государства в коммерческих предприятиях), хотя он иногда может замедляться и обращаться вспять. Безусловно, вопрос о возрождении идеологии «государственного капитализма», которая в современных условиях предполагает сохранение контроля над жизненно важными национальными активами, стимулирование развития «национальных чемпионов» в глобально конкурентных отраслях и инвестирование через контролируемые государством институты, остается сегодня весьма дискуссионным, и ответ на него зависит в значительной мере от экспертного подхода. Тем не менее существует ряд факторов, поддерживающих и обратное движение. К ним относятся тенденция к превращению Китая в крупнейшую экономику мира, привлекательность тех или иных аспектов моделей государственного капитализма Китая и Сингапура, режим высоких нефтяных цен 2005–2014 годов и связанное с ним финансирование суверенных

инвестиционных фондов стран — экспортеров нефти, глобальный финансовый кризис, потребовавший адекватных мер правительств многих стран в отношении проблемных банков и компаний, милитаризация западной (и особенно американской) внешней политики после 2011 года, неизбежно включающая и экономические компоненты¹.

После значительного расширения государственной поддержки, оказанной частному сектору правительствами многих стран мира во время кризиса 2008 года, последующие 2009–2010 годы стали рекордными по продажам государственных активов частному сектору (с учетом обратного выкупа, что нельзя назвать приватизацией в строгом смысле). В 2013–2016 годах поступления от приватизации в мире составили почти 1 трлн долл. (998,8 млрд долл.), что гораздо больше, чем за любой сопоставимый период со времен Маргарет Тэтчер, открывшей в 1979 году дорогу современной эре приватизации. В 2015–2016 годах они достигли 586,3 млрд долл. Объемы приватизационных продаж за 2014–2016 годы занимают соответственно третье, первое и второе места за период начиная с 1988 года, исключая два года максимальных уровней этого показателя (2009-й и 2010-й), когда происходил обратный выкуп акций компаниями, чьи пакеты были приобретены правительствами разных стран в целях финансовой стабилизации этих компаний во время глобального финансового кризиса 2008–2009 годов. Таким образом, современные программы приватизации приносят государствам ежегодно почти по четверти триллиона долларов, что свидетельствует о начале новой масштабной приватизационной волны в мире, которая может продлиться значительное время². Новые приватизационные планы затрагивают страны практически всех регионов мира, хотя их цели могут заметно различаться: стратегические и/или структурные соображения, чисто тактические шаги (идеология, средство пополнения бюджета), задачи повышения эффективности экономики и др.

Тем не менее в России 2000-х годов количественная и особенно качественная экспансия госсектора в различных формах — очевидный тренд. Для 2000–2008 годов была характерна тенденция к количественной экспансии госсектора. Однако в 2010-х годах тренд изменился: доля компаний с государственным участием в ключе-

¹ См.: [Megginson, 2016. P. 1, 17–20]. См. также: [Мир после кризиса, 2009. С. 38–42; Радыгин, 2004; Радыгин и др., 2015; Bremmer, 2010; Musacchio, Lazzarini, 2012; State Capitalism, 2012]; Кондратьев В. Б. Государственный капитализм на марше (www.perspektivy.info/book/gosudarstvennyj_kapitalizm_na_marshe_2012-08-24.htm) и др.

² Подробно см.: Two Record Years Herald an Ongoing Privatization Wave. The PB Report 2015/2016. A Publication of the Privatization Barometer. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/it/pdf/2017/01/ThePBReport2015-2016.pdf>; The Wave Builds. The PB Report 2014/ 2015. A Publication of the Privatization Barometer. www.privatizationbarometer.net.

вых экономических показателей стабилизировалась или возростала незначительно (хотя необходимо отметить в определенной мере циклический характер данных показателей с учетом макроэкономической конъюнктуры). Это означает, в частности, что процесс усиления роли государства в экономике перешел в иное — качественное — состояние. Он происходит преимущественно через повышение роли государственных структур (в том числе не имеющих прямого отношения к хозяйственным операциям) в распределении финансовых ресурсов и контроле экономических агентов, активизацию сформированных вертикально интегрированных структур (ВИС) в ряде отраслей, государственных корпораций и институтов развития, передачу в их капитал имущества непубличных государственных компаний, процессы своего рода псевдоприватизации, расширение сфер (зон контроля) государственного регулирования. В той или иной форме продолжается и характерный для 2000-х годов процесс количественного расширения госсектора — через внесение активов в ВИС, увеличение пакетов акций, принадлежащих государству в капиталах крупнейших публичных компаний, и др. Масштабы этого процесса остаются не вполне ясными, однако издержки достаточно очевидны.

Во-первых, это приводит к снижению эффективности функционирования рыночных механизмов — нарушению принципа равенства компаний во взаимоотношениях с государством (конфликт интересов собственника и блюстителя равных правил игры), замещению конкурентных механизмов (конкуренция через повышение эффективности или улучшение потребительских свойств выпускаемой продукции) административным ресурсом и лоббистскими возможностями. Как следствие, экономика начинает пробуксовывать, что выражается в снижении темпов роста, в усиливающемся технологическом отставании от более успешных стран.

Во-вторых, государство — как абстрактное и неперсонифицированное понятие — является менее эффективным собственником, чем частные структуры, прежде всего в конкурентных отраслях³. Тенденция к менее эффективному хозяйствованию объясняется особенностями государственной собственности, воспринимаемой обычно как некая коллективная («общая») собственность. Механизмы мониторинга результатов деятельности государственных предприятий, разумеется, не могут включать в себя контроль со стороны каждого гражданина. Обычно эта обязанность возлагается на некоторые ведомства исполнительной власти. Тем самым складывается система отношений «принципал — агент», в рамках

³ Более подробно эта проблематика, включая эмпирический анализ характеристик эффективности, рассматривается в: [Абрамов и др., 2017].

которой возникает еще больше проблем, связанных с механизмами мониторинга результатов того контроля, который должны осуществлять указанные ведомства. «Мониторинг мониторов» в конечном итоге вырождается в неэффективную бюрократическую пирамиду многоступенчатого административного контроля и формальной отчетности.

В-третьих, одним из значимых последствий описанных процессов становится неформальное огосударствление частного сектора экономики и появление «частных государственных компаний»⁴. Одновременно происходит сужение пространства для частной инициативы, эрозия цивилизованных имущественных отношений, возможностей реализации прав частной собственности (частного бизнеса) и конкурентных рынков в связи с экспансией госсектора де-юре и де-факто.

В рамках настоящей статьи нет необходимости обсуждать целесообразность достаточно существенного (в количественном отношении) государственного сектора и его целевые функции в предоставлении общественных и глобальных общественных благ, компенсации системных провалов или обеспечении геополитических интересов в зависимости от специфических условий национальной экономики. Это касается и упомянутой выше дискуссии о модели государственного капитализма, его этапах и особенностях. Нельзя однозначно утверждать, что государственные компании априори менее эффективны в сравнении с частными. Однако при прочих равных условиях государству сложнее быть эффективным собственником, чем собственнику частному. Масштабы государственной собственности обостряют управленческие проблемы. Это предполагает *особое внимание к проблеме точных оценок госсектора и, соответственно, адекватных приватизационных программ.*

Можно выделить два основных канала, посредством которых государство участвует в создании добавленной стоимости: через деятельность компаний с государственным участием и через оказание услуг (в широком смысле слова) органами государственного управления и организациями, финансируемыми за счет бюджета. Соответственно, оценка масштабов государственного сектора экономики, как правило, включает две составляющие: анализ доли крупнейших компаний с государственным участием (КГУ) в сводных экономических показателях страны (масштабы государственной собственности) и оценку вклада сектора государственного управления (СГУ)⁵ в ВВП.

⁴ Структуры, которые независимо от формы собственности подконтрольны государству в связи с экспансией государственного сектора де-юре и де-факто [Радыгин и др., 2015].

⁵ Согласно Классификатору институциональных единиц по секторам экономики (КИЕС) Росстата в сектор государственного управления входят два типа институциональных единиц:

В исследовательских проектах и статистике более разработанным, в первую очередь благодаря усилиям ОЭСР (*OECD*), является вопрос об оценке параметров КГУ разных стран. Однако в этой области присутствуют серьезные пробелы. Нерегулярной является статистика вклада КГУ в ВВП, отсутствует единая методология расчета данного показателя. Не только по нему, но и по другим характеристикам (капитализации, численности занятых, объему выручки и т. п.) данные о КГУ в России носят фрагментарный или приблизительный экспертный характер.

Не существует и общепринятого понимания того, как измерять вклад сектора государственного управления в ВВП. С одной стороны, данный показатель уже давно рассчитывается в системе национального счетоводства разных стран по счету производства в разрезе институциональных секторов экономики. С другой стороны, как будет показано далее в статье, нередко этот вклад измеряется с точки зрения перераспределения финансовых потоков государством, то есть относительных размеров совокупных доходов государства в виде налогов, доходов от собственности, операций с активами, выручки от оказания услуг и т. п. или соответствующих им расходов. По нашему мнению, такой расширенный подход ведет к завышению оценки вклада государственных органов управления в ВВП, поскольку бенефициарами многих расходов централизованных фондов в значительной мере выступают домашние хозяйства и частный бизнес.

Наличие нерешенных проблем в оценке вклада КГУ и органов государственного управления в ВВП затрудняет корректную оценку совокупного вклада государства в ВВП. Можно сказать, что эта проблема не решена как при оценке государственного сектора в России, так и в части сравнения указанных оценок с данными по другим странам.

В настоящей статье предпринимается попытка отчасти восполнить этот пробел. Ее цель — уточнить методологию оценки вклада различных секторов экономики с участием государства в ВВП и на основе имеющихся эмпирических фактов сравнить вклад государства в ВВП в России и других странах, а также рассмотреть его в динамике за период с 2006-го по 2016 год. В соответствии с этой логикой вначале анализируется вклад в создание добавленной стоимости в экономике компаний с государственным участием и сектора государственного управления в отдельности, а затем приводится оценка общего вклада государства в ВВП. Проблемы оценки роли государства в перераспре-

(1) органы государственной власти и управления всех уровней — министерства, ведомства, службы, агентства, а также государственные внебюджетные фонды и т. п., (2) нерыночные некоммерческие организации, финансируемые и контролируемые государством (школы, больницы, организации культуры и т. п.).

делении финансовых потоков лишь кратко затрагиваются в заключении, где они рассматриваются в качестве одного из направлений будущих исследований.

2. Оценка вклада в экономику компаний с государственным участием

Унифицированное понятие компании с государственным участием отсутствует в официальной статистике большинства стран, включая Россию. В последние годы полезная работа в этой области проводится ОЭСР (*OECD*), взявшей на себя роль методологического центра статистики государственного сектора экономик разных стран. В итоге появилось унифицированное понимание термина «компания с государственным участием». Согласно руководящим принципам ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием в редакции 2005 и 2015 годов [*Guidelines on Corporate Governance...*, 2015] юридическое лицо признается КГУ, если в отношении него государство реализует право собственности, понимаемое как «осуществление контроля». Исходя из данного подхода КГУ представляет собой организацию, контролируруемую государством, выступающим в роли единственного собственника, владельца мажоритарных или существенных миноритарных пакетов акций (долей в уставном капитале) в размере не менее 10%. Данное определение не является каноническим, его применение вызывает массу технических вопросов, например о формах контроля и их количественной фиксации, однако оно вполне адекватно и находит всё большее применение в экономических исследованиях разных стран.

Понятие контроля в качестве критерия квалификации КГУ может включать разные формы присутствия государства в компании, часть из которых носит непрозрачный характер. Если исходить из действующих в России правил раскрытия информации эмитентами ценных бумаг, то отношения контроля наиболее полно описываются через институты прямой и косвенной государственной собственности. Прямая собственность предполагает, что распоряжение акциями (долями), находящимися в государственной собственности, осуществляется уполномоченными органами государственной власти, включая Росимущество. Косвенная собственность означает, что контроль над пакетом акций компании осуществляется через Банк России, государственные корпорации, холдинги, банки и компании.

Государство может владеть компанией через цепочку организаций в косвенной государственной собственности. В этом случае приходится прибегать к более сложной методологии оценки пакетов акций. Размер пакета акций (доли) исследуемой компании в кос-

венной государственной собственности рассчитывается как произведение долей государства в материнской компании, материнской компании — в дочерней, дочерней — во внучатой и т. д. до уровня исследуемой компании. При этом действует дополнительное правило: любые мажоритарные (свыше 50%) пакеты акций (доли в уставном капитале) материнской компании, находящиеся в прямой государственной собственности, принимаются за 100%. В каждом случае длина цепочек при расчете косвенной собственности определяется экспертным путем с учетом возможности отследить пакеты акций (долей) по официальной отчетности компаний⁶.

Из-за отсутствия категории «компания с государственным участием» в данных Росстата экономические характеристики КГУ оценивались нами по выборке, включающей 208 крупнейших частных и государственных российских компаний, по которым доступна публичная финансовая отчетность. В 2016 году на указанные компании приходилось 94,5% капитализации акций и 20,1% совокупной выручки в российской экономике⁷. Анализ данных проводился за период с 2006-го по 2016 год.

В 2016 году из 208 юридических лиц, вошедших в выборку, только 106 компаний имели статус КГУ⁸, из них 86 организаций относились к компаниям с мажоритарной долей государства, где государству прямо или косвенно принадлежало более 50% голосующих акций, остальные 20 — это компании с миноритарной долей государства, а именно с пакетом от 10 по 50%. В совокупности 106 КГУ преобладали непубличные компании, то есть те эмитенты, чьи обыкновенные акции не входили в листинг Московской биржи. Из 106 КГУ публичными являлись лишь 34 компании (32,1%), остальные 72 (67,9%) — непубличные. Помимо ПАО и АО данная выборка

⁶ Подробно методика расчета пакетов акций (долей), находящихся в косвенной собственности, была предложена в [Абрамов и др., 2016]. В указанной работе авторы использовали выборку из 114 крупнейших российских компаний, включая 61 КГУ за период с 2006-го по 2014 год. Настоящее исследование, основанное на более широкой выборке компаний за более длительный период времени, позволяет сравнить показатели российских КГУ с данными по КГУ 40 стран мира по состоянию на 2015 год, недавно опубликованными в [The Size and Sectoral Distribution..., 2017].

⁷ В данных Росстата содержатся две разные оценки совокупной выручки в российской экономике. Одна из оценок приводится в статистике национальных счетов, другая — в данных о совокупной выручке различных секторов экономики. Например, в 2016 году объем продаж в системе национального счетоводства составил 178,5 трлн руб., в то время как согласно Центральной базе статистических данных Росстата выручка по организациям всех форм собственности составляла 230,7 трлн руб. В наших расчетах за соответствующие годы учитывался размер выручки по Центральной базе статистических данных, поскольку там он приводится в разрезе организаций разных форм собственности, что позволяет сопоставлять указанные данные с оценками по нашей выборке КГУ.

⁸ Из-за изменений в структуре собственности российских компаний, их реорганизации и отсутствия показателей публичной отчетности ряда компаний за некоторые годы количество КГУ в выборке варьируется по годам, составляя 70 в 2006-м, 82 в 2007-м, 85 в 2008-м, 96 в 2009-м, 98 в 2010-м, 103 в 2011-м, 109 в 2012-м, 107 в 2013-м, 110 в 2014-м, 105 в 2015-м и 106 в 2016-м.

включала государственные унитарные предприятия⁹, общества с ограниченной ответственностью¹⁰, три государственные корпорации — АО «РОСНАНО», Государственную корпорацию «Ростех», Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом».

Используемый подход к анализу масштабов государственной собственности в России по выборке КГУ с привлечением экономических показателей российской экономики, публикуемых Росстатом, соответствует методологии аналогичного исследования роли КГУ в 40 крупнейших экономиках мира, проведенного в [The Size and Sectoral Distribution..., 2017]. В данном исследовании, в котором приняли участие экономические ведомства разных стран, на основании выборок крупнейших КГУ анализировалась их доля в капитализации и численности занятых. Соответствующих данных по России в нем не приводилось. Все расчеты осуществлялись по состоянию на конец 2015 года. В нашей выборке по России за этот год насчитывалось 105 КГУ.

Сводные данные о количестве, оценке стоимости и численности занятых в КГУ в разрезе стран приведены в табл. 1. Показатели рассчитаны раздельно с учетом и без учета показателей КГУ в Китае, так как последние существенно отличаются от параметров компаний всех других стран. Кроме того, сводный расчет ОЭСР не включает данные по Саудовской Аравии из-за их недостаточно полного характера.

В 2015 году в 39 странах насчитывалось 2443 КГУ, стоимость которых составляла около 2 трлн долл., или 4,0% от капитализации публичных АО в этих странах. В том же году в Китае насчитывалось 51,3 тысячи КГУ, оценочная стоимость которых равнялась 29,2 трлн долл., что в 3,6 раза больше, чем капитализация публичных компаний в этой стране (занимающей второе место в мире по данному показателю). В России было выделено 105 КГУ с рыночной стоимостью 175 млрд долл., составляющей 36,9% капитализации всех акций в листинге Московской биржи¹¹.

Во всей совокупности стран выборки *OECD* без Китая в 2015 году в КГУ было занято 9,2 млн сотрудников, что в среднем составляло 1,1% от общей численности занятых в экономике, а вместе с Китаем — 24,5 млн работников, или 1,9% общей численности занятых. В России в КГУ работало 3,8 млн чел., или 5,4% общего числа занятых в экономике.

⁹ ФГУП «Почта России», ГУП МО «Мострансавто», ФГУП «Росморпорт», ФПГ «ВО ЖДТ России», ФГУП «ГВСУ № 6», ФГУП «ГУ СДА» Минобороны России, ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», ГУП «ТЭК СПб», ГУП МО «Мособлгаз», ФГУП «ЦЭНКИ» и др.

¹⁰ УАЗ, «Фармпрепарат», «Метро Кэш энд Керри», «Фольксваген Груп Рус», «ДЖ.Т.И. Россия», «Мерлион», группа «Автогор», «Ниссан Мэнүфэкчуринг Рус» и «О'Кей Групп».

¹¹ Сводная оценка стоимости российских КГУ в отличие, например, от Китая является несколько заниженной, поскольку содержит только данные о капитализации публичных компаний в листинге Московской биржи. Из 105 КГУ в выборке публичными в 2015 году являлись только 33 компании.

Т а б л и ц а 1

Отдельные характеристики КГУ в 41 стране по состоянию на конец 2015 года

Страна	Количество КГУ	Стоимость компаний (млрд долл.)			Численность занятых (чел.)		
		КГУ	капитализация публичного рынка акций — всего	доля КГУ (%)	КГУ	всего в стране	доля КГУ (%)
Австралия	8	14	1187	1,1	42607	9746800	0,4
Австрия	10	5	96	5,1	72491	3602100	2,0
Аргентина	59	28	56	49,2	130776	13282300	1,0
Бразилия	134	145	491	29,6	597505	68150900	0,9
Великобритания	16	115	3879	3,0	153604	26395800	0,6
Венгрия	370	9	18	51,5	148193	3748400	4,0
Германия	71	72	1716	4,2	370440	35821900	1,0
Греция	42	83	42	198,2	42927	2341300	1,8
Дания	21	**	**	**	18728	2520000	0,7
Израиль	28	н. д.	244	0,0	57114	3205700	1,8
Индия	270	339	1516	22,3	3284845	288808600	1,1
Ирландия	25	10	128	8,0	39079	1615000	2,4
Исландия	35	**	**	**	3636	160000	2,3
Испания	51	37	787	4,7	94635	14761900	0,6
Италия	20	208	587	35,3	499765	16988400	2,9
Канада	44	30	1593	1,9	83462	15185600	0,5
Китай	51341	29201	8188	356,6	20248999	657253800	3,1
Колумбия	39	23	86	26,8	33033	10808900	0,3
Коста-Рика	32	13	н. д.	н. д.	43013	1556200	2,8
Латвия	71	**	**	**	49962	782300	6,4
Литва	128	**	**	**	40711	1169800	3,5
Мексика	78	21	402	5,3	73686	34327500	0,2
Нидерланды	29	83	728	11,4	110400	6896500	1,6
Новая Зеландия	37	29	74	39,1	36214	2008700	1,8
Норвегия	55	108	194	55,6	230601	2460500	9,4
Польша	126	16	138	11,4	128016	12632500	1,0
Словакия	113	н. д.	н. д.	н. д.	60471	2054400	2,9
Словения	37	13	6	207,1	47052	762100	6,2
США	16	-22	25068	-0,1	535981	139208000	0,4
Турция	39	63	189	33,1	438990	17879100	2,5
Финляндия	47	**	**	**	72391	2088200	3,5

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1

Страна	Количество КГУ	Стоимость компаний (млрд долл.)			Численность занятых (чел.)		
		КГУ	капитализация публичного рынка акций — всего	доля КГУ (%)	КГУ	всего в стране	доля КГУ (%)
Франция	51	77	2088	3,7	826 967	23 324 400	3,5
Чехия	133	29	н. д.	н. д.	133 826	4 162 100	3,2
Чили	25	21	190	10,9	50 361	5 868 200	0,9
Швеция	49	37			124 133	4 343 300	2,9
Швейцария	4	45	1519	2,9	106 883	3 946 100	2,7
Эстония	66	**	**	**	26 026	581 900	4,5
Южная Корея	56	218	1231	17,7	147 833	14 248 900	1,0
Япония	8	82	4895	1,7	256 265	56 899 500	0,5
NASDAQ OMX Nordic Exchange*	н. д.	113	1268	8,9	н. д.	н. д.	
Всего (без Китая)	2443	2023	50 418	4,0	9 212 622	854 343 800	1,1
Всего (включая Китай)	53 784	31 224	58 606	53,3	29 461 621	1 511 597 600	1,9
Россия	105	175	473,7***	36,9	3 671 564	68 495 000	5,4
Саудовская Аравия	24	139	421	33,1	25 906	10 925 900	0,2

* Объединены биржи Дании, Исландии, Латвии, Литвы, Финляндии, Швеции, Эстонии.

** Во избежание двойного счета в итоговых строках данные по стоимости КГУ и капитализации рынка акций в Дании, Исландии, Латвии, Литве, Финляндии, Швеции, Эстонии приводятся в суммарном выражении по строке NASDAQ OMX Nordic Exchange.

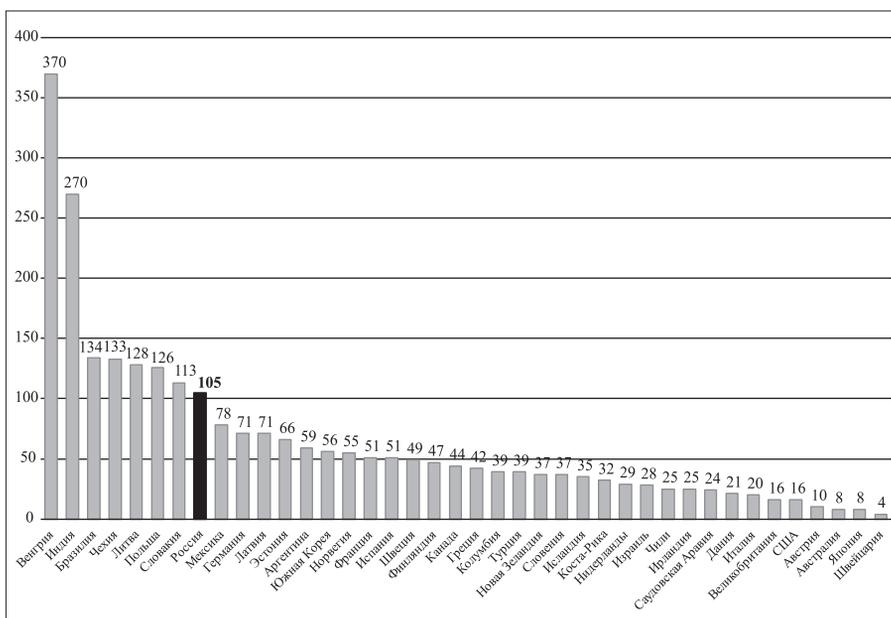
*** Капитализация по данным Московской биржи за 2015 год, деленная на среднегодовой курс доллара в рублях.

Источник: составлено на основании данных о КГУ 40 стран, кроме России [The Size and Sectoral Distribution..., 2017]; данных выборки Института прикладных экономических исследований РАНХиГС по КГУ в России; капитализации публичных рынков акций – World Development Indicators (WDI). <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>; численности занятых по странам – из ресурса Passport (Евромонитор) http://go.euromonitor.com/passport_.html.

На рис. 1 страны (кроме Китая) ранжированы по количеству КГУ по состоянию на 2015 год. По числу компаний в выборке Россия (105 компаний) занимала 8-е место среди 40 стран. В других крупных развивающихся экономиках число КГУ составляло: 270 — в Индии, 134 — в Бразилии, 126 — в Польше, 78 — в Мексике, 56 — в Южной Корее, 39 — в Турции. Количество КГУ в развитых странах было существенно меньше, чем в России, а именно: по 51 — во Франции и Испании, 49 — в Швеции, 47 — в Финляндии, 44 — в Канаде, по 16 — в США и Великобритании. На основании этих данных можно

сделать вывод, что размер выборки КГУ по России является предствительным на фоне статистики количества КГУ в 40 странах, учтенных в исследовании ОЭСР.

Из рассматриваемой совокупности компаний выделяется Китай, где в 2015 году насчитывалось 53 784 КГУ. Специфика экономической модели Китая, по мнению Рональда Коуза и Нина Вана [Коуз, Ван, 2013. С. 261–264], заключалась в единовременной спецификации и передаче прав субъектам хозяйствования без соответствующей приватизации государственной доли. По этой причине в структуре собственности огромного числа коммерческих предприятий в сельской местности и в городах до сих пор сохраняется присутствие государства и органов местного самоуправления, что и проявляется в столь значительном числе КГУ в выборке по данной стране.

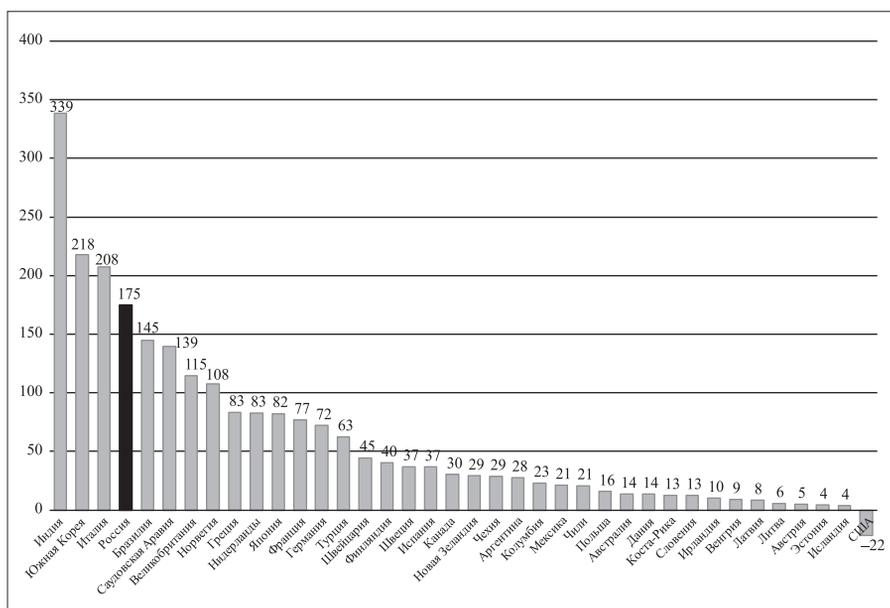


Источник: расчеты авторов по данным ОЭСР [The Size and Sectoral Distribution..., 2017] и выборке Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (данные по России).

Рис. 1. Количество КГУ в выборках по разным странам, 2015 год

На рис. 2 приведена стоимость КГУ в долларах США в разных странах, за исключением Китая. Как уже отмечалось, рыночная капитализация российских КГУ в 2015 году составляла 175 млрд долл. По данному критерию, если не считать Китая с его астрономической оценкой стоимости КГУ в размере 29,2 трлн долл., показатель по России уступал только трем другим странам, вошедшим в выборку: Индии с 339 млрд долл., Южной Корее — 218 млрд долл. и Италии —

208 млрд долл. При этом капитализация КГУ в России превышала аналогичный показатель таких крупных по размеру экономик с традиционно высокой долей государственной собственности, как Бразилия (145 млрд долл.), Саудовская Аравия (139 млрд долл.), Норвегия (115 млрд долл.), Япония (82 млрд долл.), Франция (77 млрд долл.), Германия (72 млрд долл.) и Мексика (21 млрд долл.). Нужно, однако, учитывать, что из 105 российских КГУ результат в 175 млрд долл. обеспечили лишь 33 ПАО, акции которых имели рыночную стоимость, формируемую по биржевым котировкам.

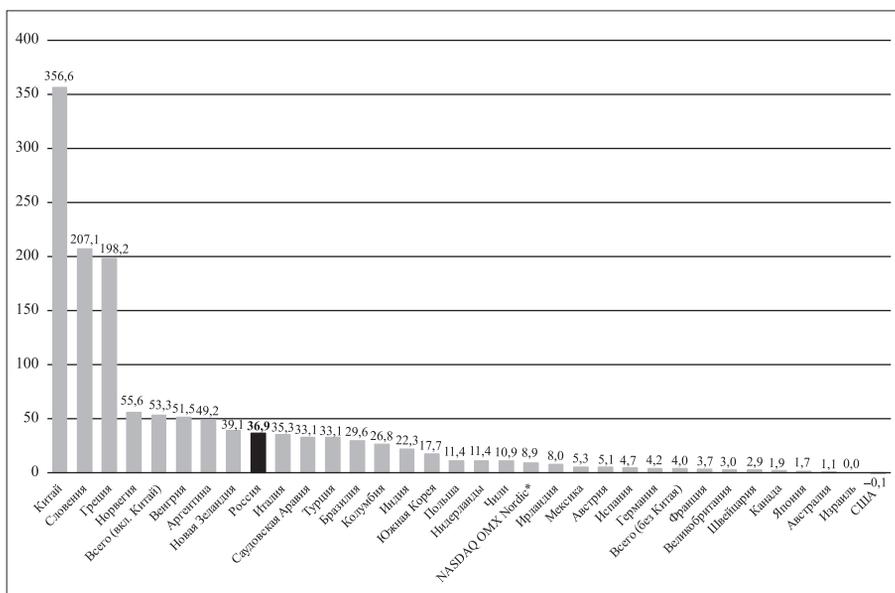


Источник: расчеты авторов по данным ОЭСР [The Size and Sectoral Distribution..., 2017] и выборке Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (данные по России).

Рис. 2. Стоимость КГУ в разных странах, 2015 год (млрд долл.)

На рис. 3 приводятся показатели стоимости КГУ в процентах от суммарной рыночной капитализации акций всех компаний в каждой стране. Как уже указывалось выше, в 2015 году в России данный показатель составил 36,9% при среднем уровне по 39 странам (без Китая) всего лишь 4,0%. В Китае отношение стоимости КГУ к рыночной капитализации этого рынка (второго по размерам в мире) достигло величины 356,6%, что объясняется той характерной особенностью китайской экономики, о которой сказано выше. Если не брать в расчет Китай, показатель доли стоимости КГУ в общем размере капитализации в России является одним из самых высоких

в мире среди стран, обладающих ликвидным фондовым рынком: он был существенно выше, чем в Италии — 35,3%, Турции — 33,1%, Бразилии — 29,6%, Индии — 22,8%, Польше — 11,4% и Мексике — 5,3%.



Источник: расчеты авторов по данным ОЭСР [The Size and Sectoral Distribution..., 2017] и выборке Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (данные по России).

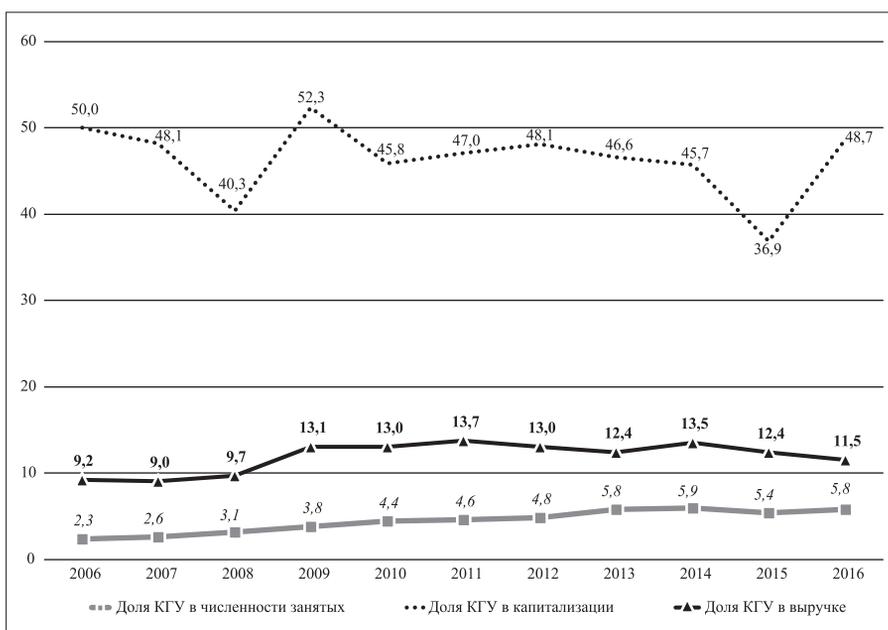
Рис. 3. Стоимость КГУ в разных странах, 2015 год
(% от рыночной капитализации публичных компаний)

На рис. 4 приведена доля КГУ в общей численности работающих в разных странах в 2015 году. Для российских КГУ этот показатель, достигший 5,4%, оказался одним из самых высоких среди 40 стран, вошедших в выборку ОЭСР. Его средний уровень по всем странам, включая Китай, составил лишь 1,9%. По величине доли сотрудников КГУ в общей численности занятых Россия уступила только трем странам — Норвегии (9,4%), Латвии (6,4%) и Словении (6,2%). Вместе с тем по относительной численности сотрудников КГУ Россия опередила такие страны с высокой долей госсектора в экономике, как Венгрия — 4,0%, Франция — 3,5%, Финляндия — 3,5%, Китай — 3,1%, Швеция — 2,9%, Турция — 2,5%, Германия — 1,0%, Бразилия — 0,9% и Мексика — 0,2%.

В настоящее время статистика ОЭСР по КГУ в разных странах не позволяет оценить динамику масштаба государственного сектора в предпринимательской сфере по годам. Соответствующие оценки

занных компаниях. Данный показатель вырос с 9,2% в 2006 году до 11,5% в 2016-м, то есть примерно на четверть. Следует отметить, что доля выручки, генерируемой КГУ, начала заметно снижаться именно с 2012 года, когда российская экономика стала входить в рецессию, — с 13,7% в 2011 году до 12,4% в 2015-м. Помимо всех прочих факторов, это может быть связано с падающей эффективностью работы этих компаний по сравнению с частным сектором экономики.

Данные по годам о капитализации, численности занятых и выручке КГУ по выборке за период с 2006-го по 2016 год приводятся в Приложении 1.



Источник: расчеты авторов по выборке Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.

Рис. 5. Доля КГУ в капитализации, численности занятых и выручке в России, 2006–2016 годы (%)

Данные о численности персонала и выручке КГУ по нашей выборке можно сравнить с аналогичными характеристиками более широкой совокупности организаций с участием государства, используя данные Росстата. В них выделяются организации, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, смешанной российской собственности и совместной российской и иностранной собствен-

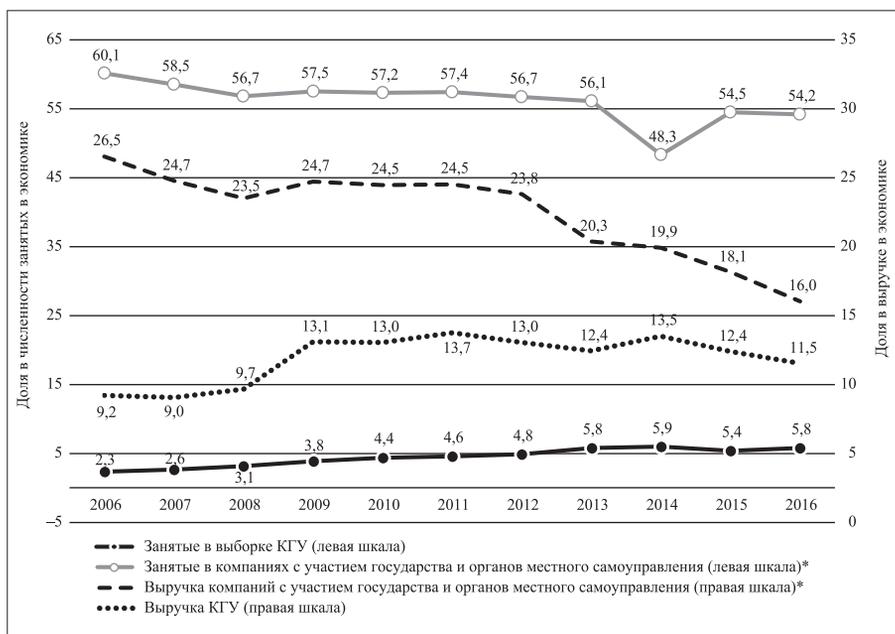
ности. Последняя из перечисленных форм собственности может включать совместные с иностранным капиталом предприятия как с государственным, так и с частным участием, то есть эти организации не всегда предполагают участие государства. Согласно данным Росстата¹² количество организаций¹³ в федеральной собственности сократилось с 6823 в 2006 году до 2116 в 2016-м, или на 69,0%. За тот же период число организаций в собственности субъектов Федерации сократилось с 7518 до 3303, или на 56,1%; организаций в муниципальной собственности — с 17 116 до 13 067, или на 23,6%; компаний в смешанной российской собственности — с 14 227 до 11 336, или на 20,3%; число организаций в совместной российской и иностранной собственности выросло с 12 030 до 24 590, или в 2,1 раза.

На рис. 6 относительные данные по численности занятых и объему выручки КГУ из нашей выборки сравниваются со всей совокупностью организаций, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, муниципальной собственности, смешанной российской собственности и совместной российской и иностранной собственности. Они свидетельствуют о том, что по относительным показателям численности работающих и выручки разрыв между КГУ из нашей выборки и совокупности организаций, учитываемых Росстатом, является существенным. Например, в 2016 году доля КГУ в общей численности занятых в экономике составляла 5,8%, в то время как по полному кругу организаций, учитываемых Росстатом, — 54,2%; доля в выручке составила соответственно 11,5 и 16,0%. Однако такое превышение значений показателей по выборке Росстата во многом было обусловлено включением в нее совокупности компаний с иностранной и российской собственностью, которая, строго говоря, не предполагает обязательное наличие государства в составе собственников.

Если пересчитать данные по численности занятых и выручке на более узкую выборку организаций, учитываемых Росстатом, исключив из рассмотренной выше совокупности компании, находящиеся в совместной российской и иностранной собственности, то характеристики КГУ по нашей выборке, особенно в части выручки, существенно сближаются (рис. 7). В 2016 году около 20,5% среднесписочной численности работающих в России приходилось на предприятия, находящиеся в федеральной, субфедеральной собственности, собственности органов местного самоуправления и в смешанной форме собственности. Сопоставимый показатель по КГУ составил 5,8%. В то

¹² <http://cbsd.gks.ru/>.

¹³ При классификации юридических лиц по видам собственности Росстатом выделяются следующие организации: юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, унитарные предприятия, акционерные общества, производственные кооперативы, некоммерческие организации и потребительские кооперативы.



* Компании, находящиеся в федеральной, субфедеральной собственности, собственности местных органов самоуправления, компании со смешанной собственностью и совместной российской и иностранной собственностью.

Источник: расчеты авторов по выборке Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.

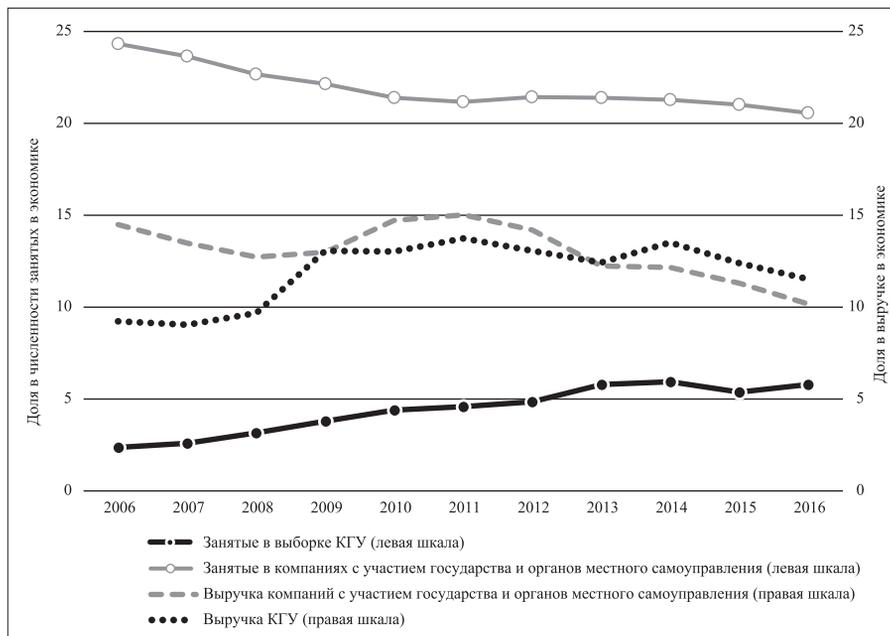
Рис. 6. Доля КГУ и организаций, находящихся в федеральной, субфедеральной и муниципальной собственности, вместе с компаниями со смешанной формой собственности, совместной российской и иностранной собственностью в общей численности занятых и выручке по экономике России (%)

же время КГУ и компании из выборки Росстата приносили примерно сопоставимый объем выручки. Более того, в 2016 году относительная величина выручки КГУ — 11,5% от выручки по экономике в целом — превышала аналогичный показатель по выборке Росстата, составивший лишь 10,1% от той же базы¹⁴.

Это свидетельствует о том, что наша выборка КГУ является достаточно репрезентативной для оценки вклада всех российских компаний с государственным участием в выручку и, следовательно, в ВВП. Что касается численности занятых, то в нашу выборку КГУ не попали компании, где выработка на одного работника является низкой либо вообще отсутствует выручка. Такие организации с государственным участием без выручки в системе национального счетоводства, вероятнее всего, попадают в институциональный сектор «Органы государ-

¹⁴ Данное расхождение, возможно, объясняется наличием в выборке КГУ компаний с косвенной государственной собственностью, не учитываемых в выборке Росстата.

ственного управления», где их вклад в ВВП учитывается по затратам на заработную плату. В данном исследовании их вклад в ВВП будет учтен не в секторе КГУ, а в секторе государственного управления.



Источник: расчеты авторов по данным Росстата и выборке Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.

Рис. 7. Доля КГУ и организаций, находящихся в федеральной, субфедеральной и муниципальной собственности, вместе с компаниями со смешанной формой собственности в численности занятых и выручке по экономике России (%)

3. Оценка вклада компаний с государственным участием в ВВП

Существуют разные экспертные оценки роли КГУ в ВВП в России. Обычно такие расчеты делаются либо на узкой выборке, либо без раскрытия методов счета. Для проведения подобных расчетов на уровне компаний Евростатом была опубликована специальная методика [Eurostat. Essential SNA., 2014]. Расчет вклада компании в значительной степени основан на отчете о прибылях и убытках. Объем выпуска рассчитывается как сумма выручки, прироста запасов, прироста произведенных основных активов, чистого результата от перепродажи активов, прироста незаконченного производства, прироста продуктов для перепродажи и прочей операционной прибыли. Промежуточное потребление включает в себя покупку сырья и материалов за вычетом их запасов, прочие покупки и прочие операционные расходы.

Добавленная стоимость компании рассчитывается как разница между объемом выпуска и промежуточным потреблением. Для учета национальных особенностей бухгалтерской отчетности применяются некоторые технические корректировки методологии.

Тем не менее данная методология является достаточно трудоемкой, для ее реализации требуется наличие отчетности компаний, составленной по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО). Оценить вклад КГУ в ВВП с методологической точки зрения сложнее, поскольку в отчетности таких компаний должны быть данные, соответствующие МСФО. К сожалению, далеко не все КГУ даже из числа включенных в наши выборки публикуют такую отчетность. Укрупненная оценка доли КГУ в ВВП для нашей выборки была проведена следующим образом. На первом этапе были рассчитаны по методике Евростата доли двух крупнейших нефинансовых КГУ — Газпрома и Роснефти — в суммарной выручке и ВВП в 2006–2016 годах. Затем путем деления доли ВВП на долю выручки данных компаний был определен мультипликатор, который в среднем за 11 лет составил 2,2. Умножая данный мультипликатор на общую долю в выручке для всех КГУ, вошедших в выборку, можно рассчитать долю этих компаний в ВВП¹⁵.

Дополнительно была рассчитана доля в ВВП добавленной стоимости, создаваемой ГУПами. Для этого по данным информационной системы СПАРК¹⁶ была определена выручка ГУПов, а затем с использованием того же мультипликатора долей ВВП/выручка, равного 2,2, на основе величины выручки по данным видам государственных предприятий был определен показатель добавленной стоимости¹⁷. При этом в расчете сводных индикаторов ГУПов в целях исключения двойного счета не учитывались показатели по ряду организаций, вошедших в нашу выборку КГУ.

Результаты расчетов приведены на рис. 8. За прошедшие 11 лет доля добавленной стоимости КГУ в ВВП увеличилась с 20,2% в 2006 году до 25,3% в 2016-м. При этом после финансового кризиса она выросла с 21,3% в 2008 году до 30,2% в 2011-м, однако впоследствии сократилась до 25,3% в 2016 году. За то же время вклад ГУПов в ВВП сократился с 2,5% в 2006 году до 1,5% в 2016-м. Последнее

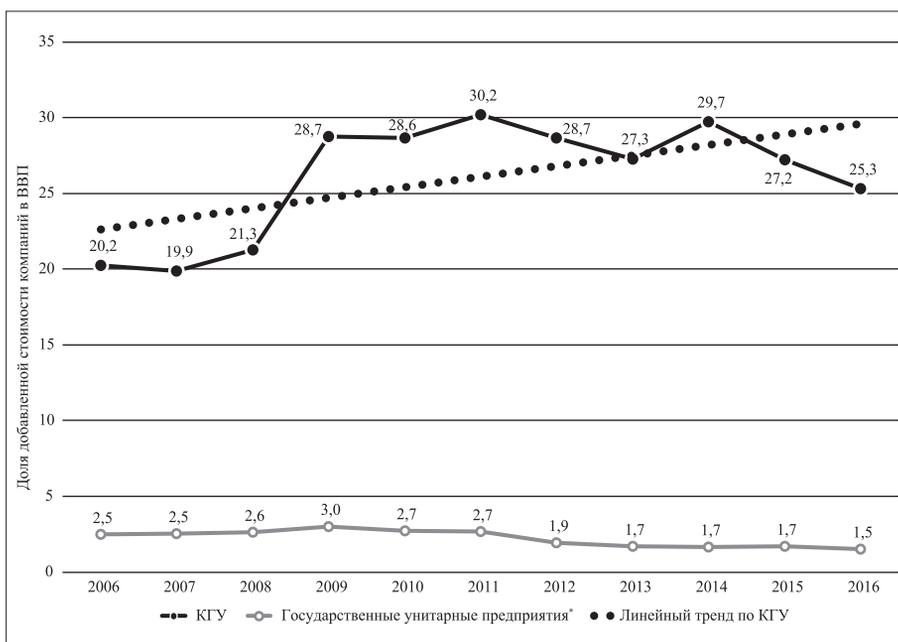
¹⁵ Экономический смысл мультипликатора, о котором идет речь, заключается в том, чтобы с помощью сравнения доли крупнейшей КГУ в объеме выручки по экономике в целом и ВВП устранить влияние на расчеты показателя выручки, рассчитанного Росстатом по максимально широкой базе данных компаний.

¹⁶ Здесь и далее по тексту используются данные информационной системы СПАРК, доступной в сети Интернет: <http://www.spark-interfax.ru/ru/about>.

¹⁷ В данном случае речь идет о ГУПах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Включаются как коммерческие, так и некоммерческие организации. Не включаются ГУПы, переданные государственным корпорациям.

главным образом связано с процессами приватизации и различными реорганизационными процедурами, проходившими в данном секторе, особенно в 2011–2016 годах.

По другим экспертным оценкам, в 2015 году вклад компаний с участием государства в ВВП в России составил примерно 29–30%¹⁸. Близкие по результатам, но отличные по методологии данные представлены МВФ [Hughes et al., 2014. Р. 16]. Согласно содержащейся в этой работе оценке, построенной на основании данных о 26 крупнейших КГУ, этот показатель в 2012 году составил 28%.



* За исключением ФГУП «Почта России», ГУП МО «Мострансавто», ФГУП «Росморпорт», ФГП «ВО ЖДТ России», ФГУП «ГВСУ № 6», ФГУП «ГУ СДА» Минобороны России, ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», ГУП «ТЭК СПб», ГУП МО «Мособлгаз», ФГУП «ЦЭНКИ» и некоторых других ГУПов, учтенных в выборке КГУ.

Источник: расчеты авторов по данным финансовой отчетности КГУ и СПАРК.

Рис. 8. Оценка доли добавленной стоимости КГУ и ГУПов в ВВП (%)

Приводимые данные о вкладе российских КГУ в ВВП можно сравнить с некоторыми международными оценками. Согласно [The Size and Composition..., 2011] в 2009 году в 25 странах — членах

¹⁸ Оценочные данные, представленные на Гайдаровском форуме–2016 «Россия и мир: взгляд в будущее» 14 января 2016 года (панельная дискуссия «Компании с государственным участием — двигатель или тормоз экономики?». www.gaidarforum.ru).

ОЭСР 2050 КГУ создавали около 15% ВВП, в том числе в странах с переходной экономикой — 20–30% ВВП. Показатель по России в том же году составлял 28,7%, что соответствует верхнему уровню показателей для стран с развивающейся экономикой.

Согласно оценкам Всемирного банка [Corporate Governance..., 2014] в 2006 году в развивающихся странах КГУ приносили 15% ВВП в Африке, 8% — в Азии и 16% — в Латинской Америке, что было существенно ниже уровня вклада КГУ в российской экономике в этом же году. В Китае доля КГУ в ВВП сократилась с 37,6% в 1998 году до 30% в 2010-м, что примерно соответствует показателю для российских КГУ на этот год, равному 28,6%. Согласно оценкам МВФ [Lam et al., 2017] за 20-летний период, закончившийся в 2015 году, доля КГУ в добавленной стоимости промышленности Китая сократилась с 40 до 16%. В Индии доля КГУ в ВВП сократилась с 17,5% в 1993–1994 годах до 13,1% в 2006–2007 годах. В отличие от Китая и Индии в России наблюдается тенденция повышения доли КГУ в ВВП.

Таким образом, среди 40 стран, вошедших в выборку ОЭСР (без учета Китая), по количеству крупных КГУ Россия занимает 8-е место. Количество КГУ в России составляет 105 компаний, при том что в среднем на одну страну в выборке ОЭСР без учета Китая приходилось только 64 организации. По абсолютной стоимости КГУ Россия уступала всего четырем странам, включая Китай. В 2015 году капитализация российских КГУ составляла 175 млрд долл. при среднем показателе по выборке стран (без Китая) 62 млрд долл. По относительной стоимости КГУ в капитализации публичных компаний Россия уступала лишь семи странам, включая Китай. В 2015 году данный показатель российских КГУ составлял 36,9% при его среднем значении по выборке стран (без Китая) всего 4,0%. По доле сотрудников КГУ в общей численности занятых Россия уступала всего лишь трем странам, включая Китай. В 2015 году данный показатель для России был равен 5,4% при средней величине по выборке, включая Китай, равной 1,9%.

Всё это свидетельствует о том, что в России КГУ по критериям размера, стоимости бизнеса и численности занятых имеют в совокупности *бóльший вес, чем аналогичные компании в большинстве крупных экономик мира.*

Анализ динамики показателей, характеризующих масштабы деятельности КГУ в России за период с 2006-го по 2016 год, позволяет выявить следующие закономерности. Доля КГУ в рыночной капитализации акций российских эмитентов за указанный период колебалась в коридоре от 36,9 до 52,3% в зависимости от циклической динамики российской экономики. В целом данный показатель демонстрировал тенденцию к незначительному снижению — в 2016 году он составлял 48,7%.

Наоборот, в объеме выручки и численности занятых в российской экономике в 2006–2016 годах наблюдалась тенденция к увеличению роли государственной собственности. Доля сотрудников КГУ в общем числе занятых выросла с 2,3% в 2006 году до 5,8% в 2016-м. Более умеренным темпами по сравнению с численностью занятых в рассматриваемый период рос удельный показатель выручки КГУ — с 9,2% в 2006 году до 11,5% в 2016-м. Доля КГУ в совокупной капитализации российского рынка акций снизилась с 50,0% в 2006 году до 48,7% в 2016-м. Рост численности занятых в КГУ не сопровождался адекватным увеличением объема продаж, а вклад КГУ в сводную капитализацию за рассматриваемый период времени даже снизился.

Примененный выше метод мультипликатора, рассчитанного как отношение доли двух крупнейших нефинансовых КГУ в ВВП к их доле в выручке, позволил оценить долю сектора компаний с государственным участием в ВВП. Данный показатель свидетельствует о росте вклада КГУ в создание новой стоимости с 20,2% ВВП в 2006 году до 25,3% ВВП в 2016-м. При этом очевидно, что объем нашей выборки из 105 крупнейших КГУ охватывает очень небольшое количество компаний с государственным участием в российской экономике. Но мы полагаем, что полученная оценка вклада компаний выборки в ВВП, как и в объем совокупной выручки по экономике является репрезентативной, поскольку размер выручки компаний выборки практически совпадает с объемом выручки всех компаний, находящихся в федеральной, субфедеральной, муниципальной собственности, а также организаций со смешанной формой собственности по данным Росстата.

Сравнительный анализ вклада КГУ в ВВП в значительной мере затруднен из-за отсутствия систематических и актуальных данных по разным странам. Однако сравнение с приводимыми разрозненными данными по другим странам показывает, что доля в ВВП российских КГУ является одной из самых высоких среди анализируемых данных. Кроме того, для соответствующего показателя по российским компаниям характерна тенденция роста в 2006–2016 годах.

Приведенные во втором и третьем разделах статьи оценки доли КГУ в выручке и в ВВП можно рассматривать скорее как консервативный вариант, то есть как оценку нижней границы данных показателей. Преимущество данного варианта в том, что он опирается на анализ финансовой отчетности 105 КГУ, включая консолидированную финансовую отчетность входящих в данную выборку публичных акционерных обществ.

Между тем открытым остается вопрос, какую роль в выручке и ВВП играют другие КГУ, не входящие в нашу выборку. Отбор компаний в информационной системе СПАРК позволяет составить примерные оценки доли выручки и вклада в ВВП государственных

компаний, входящих в топ-100 российских компаний по объему выручки. Кроме того, база данных СПАРК позволяет более точно оценить отраслевой состав КГУ.

Для каждого сектора экономики был проведен анализ 100 крупнейших компаний по объему годовой выручки и оценена доля совокупной выручки компаний, контролируемых государством. К компаниям, контролируемым государством, были отнесены находящиеся как под прямым, так и под косвенным контролем государства (учитывались все уровни владения, в случае если они обеспечивают контроль над дочерней компанией). При этом к расчету не принимались компании, доля участия государства в которых составляет меньше чем 50%+1 акция.

По сравнению с относительно небольшой выборкой КГУ обработка статистики компаний по выборке СПАРК имеет ряд особенностей. Показатели выручки компаний в СПАРК рассчитываются по неконсолидированной отчетности. Это ведет к определенному завышению содержащихся в системе оценок по сравнению с показателями, раскрываемыми крупными компаниями в отчетности по МСФО¹⁹. В силу несовершенства отраслевого классификатора отбор компаний, контролируемых государством, по разным отраслям экономики может содержать ошибки, связанные с дублированием информации об одних и тех же компаниях. Использование данных СПАРК характеризуется большой трудоемкостью выполняемых работ, в силу чего относительно сложно рассчитать показатель выручки для компаний, контролируемых государством, за весь рассматриваемый период — с 2006-го по 2016 год. В данном случае оценки суммы выручки для различных групп компаний сделаны за 2015 год, и они приводятся в Приложении 2.

В соответствии с проведенными расчетами максимальная доля участия государства в экономике, оцениваемая по выручке более широкой выборки крупнейших компаний и без учета сектора бюджетных учреждений, составила 39,8% (табл. 2 и Приложение 2). В табл. 2 на примере данных за 2015 год показано также соотношение между показателями доли КГУ в выручке и ВВП, рассчитанными для выборки 105 компаний (консервативной оценкой доли КГУ), и максимальным уровнем указанных показателей, определенных для более широкой выборки компаний по данным информационной системы СПАРК.

Разница в расчетах доли выручки КГУ связана не только с размерами двух выборок, но и с разными оценками выручки по экономике в целом в знаменателе показателя. При использовании в качестве зна-

¹⁹ Например, согласно консолидированной отчетности выручка ПАО «Газпром» в 2016 году составила 6,1 трлн руб., в то время как сложение показателей выручки отдельно по данному холдингу и его дочерним компаниям, по данным системы СПАРК, дает показатель в 9,3 трлн руб.

менателя одинаковой базы показателя выручки по экономике в целом разрыв между разными оценками доли КГУ в выручке заметно сокращается до 12,4% при консервативной оценке и 17,9% — при максимальной оценке, по данным СПАРК. Если умножить полученные доли КГУ в выручке при консервативной и максимальной оценках на мультипликатор пересчета доли выручки в долю ВВП, равный 2,2, то доля КГУ в ВВП, по данным за 2015 год, составит 27,2% при консервативной оценке и 39,4% — при максимальной оценке исходя из данных СПАРК.

Т а б л и ц а 2

Консервативная и максимальная оценки доли КГУ в ВВП по выборке 105 КГУ и компаниям, контролируемым государством, по выборке СПАРК, по данным 2015 года

	Расчеты по выборке КГУ–105 (консервативная оценка)	Расчеты по выборке СПАРК (максимальный уровень)	
		данные, не сопоставимые с выборкой КГУ–105	данные, сопоставимые с выборкой КГУ–105
1. Выручка КГУ (трлн руб.)	25,6	37,1	37,1
2. Выручка по соответствующей выборке (трлн руб.)	207	93,3	207
3. Доля КГУ в выручке (строка 1/строка 2 × 100) (%)	12,4	39,8	17,9
4. Коэффициент пересчета в ВВП	2,2		2,2
5. Доля КГУ в ВВП (строка 3 × строка 4) (%)	27,2		39,4

Источник: расчеты авторов по данным выборки Института прикладных экономических исследований РАНХиГС и данным информационной системы СПАРК.

Использование данных неконсолидированной отчетности компаний, содержащихся в системе СПАРК, позволило корректно отнести к различным секторам экономики дочерние компании холдинговых структур (например, дочерние общества ПАО «Сбербанк», ПАО «РЖД» и других холдингов, оказывающие услуги в сфере ИТ, отнесены к сектору ИТ, дочерние общества, оказывающие услуги в сфере образования, — к сектору образования и т. д.).

В силу очевидного отраслевого дисбаланса российской экономики в пользу секторов, связанных с добычей природных ресурсов, общая (усредненная) оценка масштабов государственного сектора экономики, проводимая без отраслевого (секторального) анализа, может сформировать искаженную картину. Для получения более корректных оценок степени участия государства был проведен отраслевой анализ российских компаний по объему годовой выручки.

Показатель максимальной доли участия государства в экономике по выручке крупнейших компаний существенно варьируется в зави-

симости от сектора. Фактически в четырех секторах экономики (энергетика, транспорт, добыча полезных ископаемых и финансы) доля выручки госкомпаний в общей выручке 100 крупнейших компаний по каждому сектору близка или превышает 50%. При этом 100 крупнейших компаний указанных четырех секторов (всего 400 компаний) формируют более 30% выручки всех российских компаний (табл. 3). Эти пропорции в существенной мере обуславливают общий высокий уровень участия государства в экономике.

Т а б л и ц а 3

**Отраслевая структура компаний в зависимости
от объемов выручки и степень участия государства**

Сектор	Степень участия государства — доля выручки госкомпаний в выручке топ-100 компаний отрасли (%)
Транспорт	83,0
Энергетика	70,9
Добыча полезных ископаемых	70,0
Финансы и страхование	46,8
Коммунальное хозяйство	31,9
Машиностроение, автомобилестроение	30,9
Информатизация и связь, медиа	22,7
Строительство и стройматериалы	18,4
Коммерческая недвижимость	15,9
Образование ^а	11,8
Здравоохранение ^а	11,5
Химическая промышленность	9,3
Консультационные, юридические и пр. услуги, охрана	8,5
Гостиничные услуги и общественное питание	6,7
Прочее ^б	4,9
Металлургия, металлоизделия и добыча металлических руд	4,4
Культура, искусство, спорт, лотереи ^а	3,5
Фармацевтика	2,6
Лес и деревообрабатывающая промышленность	1,3
Торговля	1,1
АПК и пищевая промышленность	1,0
Легкая промышленность	0,7

^а Без учета сектора бюджетных учреждений.

^б Включая некорректные ОКВЭД, фактически относящиеся к иным группам.

Источник: расчеты авторов по данным выборки Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.

Вывод о преобладании доли государства в четырех отраслях российской экономики во многом аналогичен тенденциям, наблюдаемым в большинстве других крупных экономик мира. Согласно данным ОЭСР по выборке из 40 стран в структуре численности занятых в КГУ и стоимости компаний с государственным участием наибольший удельный приходился на КГУ инфраструктурных отраслей (электроэнергетики, газовой промышленности, транспорта и телекоммуникационной отрасли), а также на КГУ, осуществляющие финансовую деятельность. В 2015 году доля занятых в инфраструктурных КГУ в общей численности работающих в компаниях с государственным участием по всем странам, за исключением Китая, в среднем составляла 70%; доля инфраструктурных КГУ в общей рыночной стоимости компаний с госучастием — 51%. На КГУ финансового сектора приходилось 26% рыночной стоимости и 8% численности занятых всех КГУ. В том же году в Китае на инфраструктурные КГУ приходилось 56% численности занятых и 25% рыночной стоимости в секторе государственных предприятий. Доля финансовых КГУ Китая составляла 11% от численности занятых и 58% от рыночной стоимости всех компаний с государственным участием.

Существенные различия показателя доли КГУ в выручке для разных отраслей российской экономики требуют учитывать эту отраслевую специфику при планировании дальнейших шагов в сфере приватизации и управлении государственной собственностью. В тех отраслях, где КГУ генерируют менее трети выручки, государство может полностью выйти из структуры собственности компаний, создавая возможности для конкуренции. В таких же отраслях, как транспорт, энергетика, добыча полезных ископаемых, финансы и коммунальное хозяйство, где КГУ формируют основную часть выручки, снижение доли участия государства в компаниях может носить более постепенный характер.

(Окончание следует)

Литература

1. *Абрамов А., Радыгин А., Чернова М.* Компании с государственным участием на российском рынке: структура собственности и роль в экономике // Вопросы экономики. 2016. № 12. С. 61–87.
2. *Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Энтов Р.* Государственная собственность и характеристики эффективности // Вопросы экономики. 2017. № 4. С. 5–37.
3. *Коуз Р., Ван Н.* Как Китай стал капиталистическим. М.: Новое издательство, 2016.
4. Мир после кризиса. Глобальные тенденции—2025: Меняющийся мир. М.: Европа, 2009.
5. *Радыгин А.* Россия в 2000–2004 годах: на пути к государственному капитализму? // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 42–65.

6. *Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р.* Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики. 2015. № 1. С. 45–79.
7. *Bremmer I.* The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations? N. Y.: Portfolio, 2010.
8. Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit. The World Bank, 2014.
9. *Ding H., He H.* A Tale of Transition: An Empirical Analysis of Economic Inequality in Urban China, 1986–2009. IMF Working Paper. WP/16/239. 2016.
10. Eurostat. Essential SNA: Building the Basics. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.
11. Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. P.: OECD Publishing, 2005.
12. *Hughes R., Josephs T., Karolova V., Krivenkov V., Ljungman G.* Russian Federation: Fiscal Transparency Evaluation. IMF Country Report. № 14/134. 2014.
13. *Lam R., Rodlauer M., Schipke A.* Modernizing China. Investing in Soft Infrastructure. International Monetary Fund, 2017.
14. *Meggison W. L.* Privatization, State Capitalism, and State Ownership of Business in the 21st Century. 2016. <http://ssrn.com//abstract=2846784>.
15. *Musacchio A., Lazzarini S.* Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and Their Implications for Economic Performance. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2070942.
16. State Capitalism: Special Report // The Economist. 2012. January 21.
17. The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries. OECD Corporate Governance Working Paper. No 5. 2011.
18. The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises. P.: OECD Publishing, 2017.

Ekonomicheskaya Politika, 2018, vol. 13, no. 1, pp. 36-69

Alexander E. ABRAMOV, Cand. Sci. (Econ.). Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo prosp., Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: ae_abramov@mail.ru

Ivan V. AKSENOV, Cand. Sci. (Econ.). Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo prosp., Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: aksenov-iv@ranepa.ru

Alexander D. RADYGIN, Dr. Sci. (Econ.), Professor. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo prosp., Moscow, 119571, Russian Federation); Gaidar Institute for Economic Policy (3–5, Gazetny per., Moscow, 125009, Russian Federation).
E-mail: arad@ranepa.ru

Maria I. CHERNOVA. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo prosp., Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: chernova-mi@ranepa.ru

Modern Approaches to Measuring the State Sector: Methodology and Empirics

Abstract

This article attempts to estimate the scale of state participation in the Russian economy in temporal dynamics and in comparison with other countries. Our unique methodology suggests a set of alternative approaches to measuring 3 independent components: state-owned enterprises (SOEs), state unitary enterprises and the public administration sector. Our results reveal growth of state involvement in the economy up to 46% of GDP in 2016. The share of SOEs and public administration in GDP rose from 20.2% and 16.9% in 2006 to 25.3% and 19.2% in 2016, respectively, by conservative estimates. A cross-country comparison suggests that market capitalization, employment and SOEs' share in GDP are significant and increasing. The share of public administration corresponds to the same estimate for OECD countries, but it is also increasing. The total state share and its growth can be evidence of an alarming trend for the Russian economy. It is 6%-12% higher than the estimate for most developing countries and, unlike in China or India, it keeps growing. This leads to state expansion in the economy, growth of state influence on SOEs and a transfer of noneconomic risks to SOEs. Apart from increasing state involvement in added value creation, the state plays an active role in reallocation of financial resources, and there is some evidence that it is even more significant than the state share in creating added value measured by GDP.

Keywords: state ownership, state-owned enterprises, public administration sector, state share in GDP.

JEL: B20, D20, D60, G38, H82, H83, K40, L30, P20.

References

1. Abramov A., Radygin A., Chernova M. *Kompanii s gosudarstvennym uchastiem na rossiyskom rynke: struktura sobstvennosti i rol' v ekonomike* [State-Owned Enterprises in the Russian Market: Ownership Structure and Their Role in the Economy]. *Voprosy ekonomiki*, 2016, no. 12, pp. 61-87.
2. Abramov A., Radygin A., Chernova M., Entov R. *Gosudarstvennaya sobstvennost' i kharakteristiki effektivnosti* [State Ownership and Efficiency Characteristics]. *Voprosy ekonomiki*, 2017, no. 4, pp. 5-37.
3. Coase R., Wang N. *Kak Kitay stal kapitalisticheskim* [How China Became Capitalist]. Moscow, Novoe izdatel'stvo, 2016.
4. *Mir posle krizisa. Global'nye tendentsii-2025: menyayushchiysya mir* [The World After the Crisis. Global Trends-2025: A Changing World]. Moscow, Evropa, 2009.
5. Radygin A. *Rossiya v 2000-2004 godakh: na puti k gosudarstvennomu kapitalizmu?* [Russia in 2000-2004: Heading Towards State Capitalism?]. *Voprosy ekonomiki*, 2004, no. 4, pp. 42-65.
6. Radygin A., Simachev Yu., Entov R. *Gosudarstvennaya kompaniya: sfera proyavleniya «provalov gosudarstva» ili «provalov rynka»?* [State-Owned Company: Detection Zone of Government Failure or Market Failure?]. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no. 1, pp. 45-79.
7. Bremmer I. *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?* N. Y., Portfolio, 2010.
8. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*. The World Bank, 2014.
9. Ding H., He H. *A Tale of Transition: An Empirical Analysis of Economic Inequality in Urban China, 1986-2009*. *IMF Working Paper*, WP/16/239, 2016.
10. Eurostat. *Essential SNA: Building the Basics*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014.

11. *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. P., OECD Publishing, 2005.
12. Hughes R., Josephs T., Karolova V., Krivenkov V., Ljungman G. Russian Federation: Fiscal Transparency Evaluation. *IMF Country Report*, no. 14/134, 2014.
13. Lam R., Rodlauer M., Schipke A. *Modernizing China. Investing in Soft Infrastructure*. International Monetary Fund, 2017.
14. Megginson W. L. Privatization, State Capitalism, and State Ownership of Business in the 21st Century. 2016. <http://ssrn.com/abstract=2846784>.
15. Musacchio A., Lazzarini S. G. Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and Their Implications for Economic Performance. 2012. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2070942.
16. State Capitalism: Special Report. *The Economist*, 2012, January 21.
17. The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries. *OECD Corporate Governance Working Paper*, no. 5, 2011.
18. *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*. P., OECD Publishing, 2017.

П р и л о ж е н и е 1

Размеры капитализации, численность занятых и выручка в российских КГУ,
2006–2016 годы

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.1 Капитализация российского рынка акций (млрд руб.)	25 482	32 740	11 017	23 091	28 975	24 551	24 657	25 256	22 838	28 733	37 748
1.2 Капитализация КГУ (млрд руб.)	12 747	15 759	4 444	12 082	13 283	11 544	11 851	11 759	10 435	10 596	18 366
1.3 Доля КГУ в капитализации (%)	50,0	48,1	40,3	52,3	45,8	47,0	48,1	46,6	45,7	36,9	48,7
2.1 Число занятых в экономике (тыс. чел.)	67 174	68 019	68 474	67 343	67 493	67 644	67 968	67 901	67 813	68 495	68 400
2.2 Число занятых в КГУ (тыс. чел.)	1 573	1 755	2 142	2 557	2 964	3 085	3 279	3 920	4 010	3 672	3 951
2.3 Доля КГУ в численности занятых (%)	2,3	2,6	3,1	3,8	4,4	4,6	4,8	5,8	5,9	5,4	5,8
3.1 Выручка в экономике (млрд руб.)	60 460	75 281	87 605	83 450	102 597	120 183	140 774	174 224	185 319	207 014	234 302
3.2 Выручка КГУ (млрд руб.)	5 564	6 798	8 463	10 898	13 360	16 488	18 342	21 607	25 035	25 586	26 933
3.3 Доля КГУ в выручке (%)	9,2	9,0	9,7	13,1	13,0	13,7	13,0	12,4	13,5	12,4	11,5

Источник: расчеты авторов по выборке Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.

Оценка доли участия государства в экономике (за исключением сектора бюджетных учреждений)

Отрасль	Совокупная выручка крупнейших 10000 компаний (млрд руб.)	Совокупная выручка крупнейших 100 компаний (млрд руб.)	Концентрация — доля выручки топ-100 компа- ний в выручке топ-10000 компа- ний (%)	Совокупная выручка контролируемых входящих в топ-100 крупнейших компаний по каждому сектору				Доля совокупной выручки контролируемых государством компаний (из числа входящих в топ-100) в совокупной выручке топ-100 компаний отрасли (%)
				компания под контролем РФ (млрд руб.)	компания под контролем субъектов РФ (млрд руб.)	компания под контролем муниципалитетов (млрд руб.)	ВСЕГО госкомпаний (млрд руб.)	
	1	2	3	4	5	6	7	8
Рыболовство	332	239	72	—	—	—	—	0,0
Лесоводство и лесозаготовка	224	107	48	0,4	2,5	—	2,9	2,7
Растениеводство и животноводство	2527	763	30	16,3	14,2	—	30,5	4,0
Добыча угля	870	830	95	5,2	—	—	5,2	0,6
Добыча сырой нефти и природного газа	26760	22819	85	16978,3	—	—	16978,3	74,4
Добыча металлических руд	1109	999	90	1,5	—	—	1,5	0,2
Добыча прочих полезных ископаемых	546	442	81	195,3	0,5	0,7	196,6	44,4
Добыча полезных ископаемых — сервисные услуги	1292	1031	80	410,4	—	—	410,4	39,8
Производство продуктов питания	4931	2036	41	—	—	—	—	0,0
Производство напитков	787	637	81	8,5	13,8	—	22,4	3,5
Производство и продажа табачных изделий	1363	1362	100	—	—	—	—	0,0
Производство текстиля	197	120	61	1,4	—	—	1,4	1,2
Производство одежды	220	126	57	0,5	—	—	0,5	0,4
Кожевенное производство	74	60	81	0,3	—	—	0,3	0,5

Продолжение приложения 2

	1	2	3	4	5	6	7	8
Производство бумаги	517	394	76	—	—	—	—	0,0
Деревообработка	513	282	55	4,7	1,5	—	6,2	2,2
Полиграфия	291	159	55	4,5	0,6	—	5,1	3,2
Производство мебели	269	125	46	—	—	—	—	0,0
Производство нефтепродуктов	2941	2913	99	389,7	—	—	389,7	13,4
Химия	2410	1857	77	98,4	—	—	98,4	5,3
Производство резины и пластиков	1015	455	45	—	—	—	—	0,0
Фармацевтика (производство и продажа)	2339	1683	72	5,8	37,4	—	43,2	2,6
Производство цемента, стекла и пр. стройматериалов	1467	503	34	20,9	—	—	20,9	4,2
Металлургия	4655	4271	92	168,5	66,2	—	234,6	5,5
Производство металлоизделий	1316	459	35	17,1	—	—	17,1	3,7
Машиностроение, электроника, оптика, электрооборудование	4006	1803	45	1002,8	—	—	1002,8	55,6
Производство и продажа автотранспортных средств	2552	2328	91	334,0	—	—	334,0	14,3
Производство пр. готовой продукции	257	166	65	14,5	—	—	14,5	8,7
Ремонт и монтаж машин и оборудования	732	313	43	65,5	5,7	—	71,1	22,7
Обеспечение электрической энергией, газом, паром	7651	5044	66	3394,6	183,0	—	3577,6	70,9
Водоснабжение, водоотведение	402	246	61	—	106,6	71,9	178,5	72,6
Утилизация вторсырья, отходов и пр.	753	385	51	20,5	2,5	—	22,9	6,0
Строительство	10118	2881	28	495,3	106,4	—	601,7	20,9
Торговля	31122	8805	28	97,7	—	—	97,7	1,1
Транспорт и хранение	10718	6731	63	5405,7	180,2	—	5585,9	83,0
Гостиничные услуги и общественное питание	1087	473	43	16,8	12,0	2,9	31,7	6,7

О к о н ч а н и е п р и л о ж е н и я 2

	1	2	3	4	5	6	7	8
Информатизация и связь, медиа	3954	2447	62	547,9	7,9	—	555,8	22,7
Финансы и страхование	15 593	13 574	87	6348,8	—	—	6348,8	46,8
Коммерческая недвижимость	2593	550	21	53,5	21,6	12,6	87,8	15,9
Консультационные, юридические и пр. услуги, охрана	2708	447	17	34,1	3,9	—	38,0	8,5
Образование*	139	40	29	4,5	—	0,3	4,8	11,8
Здравоохранение*	591	191	32	8,3	13,6	—	22,0	11,5
Культура, искусство, спорт, лотереи*	286	148	52	3,3	1,8	—	5,1	3,5
Прочее**	5640	2034	36	100,4	—	—	100,4	4,9
ВСЕГО	159866	93279	58	36276	782	88	37146	39,8

* Без учета сектора бюджетных учреждений.

** Включая некорректные ОКВЭД, фактически относящиеся к иным группам.

Источник: расчеты авторов по данным СПАРК.