

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.

(Окончание. Начало в № 1 за 2018 год)

4. Оценка сектора государственного управления (СГУ)

Оценка доли государственного сектора в ВВП помимо вклада КГУ учитывает также вклад сектора государственного управления (СГУ). В целом его можно определить как вклад стоимости государственных услуг, оказываемых обществу за плату или бесплатно. Если услуги оказываются за плату, то сумму добавленной стоимости можно учесть путем корректировки выручки на материальные затраты (метод доходов) или путем суммирования компонентов добавленной стоимости в составе расходов (заработной платы и некоторых иных статей расходов). Если услуги бесплатные, то они оцениваются на основе расходов по оплате труда.

Однако вопросы о том, как оценивать вклад СГУ в ВВП и как сравнивать показатели разных стран, остается открытым. В качестве примера методики расчета доли СГУ в ВВП можно привести расчеты МВФ, опубликованные в обзоре российской экономики [Hughes et al., 2014]. Их результаты приведены в табл. 4. Методика проста: при одном варианте расчета доходы, а при другом — расходы консолидированного бюджета суммируются с аналогичными показателями внебюджетных социальных фондов. К обоим вариантам расчетов добавляется небольшая доля внебюджетных организаций (*extrabudgetary units/entities*), а также значение добавленной стоимости, рассчитанной по 26 крупнейшим государственным компаниям. Доходы бюджетной сферы включают поступления в виде налогов и социальных взносов, доходы от собственности, доходы от оказания платных услуг (работ), суммы принудительного изъятия, суммы безвозмездных поступлений в бюджеты, доходы от операций с активами и некоторые иные виды доходов. В состав расходов бюджетной сферы включается оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда, приобретение работ, услуг, обслуживание долговых обязательств, безвозмездные перечисления организациям и бюджетам, расходы на социальное обеспечение и некоторые другие типы расходов. Учет доходов и расходов бюджетной сферы осуществляется Федеральным казначейством РФ и отражается в публичной отчетности в виде консолидированного финансового результата публично-правовых образований Российской Федерации, бюджетных и автономных учреждений.

Эксперты МВФ приходят к выводу, что вместе с сектором КГУ вклад СГУ в ВВП России составляет 68%, и это существенно выше аналогичных оценок по другим странам. Например, в одной из пу-

бликаций МВФ¹ утверждается, что в большинстве развивающихся стран доля частного сектора в ВВП составляет 60%, то есть доля государственного сектора не превышает 40%. Согласно другой публикации [Ding, He, 2016] доля частного сектора в ВВП Китая также составляет 60%, а доля государственного сектора — только 40%.

По нашему мнению, приведенная оценка вклада СГУ в ВВП России является весьма завышенной. Сводные доходы и расходы, отражаемые в отчетности Федерального казначейства, включают элементы, не имеющие прямого отношения к той добавленной стоимости, которую сектор государственного управления реально создает в экономике. Например, в составе расходов здесь учитываются выплаты пособий домашним хозяйствам на социальное обеспечение, приобретение работ и услуг у разных секторов экономики, обслуживание долговых обязательств и расходы по операциям с активами, то есть статьи, которые более логично было бы отнести к доходам иных секторов экономики. В доходную часть включаются налоговые поступления, социальные взносы, доходы от собственности и другие поступления, которые перераспределяются в пользу домашних хозяйств и бизнеса, поэтому они вряд ли могут рассматриваться в качестве добавленной стоимости СГУ. В данном случае СГУ выступает посредником в распределении этих ресурсов. Соответственно, его добавленной стоимостью являются лишь расходы на его содержание (содержание органов власти и бюджетных учреждений), а также еще меньшая добавленная стоимость, возникающая при оказании ведомствами или бюджетными учреждениями услуг за плату.

Таким образом, расчеты МВФ на основании отчетности о консолидированном финансовом результате Федерального казначейства как минимум нуждаются в существенных уточнениях, которые мы рассмотрим ниже при описании разных вариантов расчета вклада СГУ в ВВП.

Представляется, что для получения более корректных результатов следует сравнить количественные параметры *трех разных вариантов измерения вклада СГУ в ВВП*.

Первый вариант представляет собой оценку СГУ по счету производства в системе национальных счетов (СНС). Это более простой подход, чем тот, который использовали эксперты МВФ. В составе счетов производства Росстат раскрывает стоимость вклада СГУ в ВВП, рассчитываемого методом доходов. Разумеется, можно отдельно обсуждать вопрос о том, все ли финансируемые государством организации попадают в сектор государственного управле-

¹ IMF Facilitates Debate on Private Sector, Growth, Jobs in Mideast. IMF Survey. November 27, 2013. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar112713a>.

ния в составе системы национальных счетов, но нужно признать, что учет добавленной стоимости СГУ в настоящее время ведется, и более того, он осуществляется в соответствии с международными стандартами ведения таких счетов. Иными словами, результаты измерения СГУ по СНС по России можно использовать для международных сравнений масштабов государственного сектора в разных странах.

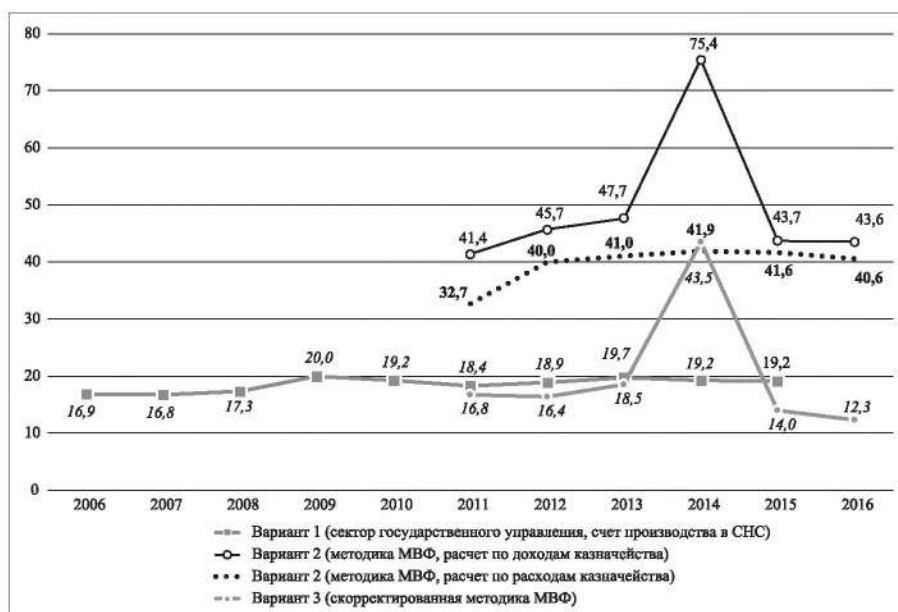
Второй вариант — метод, использованный в: [Hughes et al., 2014]. Однако в отличие от расчетов МВФ, где показатель оценивался только по состоянию на 2012 год, нами были рассчитаны с использованием этой методологии значения того же самого показателя с 2011-го по 2016 год, то есть за весь период, за который была доступна исходная отчетность на сайте Федерального казначейства РФ в сети Интернет. Небольшое расхождение наших оценок за 2012 год с результатами МВФ, вероятно, объясняется последующими уточнениями отчетности Федерального казначейства.

Третий вариант предполагает использование метода МВФ с учетом некоторых корректировок. Они заключаются в том, что вклад СГУ оценивается не по всей сумме доходов и расходов бюджетной системы, а только по статьям «Оплата труда» и «Начисления на выплаты по оплате труда», «Прочие расходы» и «Операционный результат до налогообложения». Данные статьи отчета, по нашему мнению, более точно характеризуют именно добавленную стоимость СГУ.

Все три варианта расчетов вклада СГУ приводятся на рис. 9 и в Приложении 3. Как видно из рисунка, оценка доли СГУ в ВВП по варианту 2 существенно превышает значения аналогичного показателя по вариантам 1 и 3. При этом данные по вариантам 1 и 3 относительно близки друг другу. Например, в 2015 году доля СГУ в ВВП по варианту 2 составила 41,6%, по варианту 1 — 19,2% и по варианту 3 — 14,0%.

Разные варианты расчета доли СГУ заметно различаются по динамике изменения показателя. Если по методике МВФ (вариант 2) доля бюджетного сектора в ВВП выросла с 32,7% в 2011 году до 40,6% в 2016-м, или на 7,9 п.п., то по скорректированной методике за тот же период она снизилась с 16,5 до 12,3%. Это объясняется опережающим ростом в составе государственных расходов после 2008 года социальных трансфертов населению, которые по скорректированной методике исключаются из общей суммы расходов государства.

По нашему мнению, из всех трех вариантов оценки вклада СГУ в ВВП наиболее обоснованной является оценка по варианту 1, то есть на основании официальной статистики Росстата по счету производства о стоимости услуг государственного сектора экономики. Данная оценка получена путем прямого обследования отчетности



Примечание. Данные по вариантам 2 и 3 из-за ограничений по публичной отчетности Федерального казначейства РФ доступны только за период с 2011-го по 2016 год: <http://datamarts.roskazna.ru/razdely/konsolidirovannye-dannye-po-ppo-i-uchr/konsolidirovannyj-finansovyj-rezultat-publichno-pravovyh-obrazovaniy-rf-budjetnyh-i-avtonomnyh-uchrezhdenij/?paramPeriod=2016>. Вариант 2 по методике МВФ приводится по сумме доходов и расходов. По варианту 1 данные за период с 2006-го по 2015 год доступны из отчетности по институциональным секторам в СНС на текущий момент времени: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_15/Main.htm. Всплеск данных по доходам в вариантах 2 и 3, вероятно, объясняется учетом в них финансовых результатов операции продажи валюты из резервного фонда государством.

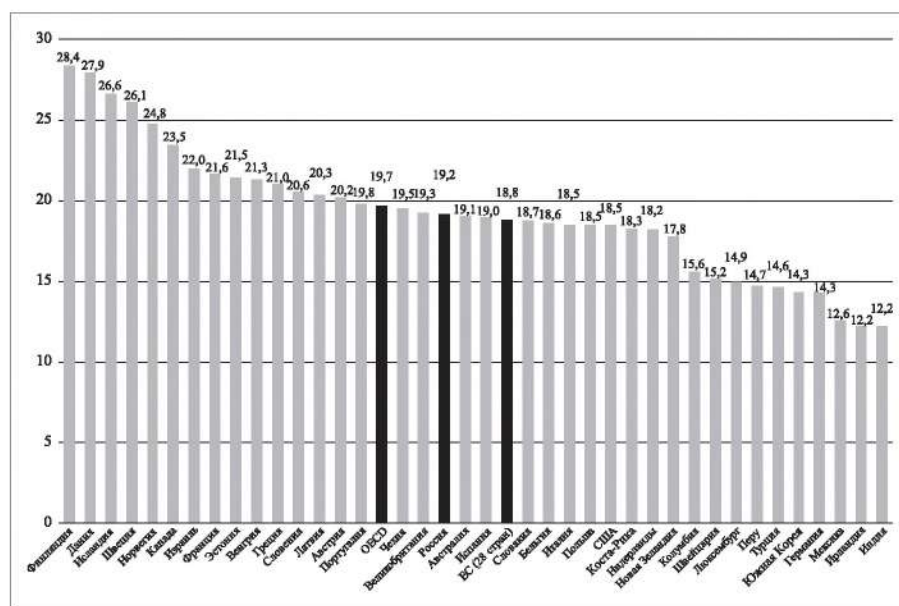
Источник: расчеты авторов по данным выборки Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.

Рис. 9. Доля сектора государственного управления в ВВП согласно разным методикам расчета (%)

организаций, относящихся к бюджетному сектору экономики, по единым международным стандартам СНС. Она сопоставима с аналогичными оценками, признаваемыми в других странах, доступна за более длительное время и по среднему значению близка к цифрам косвенной оценки вклада СГУ по варианту 3. По варианту 1 доля СГУ в ВВП заметно выросла с 16,9% в 2006 году до 19,2% в 2015-м², или на 2,3 п.п.

На рис. 10 доля СГУ в ВВП России, рассчитанная по варианту 1 для 2015 года, сравнивается с аналогичным показателем по 39 странам мира. Данный показатель для России составил 19,2% ВВП, что примерно соответствует среднему уровню для рассматриваемой совокупности стран. Например, средний показатель для

² Официальная статистика по данному показателю за 2016 год в СНС пока не опубликована. По нашим оценкам, доля СГУ в ВВП сохранится на уровне 2015 года.



Источник: расчеты авторов по данным ресурса OECD.Stat: <https://stats.oecd.org/>, Россия — по данным СНС Росстата: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_15/Main.htm.

Рис. 10. Доля сектора государственного управления в ВВП разных стран, 2015 год (%)

стран — членов *OECD* в выборке составил 19,7%, а для 28 стран — членов Евросоюза — 18,6%. Наибольшая доля СГУ зафиксирована в скандинавских странах — Финляндии, Дании, Исландии, Швеции и Норвегии, где она достигала соответственно 28,4, 27,8, 26,6, 26,1 и 24,8% ВВП. Наименьшее значение доли СГУ было в таких странах, как Индия, Ирландия, Мексика, Германия и Южная Корея, где он составил соответственно 12,2, 12,2, 12,6, 14,3 и 14,3% ВВП.

В табл. 5 и на рис. 11 приводятся данные о динамике доли СГУ в тех же 39 странах и в России за период с 2006-го по 2015 год. В России доля СГУ в ВВП выросла с 16,9% в 2006 году до 19,2% в 2016-м, или на 2,3 п.п. Среднее арифметическое по странам — членам *OECD* за рассматриваемые 11 лет оставалось стабильным на уровне, примерно соответствующем 19,2% в 2006 году или 19,7% — в 2015-м. Среднее значение доли СГУ по 28 странам — членам Европейского союза за тот же период изменилось с 18,4 до 18,8%. Таким образом, по данному критерию показатель России в 2015 году достиг среднего уровня, характерного для стран мира с высоким уровнем доходов. Динамика доли СГУ в крупных развивающихся экономиках в 2006–2016 годах была разнонаправленной. В Индии значение данного показателя снизилось с 19,5% в 2006 году до 12,2% в 2016-м, в Польше — соответственно с 19,5 до 18,5%. Наоборот, в Мексике вклад СГУ вырос

с 10,6% в 2006 году до 12,6% в 2016-м, а в Южной Корее — соответственно с 13,7 до 14,3%. Таким образом, рост доли СГУ в ВВП России на 2,3 п.п. за рассматриваемый период был одним из самых быстрых среди исследуемой группы стран. По данному критерию российская экономика стала соответствовать уровню развитых экономик стран — членов *OECD*.

Т а б л и ц а 5

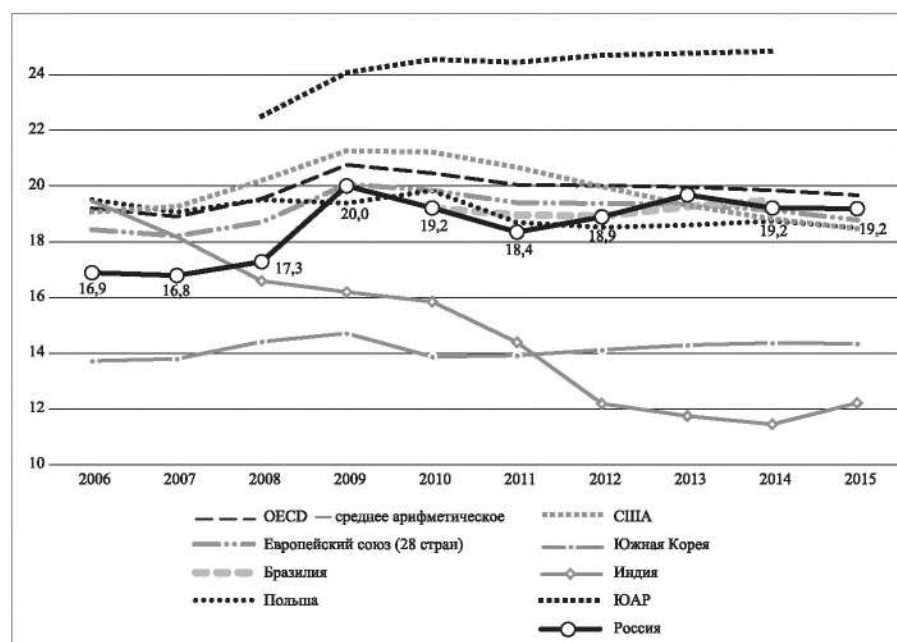
Доля СГУ в ВВП в разных странах, 2006–2015 годы (%)

Страна	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Австралия	17,7	17,6	17,9	18,4	18,1	18,3	18,4	18,2	18,4	19,1
Австрия	20,1	19,4	19,9	21,3	21,1	20,5	20,4	20,4	20,2	20,2
Бельгия	17,6	17,3	17,9	18,9	18,5	18,6	19,0	19,3	19,1	18,6
Великобритания	19,7	19,6	20,4	22,0	21,7	20,8	20,5	19,9	19,5	19,3
Венгрия	21,7	21,0	21,7	22,5	22,1	21,1	20,9	20,9	21,3	21,3
Германия	13,4	13,1	13,4	14,6	14,5	14,3	14,4	14,5	14,4	14,3
Греция	20,2	20,7	20,9	23,1	22,1	21,2	21,7	20,8	20,9	21,0
Дания	26,2	26,2	27,0	30,1	29,6	28,8	28,8	28,4	28,2	27,9
Израиль	23,8	23,0	22,9	22,5	22,3	22,1	22,4	22,2	22,2	22,0
Ирландия	16,3	16,8	18,6	20,1	19,0	18,3	17,5	16,8	15,9	12,2
Исландия	26,6	25,9	26,5	27,7	27,7	27,6	27,7	27,3	27,2	26,6
Испания	16,5	17,1	18,1	19,6	19,7	19,8	19,3	19,3	19,1	19,0
Италия	18,5	18,1	18,6	19,7	19,5	18,9	19,0	19,2	18,9	18,5
Канада	21,6	21,7	22,1	24,5	23,9	23,5	23,4	23,3	22,8	23,5
Латвия	19,8	19,5	21,7	21,8	21,1	20,6	19,7	19,9	20,0	20,3
Люксембург	14,0	13,4	13,9	15,5	15,0	14,7	15,3	15,2	14,7	14,9
Мексика	10,6	10,6	10,9	12,1	11,7	11,6	11,9	12,3	12,3	12,6
Нидерланды	18,0	17,8	18,2	19,9	19,8	19,3	19,3	19,1	19,0	18,2
Новая Зеландия	17,8	17,6	18,8	18,9	18,7	18,6	18,4	17,9	17,8	17,8
Норвегия	19,6	20,1	19,7	22,9	22,7	22,2	22,1	22,5	23,3	24,8
Польша	19,5	19,1	19,5	19,4	19,8	18,7	18,5	18,6	18,8	18,5
Португалия	21,4	21,0	21,3	22,8	22,2	21,6	20,4	21,0	20,4	19,8
Словакия	17,3	15,8	15,5	18,2	17,7	17,6	17,4	17,8	18,2	18,7
Словения	19,5	18,3	19,1	21,1	22,0	22,5	22,4	21,7	20,8	20,6
США	19,1	19,3	20,2	21,3	21,2	20,7	20,0	19,3	18,8	18,5
Турция				15,3	15,3	14,4	15,1	14,8	14,8	14,6
Финляндия	25,2	24,6	25,6	28,7	28,7	28,4	29,2	29,6	29,5	28,4
Франция	20,8	20,5	20,6	22,0	21,9	21,7	21,8	22,0	21,9	21,6
Чехия	20,8	20,0	20,1	21,5	21,3	20,7	20,3	20,6	20,0	19,5
Швейцария	13,9	13,5	13,8	14,7	14,5	14,6	14,9	15,1	15,1	15,2
Швеция	26,2	25,6	26,2	27,5	26,3	26,1	26,8	27,0	26,7	26,1
Эстония	17,2	17,1	19,8	22,3	21,4	19,8	19,6	20,1	20,7	21,5
Южная Корея	13,7	13,8	14,4	14,7	13,9	13,9	14,1	14,3	14,4	14,3
<i>OECD</i> — среднее арифметическое	19,2	18,9	19,5	20,8	20,5	20,0	20,0	20,0	19,9	19,7
Европейский союз (28 стран)	18,4	18,2	18,7	20,1	19,8	19,4	19,4	19,4	19,1	18,8
Бразилия					19,2	19,0	18,9	19,3	19,5	
Индия	19,5	18,2	16,6	16,2	15,9	14,4	12,2	11,8	11,4	12,2

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 5

Страна	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Колумбия	14,0	13,9	14,0	14,9	15,0	13,8	14,3	15,1	15,2	15,6
Коста-Рика	13,7	13,4	14,2	16,4	17,4	17,7	17,8	18,4	18,2	18,3
Перу		11,6	11,6	13,4	12,6	12,1	12,8	13,4	14,2	14,7
ЮАР			22,5	24,1	24,5	24,4	24,7	24,8	24,9	
Россия	16,9	16,8	17,3	20,0	19,2	18,4	18,9	19,7	19,2	19,2

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



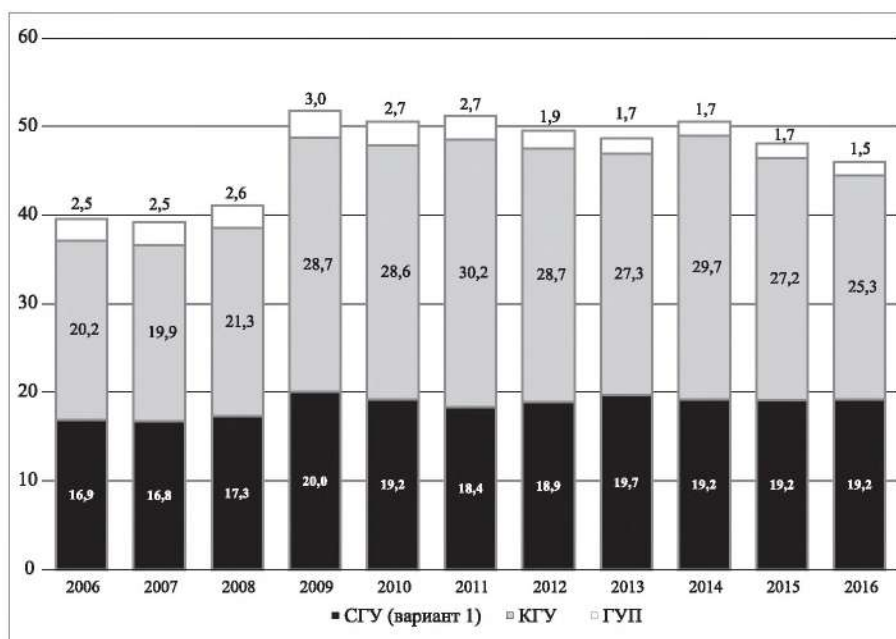
Источник: расчеты авторов на основании данных OECD.Stat.

Рис. 11. Доля сектора государственного управления в ВВП, 2006–2015 годы (%)

Из всего сказанного можно сделать вывод, что наиболее адекватный индикатор вклада СГУ в ВВП рассчитывается на основе счета производства СНС. По приведенным выше оценкам, доля СГУ в ВВП за то же время увеличилась с 16,9% в 2006 году до 19,2% в 2016-м.

5. Сводная оценка государственного сектора экономики России

Сводная оценка доли государственного сектора в ВВП состоит из трех элементов: доли КГУ, доли СГУ и доли стоимости, создаваемой ГУПами. Эти три составляющие показаны на рис. 12. Основной вклад в рост относительного размера государственного сектора вно-



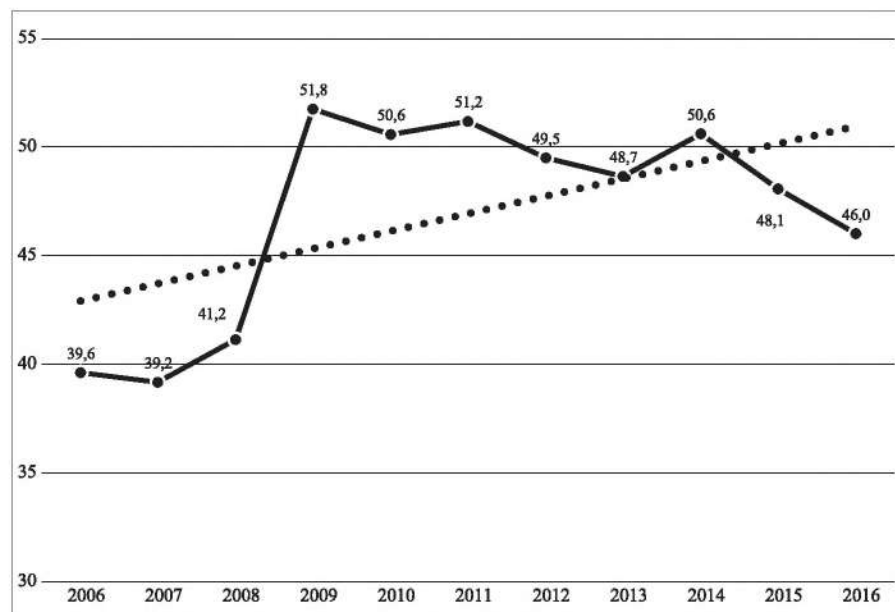
Источник: расчеты авторов по данным выборки Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.

Рис. 12. Компоненты общей доли государственного сектора в ВВП России, 2006–2016 годы (%)

силы КГУ — их доля в ВВП, по консервативной оценке, выросла с 20,2% в 2006 году до 25,3% в 2016-м. Доля СГУ за тот же период также повысилась — с 16,9 до 19,2%. Доля ГУПов, наоборот, сократилась — с 2,5 до 1,5%, что стало результатом политики государства, направленной на постепенное свертывание данной организационно-правовой формы, которая, как правило, не эффективна.

Более детализированная статистика вклада государства в ВВП и отдельных компонентов данного вклада приводится в Приложении 3.

В результате общая доля государственного сектора в ВВП, включая доли КГУ, ГУПов и СГУ, выросла с 39,6% в 2006 году до 46,0% в 2016-м (рис. 13). При этом в динамике данного показателя просматривается ряд закономерностей. Наиболее сильный рост доли государства в ВВП наблюдался после финансового кризиса 2008 года — с 41,2% в 2008-м до 51,8% в 2009-м, чему способствовало принятие государством мер по поддержке системно значимых и прежде всего крупных КГУ, а также быстрое восстановление цен на сырьевые ресурсы на внешних рынках. Сокращение доли государства с 50,6% ВВП в 2014 году до 46,0% в 2016-м было обусловлено уменьшением доли КГУ в ВВП из-за низких цен на сырьевые ресурсы и ослабления рубля. Всё это показывает, что наиболее волатильным элементом



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

Рис. 13. Общая доля государственного сектора в ВВП России, 2006–2016 годы (%)

вклада государства в ВВП является сектор КГУ, который в значительной мере транслирует шоки на внешних сырьевых рынках в размер валового внутреннего продукта.

В ряде исследований доля государства в ВВП оценивается выше, чем следует из приведенных расчетов. По оценкам, опубликованным Федеральной антимонопольной службой РФ [Доклад о состоянии конкуренции..., 2016], совокупный вклад государства и государственных компаний в ВВП России в 2015 году составлял около 70%, в то время как в 2005 году эта доля не превышала 35%. При этом, к сожалению, ФАС не раскрывает методику своих расчетов. По расчетам МВФ [Hughes et al., 2014], размер государственного сектора в России, включая бюджетные организации, по состоянию на 2012 год оценивался в 68%, в том числе доля КГУ — около 28% и доля ГСУ — 40% ВВП.

Кроме того, полученные нами оценки вклада государства в ВВП оказались несколько выше оценки аналогичного показателя в размере 35% в 2010 году, приводимой ЕБРР [Crisis and Transition..., 2011]³.

³ По данным ЕБРР, доля госсектора российской экономики в ВВП возросла с 30% в 2005 году до 35% в 2010-м. Эти данные весьма показательны с точки зрения динамики, однако применительно к масштабам госсектора России представляются заниженными [Crisis and Transition..., 2011].

В Китае аналогичный показатель, по оценкам МВФ, составляет около 40%. В публикации МВФ⁴ утверждается, что в большинстве развивающихся стран доля частного сектора в ВВП составляет 60%, то есть доля государственного сектора не превышает 40%. Если посмотреть на значение аналогичного показателя для России после кризиса 2008 года, достигавшего 51,8% в 2009 году и 46,0% в 2016-м, то можно заметить, что он на 6–12 п.п. выше уровня, который считается типичным для стран с развивающимся рынком. При этом из-за непрозрачности компаний в оборонно-промышленном комплексе и в других непубличных сегментах экономики данный разрыв мог оказаться даже несколько выше.

Наблюдаемая в 2006–2016 годах тенденция роста государственной доли в ВВП России вызывает тревогу. Следует отметить, что данный рост обеспечивается за счет повышения доли как КГУ, так СГУ. К сожалению, отсутствие систематических данных о государственном секторе экономики в других странах не позволяет судить о том, насколько тенденция роста госсектора является типичной. Однако, как было показано выше, в Индии, например, за последние годы наблюдалось сокращение доли как государственного сектора (с 17,5% в 1993–1994 годах до 13,1% в 2006–2007 годах), так и СГУ (с 19,5% в 2006 году до 12,2% в 2016-м). В Китае за 20-летний период, закончившийся в 2015 году, доля КГУ в добавленной стоимости в промышленности сократилась с 40 до 16%.

Вместе с тем представленная методика оценки вклада государства в ВВП не может рассматриваться как исчерпывающий инструмент оценки роли государства в экономике. Она скорее оценивает роль государства как непосредственного участника процесса создания новой стоимости. Но помимо этого государство может играть активную роль, например в перераспределении первичных доходов разных институциональных секторов экономики или финансовых ресурсов в обществе, что необходимо принимать во внимание при комплексном исследовании прямого и косвенного влияния государства в экономической сфере.

Заключение

Согласно полученным консервативным оценкам вклад государства в ВВП составлял 39,6% в 2006 году и 46,0% в 2016-м. Это ниже аналогичных оценок МВФ [Hughes et al., 2014] и ФАС [Доклад о состоянии конкуренции..., 2016]. На примере сравнения нашей методики оценки госсектора с материалами экспертов МВФ было показано, что размер

⁴ IMF Facilitates Debate on Private Sector, Growth, Jobs in Mideast. IMF Survey. November 27, 2013. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar112713a>.

государственного сектора в российской экономике часто завышается из-за оценок вклада СГУ по общей стоимости его расходов или доходов, а не реальной добавленной стоимости, создаваемой данным сектором.

Более консервативная оценка доли государственного сектора в ВВП России не означает, что ситуация с ролью государства в российской экономике может рассматриваться как приемлемая. Это связано с рядом обстоятельств.

Во-первых, во многих развивающихся странах показатель вклада государства в ВВП составляет около 40%, а его значение по России после кризиса 2008 года регулярно оказывалось на 6–12 п.п. выше этого уровня.

Во-вторых, вызывает тревогу наблюдаемая в 2006–2016 годах тенденция к росту государственной доли в ВВП России, что связано с повышением доли как КГУ (с 20,2% в 2006 году до 25,3% в 2016-м), так и СГУ (соответственно с 16,9 до 19,2%). В то же время, например, в Китае и Индии наблюдается обратная тенденция.

В-третьих, рост количественных индикаторов роли государственного сектора в ВВП сопровождается качественной экспансией государства в экономику и в деятельность КГУ, возложением на КГУ внеэкономических рисков, что ведет к искажению конкурентных отношений на отраслевых рынках и в экономике в целом.

В-четвертых, некоторые количественные аспекты экспансии государства в экономику пока не поддаются количественному измерению из-за целого ряда причин — от элементарного отсутствия (закрытости) статистики (например, по государственным субсидиям КГУ) до общей специфики перераспределения финансовых ресурсов государства в российской экономике.

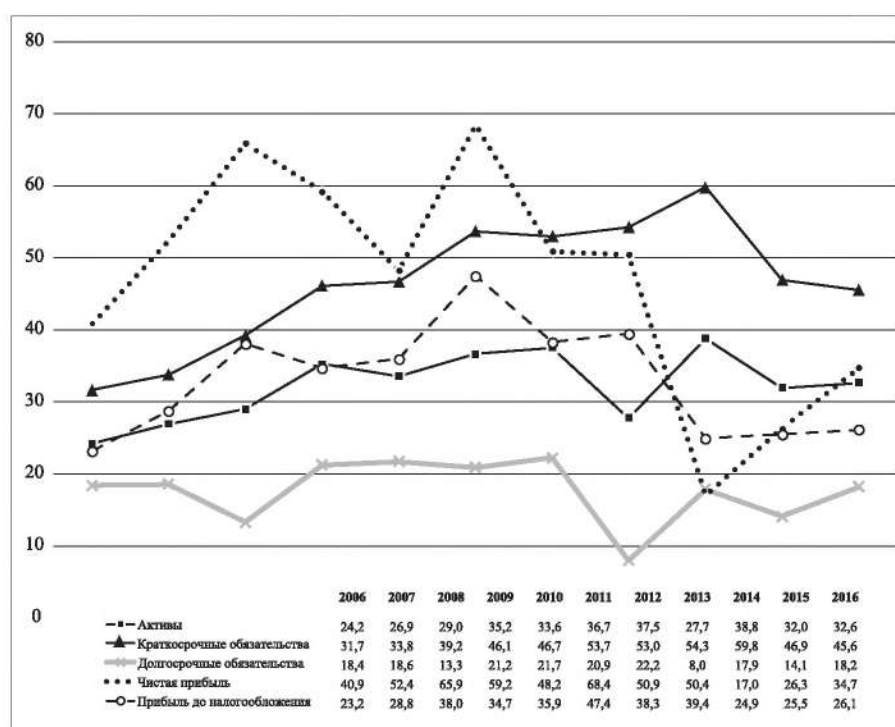
Существует и более системная методологическая проблема, связанная с подходами к измерению реального ВВП в контексте «новой экономики», новых технологических реалий, процессов цифровизации общества и адекватных управленческих моделей [Идрисов, Синельников-Мурылёв, 2014; Мау, 2017].

Значимое влияние на оценку параметров государственного сектора может оказывать масштаб теневой экономики, которая, по последним оценкам экспертов МВФ [Medina, Schneider, 2018], в 2015 году составляла 33,72% ВВП.

Наконец, рассуждая о необходимости рассмотрения вклада государства в создание новой стоимости отдельно от его участия в перераспределительных процессах с методологической точки зрения, мы учитываем, что для оценки роли государства в российской экономике показатель, характеризующий вклад государственного сектора в ВВП, не является исчерпывающим. Он характеризует лишь ту стоимость, которую государство создает как непосредственный участник хозяй-

ственных отношений, оказывающий услуги, производящий товары и работы. Однако важной стороной деятельности государства в экономике является его *активность в распределении создаваемых в обществе финансовых ресурсов и доходов*. Это может находить выражение, например, в виде доли государства в первичных доходах, из которых состоит добавленная стоимость, таких как доходы от предпринимательской деятельности, оплата труда и налоги, или в таких показателях, как доля КГУ в прибыли, в амортизации, в расходах на оплату труда и др. Кроме того, важное значение имеет доля КГУ в заемных кредитных ресурсах в экономике.

Оценка роли государства в распределении финансовых ресурсов может стать предметом специальных исследований. Здесь же на основе нашей выборки КГУ можно привести лишь отдельные примеры таких расчетов. На рис. 14 показана динамика доли КГУ в суммарных активах, прибыли и обязательствах компаний в экономике в целом. В период с 2006-го по 2011 год при относительно высоких ценах на нефть и газ доля КГУ в прибыли до налогообложения выросла с 23,2 до 47,4%, а начиная с момента торможения российской



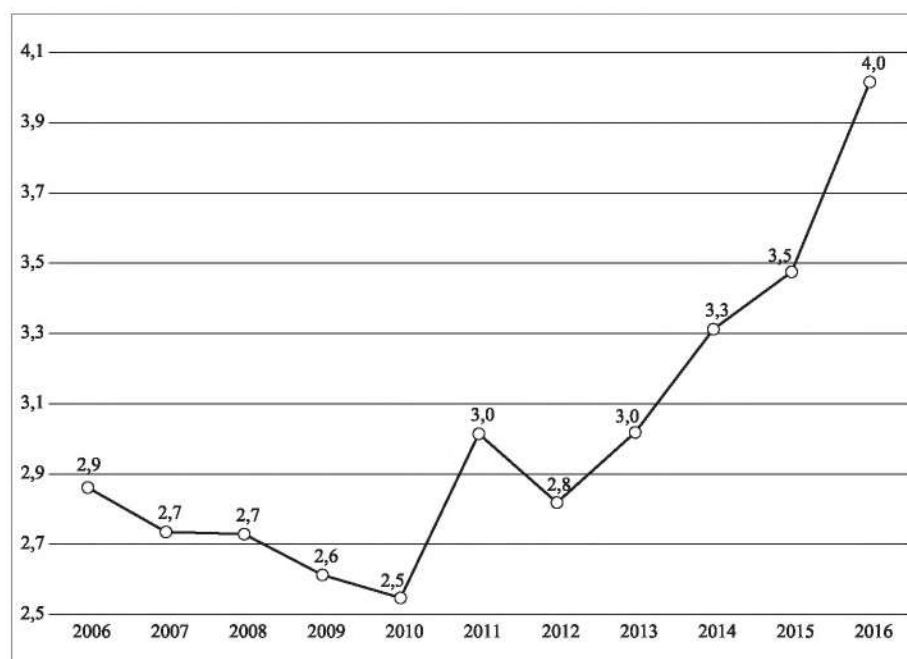
Источник: расчеты авторов по данным выборки Института прикладных экономических исследований РАНХиГС.

Рис. 14. Доля КГУ в финансовых показателях по экономике России в целом (%)

экономики в 2012 году стала быстро снижаться, достигнув 26,1% в 2016 году.

Это означает, что КГУ выступают основными бенефициарами несовершенной структуры российской экономики, выигрывая от повышения цен на сырьевые ресурсы на внешних рынках и, наоборот, испытывая трудности в создании новой стоимости при неблагоприятной внешней конъюнктуре цен на сырьевые ресурсы. Не случайно данные табл. 3 демонстрируют, что доля КГУ в выручке проциклических отраслей велика: в транспорте — 83,0%, в энергетике — 70,9%, в добыче полезных ископаемых — 70,0%, в финансах и страховании — 46,8%. В условиях роста цен на экспортируемое сырье такие компании становятся высокорентабельными, в нисходящей фазе экономического цикла на помощь им приходит государство. Всё это превращает такие КГУ в *препятствия для структурных изменений российской экономики*.

Но при любой конъюнктуре доля КГУ в прибыли в 2006–2016 годах оказывалась значительно выше, чем их доля в выручке или численности занятых. В 2016 году доля КГУ в выручке и численности занятых составляла соответственно 11,5 и 5,8% (рис. 5), а в прибыли до налогообложения и в чистой прибыли — соответственно



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

Рис. 15. Доля ПАО «Газпром» и ПАО «Роснефть» в совокупном фонде оплаты труда (%)

26,1 и 34,7%. Кроме того, из рис. 14 видно, что КГУ характеризуются очень высокой долей в заемных краткосрочных финансовых ресурсах. Эта доля выросла с 31,7% в 2006 году до 59,8% в 2014-м и лишь затем снизилась до 45,6% в 2016 году. Это может свидетельствовать о том, что КГУ имеют значительные преимущества в сфере относительно краткосрочного кредитования. Доля КГУ в долгосрочных обязательствах значительно скромнее и практически не выросла за последние 11 лет.

На рис. 15 на примере двух крупнейших КГУ — Газпрома и Роснефти — приводится оценка их доли в совокупном фонде оплаты труда по российской экономике. Доля этих двух компаний выросла с 2,9% в 2006 году до 4,0% в 2016-м. Это показывает, что для более полного понимания роли государства в российской экономике анализ вклада государственного сектора в создание добавленной стоимости необходимо дополнять анализом вклада государства и КГУ в распределение финансовых и кредитных ресурсов в экономике.

Каковы перспективы изменения масштабов государственного сектора с точки зрения задач долгосрочной экономической политики? Можно сформулировать следующую дилемму в выборе долгосрочной стратегии: инерционное продолжение политики усиления государства (развитие официально не декларируемой модели государственного капитализма, складывающейся в 2000-е годы) или политика разгосударствления (декларируемая формально на всех уровнях власти), предполагающая поиск прагматичного баланса между сохранением рычагов государственного влияния (прямое вмешательство, жесткий контроль) и полным уходом государства из тех или иных секторов экономики (с замещением отраслевым регулированием и иными формами контроля над стратегически значимыми компаниями).

Необходимо придание нового импульса процессу разгосударствления российской экономики, то есть общее сокращение избыточного государственного сектора и оптимизация управления объектами (имуществом), которые остаются в государственной собственности для реализации функций государства и стратегических задач экономического развития. При этом вопрос определения масштабов сокращения присутствия государства в российской экономике весьма неоднозначен, во многом зависит от выбора тех или иных стратегий и показателей в секторах экономики, требует определения (прежде всего политического) стратегически необходимых размеров государственной собственности, а также понимания финансовых источников для дальнейшего разгосударствления.

Структура экономики, перекошенная в сторону секторов, связанных с добычей полезных ископаемых, энергетикой, финансами,

естественными монополиями, в определенной степени консервирует и традиционно глубокое участие государства в этих секторах. Вместе с тем в целом ряде секторов с высокой долей добавленной стоимости, например в ОПК, космической и атомной отраслях и в других сферах, государство в определенных случаях доминирует не только как собственник, но и как владелец нереализованного в полной мере научно-технологического потенциала, являющегося основой для возможной коммерциализации инноваций (машиностроение, оборонно-промышленный комплекс, научно-исследовательские институты, космическая промышленность и т. д.).

Это означает, что не может быть единого рецепта для сохранения или сокращения доли участия государства в экономике. Для каждого сектора экономики — кроме общесистемных мер экономического стимулирования создания производств продукции с высокой долей добавленной стоимости (рамочных, системных, функциональных) и мер в сфере разгосударствления — необходим собственный комплекс мер, направленный на создание пространства для частной инициативы.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» активное содействие развитию конкуренции отнесено к приоритетным направлениям деятельности органов государственной власти РФ, а сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках, отнесено к основополагающим принципам государственной политики по развитию конкуренции (п. 3 (а)). Активизация конкуренции и стимулирование частной инициативы, в том числе за счет разгосударствления и сокращения экономического веса государственного сектора, остаются аксиомами экономического развития, однако одна из ключевых задач — перенос соответствующей политики в прагматичное русло «дорожных карт» и формирования адекватной институциональной среды.

Оценка доли государственного сектора в ВВП России, 2006—2016 годы

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Валовый внутренний продукт (млрд руб.)	26 917	33 248	41 277	38 807	46 309	60 283	68 164	73 134	79 200	83 233	86 044
2. Сектор государственного управления											
2.1. Вариант 1 — расчет по счету производства в СНС											
(млрд руб.)	4 549	5 580	7 138	7 765	8 901	11 063	12 880	14 392	15 225	15 969	16 520*
(% к ВВП)	16,9	16,8	17,3	20,0	19,2	18,4	18,9	19,7	19,2	19,2	19,2*
2.2. Вариант 2 — расчет по методике МВФ**											
2.2.а. По доходам											
(млрд руб.)						24 937	31 152	34 867	59 718	36 400	37 479
(% к ВВП)						41,4	45,7	47,7	75,4	43,7	43,6
2.2.б. По расходам											
(млрд руб.)						19 730	27 286	29 984	33 174	34 661	34 909
(% к ВВП)						32,7	40,0	41,0	41,9	41,6	40,6
2.3. Вариант 3 — скорректированная методика МВФ***											
(млрд руб.)						10 109	11 151	13 529	34 477	11 635	10 622
(% к ВВП)						16,8	16,4	18,5	43,5	14,0	12,3
3. Добавленная стоимость КГУ по консервативной оценке											
(млрд руб.)	5 450	6 605	8 773	11 149	13 266	18 194	19 539	19 954	23 538	22 632	21 760
(% к ВВП)	20,2	19,9	21,3	28,7	28,6	30,2	28,7	27,3	29,7	27,2	25,3
4. Добавленная стоимость государственных учётных прешитий****											
(млрд руб.)	665	841	1 079	1 172	1 260	1 604	1 322	1 235	1 319	1 409	1 307
(% к ВВП)	2,5	2,5	2,6	3,0	2,7	2,7	1,9	1,7	1,7	1,7	1,5

О к о н ч а н и е п р и л о ж е н и я 3

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
5. Добавленная стоимость государственного сектора — всего*****											
(млрд руб.)	10 664	13 026	16 989	20 085	23 428	30 861	33 741	35 581	40 082	40 018	39 587
(% к ВВП)	39,6	39,2	41,2	51,8	50,6	51,2	49,5	48,7	50,6	48,1	46,0

* Оценка за 2016 год.

** [Hughes et al., 2014. P. 15]. Доля органов государственного управления оценивалась как общая сумма доходов и расходов Консолидированного финансового результата публично-правовых образований Российской Федерации, бюджетных и автономных учреждений за 2012 год, публикуемого Федеральным казначейством.

*** Рассчитано по данным Консолидированного финансового результата публично-правовых образований Российской Федерации, бюджетных и автономных учреждений, который с 2011 года публикуется в сети Интернет на сайте Федерального казначейства РФ. Включает данные расходов по оплате труда и начислениям на выплаты по оплате труда, прочие расходы и операционный результат до налогообложения.

**** Рассчитана по ГУП, чья выручка учитывается в системе СПАРК, с учетом среднего соотношения между выручкой и добавленной стоимостью по экономике. Не включает несколько крупных ГУП (например, «Почту России» и др.), чьи показатели учтены в выборке КГУ.

***** Оценка вклада сектора государственного управления в ВВП произведена по методике 1 в настоящей таблице.

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

Литература

1. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год. М.: Федеральная антимонопольная служба, 2016.
2. *Идрисов Г. И., Синельников-Мурылёв С. Г.* Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3. С. 4–20.
3. *May B. A.* Уроки стабилизации и перспективы роста: экономическая политика России в 2016 году // Вопросы экономики. 2017. № 2. С. 5–29.
4. Crisis and Transition: The People's Perspective. Transition Report 2011. EBRD, 2011.
5. *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.
6. *Hughes R., Josephs T., Karolova V., Krivenkov V., Ljungman G.* Russian Federation: Fiscal Transparency Evaluation. IMF Country Report. No 14/134. 2014.
7. *Medina L., Schneider F.* Shadow Economies Around the World: What Did We Learn over the Last 20 Years? IMF Working Paper. No WP/18/17. 2018.
8. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. P.: OECD Publishing, 2015.

Ekonomicheskaya Politika, 2018, vol. 13, no. 2, pp. 28–47

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. *Doklad o sostoyanii konkurentsii v Rossiyskoy Federatsii za 2015 god [Report on Competition Policy in the Russian Federation in 2015]*. Moscow, FAS, 2016.
2. Idrisov G. I., Sinel'nikov-Murylev S. G. Formirovanie predposylok dolgosrochnogo rosta: kak ikh ponimat'? [Forming Sources of Long-Run Growth: How to Understand Them?]. *Voprosy ekonomiki*, 2014, no. 3, pp. 4–20.
3. Mau V. A. Uroki stabilizatsii i perspektivy rosta: ekonomicheskaya politika Rossii v 2016 godu [The Lessons of Stabilization and Prospects of Growth: Russia's Economic Policy in 2016]. *Voprosy ekonomiki*, 2017, no. 2, pp. 5–29.
4. Crisis and Transition: The People's Perspective. *Transition Report 2011*. EBRD, 2011.
5. 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.
6. Hughes R., Josephs T., Karolova V., Krivenkov V., Ljungman G. Russian Federation: Fiscal Transparency Evaluation. *IMF Country Report*, no. 14/134, 2014.
7. Medina L., Schneider F. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn over the Last 20 Years? *IMF Working Paper*, no. WP/18/17, 2018.
8. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. P., OECD Publishing, 2015.