



ОТКАЗ ОТ ГОСКАПИТАЛИЗМА - КЛЮЧ К ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Исследование

Июнь, 2023

ОТКАЗ ОТ ГОСКАПИТАЛИЗМА - КЛЮЧ К ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Снижение сырьевой ренты в условиях санкций и грядущего «зеленого перехода», перенастройка экспортно-импортных потоков (40 % российского импорта в 2022 году уже из Китая) делает необходимым создание реальных стимулов для превращения сырьевой экономики с высокой долей госучастия в перерабатывающую и высокотехнологичную с высоким уровнем экономических свобод для обеспечения конкурентоспособности России в новых условиях мировых рынков.

В то же время, сложившаяся модель экономики с высокой долей государства и вмешательства в работу рынков (имеющая черты госкапитализма), как показывает опыт стран Латинской Америки, развивающихся стран «глобального Юга» и вполне «рыночных» стран Европы, хотя и может приносить определенные результаты на этапе выхода из кризисов, впоследствии теряет свою эффективность.

Серьезные проблемы и ограничения, связанные с избыточной ролью государства и недостаточной конкурентоспособностью предпринимательства, характерны сейчас и для России. Трансформация сложившейся модели – давно назревший вопрос, который требует принятия системных, комплексных решений, направленных как на ограничение монопольной власти государственных компаний, так и на развитие частного предпринимательства в нашей стране.

Мы решили показать роль государства в текущей экономической модели России на отдельных примерах и рассмотреть возможные изменения на пути к построению сильной, эффективной и современной рыночной экономики на основе развития конкуренции, частного предпринимательства, отечественного производства, малого и среднего бизнеса, внедрения новых технологий.

Оглавление

	Executive Summary	4
1	Понятие госкапитализма и его современные формы	6
2	Высока ли доля государства в российской экономике?	9
3	Доля государства на отдельных рынках	11
4	Институциональные проявления повышенной роли государства и преференции для госсектора	15
5	Избыточное вмешательство государства в экономику	19
6	Государственные компании занимают ключевые позиции в рейтингах ведущих компаний	22
7	Уровень производительности труда в государственных компаниях ниже, чем в частных	24
8	Государственные компании в отсутствие конкуренции на рынке увеличивают дополнительные издержки для населения и бизнеса	28
9	Госкомпании более забюрократизированы и менее склонны к внедрению передовых технологий, практик управления, производственных систем	29
10	Сложившаяся ситуация ведет к неразвитости финансовой системы страны	30
11	Высокая доля государства ведет к низкому уровню развития предпринимательства	32
12	Искажению региональной структуры экономики с чрезмерной концентрацией ресурсов в Москве	33
13	Госкапитализм искажает систему принятия решений на региональном уровне	34
14	Искажение системы занятости и рынка труда в стране	35
15	Концентрация на сырьевых отраслях и доминирование государства на олигопольных рынках обуславливают несбалансированную структуру экономики	39
16	Рост тарифов естественных монополий способствует проведению более жесткой денежно-кредитной политики ЦБ	41
17	Необходимость дополнительных усилий при проведении промышленной политики	43
18	Сохранение системы госкапитализма приведет к негативным долгосрочным последствиям для российской экономики	46
19	Необходимы меры и решения, направленные на отход от системы госкапитализма (реформы госкапитализма) и развитие частного предпринимательства в России	47

01

Сырьевой вектор развития с преобладанием основной доходности в сегменте крупных компаний, прежде всего с государственным участием, привел к появлению «ресурсной» экономики с концентрацией основного потенциала в руках государства и последующим его дозированным перераспределением прежде всего в кругу государственных/ квази-государственных структур. К примеру, объем проектов частных компаний в общей доле из финансируемых ФНБ составляет только 18 % (3 проекта из 23), а частные компании практически отсутствуют среди 10 крупнейших эмитентов облигаций.

03

Мировой опыт говорит об опасности «ресурсной» модели госкапитализма, которая искажает рынки, создает преференциальные условия узкому кругу бенефициаров, что снижает конкуренцию, производительность, усложняет доступ к капиталу, снижает эффективность денежно-кредитной политики за счет роста монопольных цен и в целом затрудняет структурную перестройку экономики и развитие предпринимательства.

02

Последствиями стала монополизация/олигополизация рынков, высокая степень вмешательства государства в экономику и потеря стимулов для развития высокомаржинального обрабатывающего и технологического секторов, составляющих основу экономик современных мировых лидеров. Экономика обрела черты государственного капитализма (доля государства в экономике по оценкам РАНХиГС более 56 %). В итоге за 10 лет средние темпы роста составили в России 1,2 % (2009-2021 год). При этом даже в санкционный 2022 год объем инвестиций в сырьевой сектор вырос на 9,2 %, в то время как в обрабатывающий упал на 6,3 %.

04

В мировой практике выделяется два направления преобразований излишне «огосударственных» экономических систем – снижение доли госсектора/ повышение эффективности оставшихся госпредприятий (Китай и другая Юго-Восточная Азия, Европа и Латинская Америка 1980х, Австралия) и широкая поддержка частного конкурентного бизнеса на основе интенсивного набора стимулов и свободы предпринимательства (Китай, Вьетнам, Южная Корея, Малайзия, Япония, послевоенная западная Европа, постфранкистская Испания, ОАЭ, Индонезия). В успешных примерах оба направления реализуются одновременно.

05

В России целесообразно перейти к «умной» реформе госкапитализма, которая откроет дорогу к повышению конкуренции на рынках, росту доли частного конкурентного предпринимательства с созданием масштабного несырьевого сектора и, одновременно, снижению доли государства и росту эффективности его действий. Среди возможных мер можно выделить следующее:

«Умная» приватизация через передачу пакетов акций госкомпаний в специальный пенсионный фонд для выплат пенсий из их дивидендов, продажа акций госкомпаний мелкими пакетами гражданам на бирже с сохранением у государства «золотой» акции, продажа хронически убыточных госпредприятий (МУПов и ГУПов) за 1 рубль

Децентрализация управления компаниями с госучастием путем их разукрупнения и выделения на региональном уровне независимых бизнес-единиц в монополизированных секторах

Опережающий рост частного конкурентного предпринимательства путем предоставления доступа к капиталу по конкурентной стоимости (проектное финансирование, развитие фондового рынка, смягчение денежно-кредитной политики), достаточных налоговых стимулов для инвестиций (инвестиционный налоговый вычет 50 % из всех налогов), повышения безопасности ведения бизнеса через отказ от административного и уголовного давления

Структурная реформа по снижению монополизации рынков и развитию конкуренции путем ограничения рентабельности государственных монополий уровнем не выше 5 %, снятия барьеров для независимых производителей на рынке электро- и газоснабжения, ограничения доли присутствия госмонополий на рынке, обеспечения более равных условий конкуренции частного сектора с госсектором на различных рынках

Изменение роли государства – отказ от концентрации управления на обеспечении прибыли крупнейших компаний и перераспределении ресурсов «сверху-вниз» с фокусированием на формировании стратегических предпосылок для роста «снизу-вверх» через выделение приоритетов и создание для них максимально комфортных условий с возможным непосредственным участием как в создании секторов «технологического прорыва», так и в реструктуризации наиболее пострадавших от санкций бизнесов, но с обязательным выходом из них после структурной адаптации и достижения KPI.

Государственный капитализм – система, при которой государство выступает в качестве ведущего экономического агента.

Государства могут вмешиваться в деятельность рынка посредством владения значительной долей производственных активов, посредством различных форм регулирования (этатизма), таких как государственные субсидии, инвестиции, закупки и др., а также посредством формальных и неформальных механизмов координации (Wright et. al, 2021).

Отталкиваясь от понимания того, что государство и рынок неотделимы и, что роль государства в экономических отношениях может варьироваться, принято выделять несколько форм (составляющих) государственного капитализма:

01

прямое участие в капитале, преобладание государственной собственности и управление предприятиями. Всё это предполагает широкое распространение влияния правительства на экономику путем владения контрольным пакетом акций или преобладания государственной собственности над частной;

02

регулирование (этатизм) и интервенционизм – контроль или влияние государства на деятельность частных экономических субъектов, включая предоставление им субсидий, иных стимулов.

Исторические предпосылки возникновения госкапитализма

В мировой практике возникновение госкапитализма было связано с тем, что он помогал преодолевать негативные последствия рынка.

Тенденция к распространению государственного капитализма в мире наметилась после Первой мировой войны. Послевоенное восстановление и мировой кризис конца 1920-х потребовали от государств смягчения макроэкономических последствий, таких как безработица. В результате Великой депрессии, а также

консолидации европейских режимов родилась совершенно иная форма взаимодействия государства и рынка (Pollock, 1941; Polanyi, 1957). К примеру, Италия централизовала контроль над множеством компаний в рамках государственного холдинга, а Франция в этот период национализировала железные дороги, авиалинии и ряд других отраслей (Wright et. al, 2021).

После Второй мировой войны распространение госкапитализма продолжилось. В развивающихся странах его формирование было связано с необходимостью перестройки национального хозяйства и/или преодоления конфликта с международными корпорациями, которые доминировали на их рынках после деколонизации. В других случаях череда авторитарных переворотов приводила к национализации наиболее прибыльных отраслей экономики для получения ренты. Ярким примером госкапитализма в 1950-1980-е гг. стали латиноамериканские экономики, где концентрация капитала в руках государства позволяла осуществлять фактически директивное управление экономикой. Пик распространения госкапитализма в мире был достигнут к концу 1970-х годов.

Таким образом, можно выделить следующие причины возникновения и усиления государственного капитализма:

- внешние вызовы национальной безопасности и необходимость консолидации экономики и общества;
- внутренние кризисы экономики и необходимость государства смягчать макроэкономические последствия рыночных механизмов;
- социальная функция перераспределения доходов, сокращение неравенства;
- защита национального бизнеса от транснациональных монополий.

Неэффективность и реформирование госкапитализма

Несмотря на определенные успехи госкапитализма в определенные исторические периоды (послевоенная Европа, Южная Корея, Китай, Сингапур, страны Латинской Америки), мировой опыт показывает, что со временем госкапитализм приводит к недостатку конкуренции, снижению эффективности производств и, в конечном итоге, к замедлению экономического роста. Государственный капитализм ведет к структурным дисбалансам, неэффективности бюрократии и управления. Так или иначе, госкапитализм в чистой форме, без преобразований заканчивается замедлением социального и экономического прогресса.

Вопрос об эффективности государственного капитализма возник в результате глобального нефтяного кризиса и стагфляции 1970-х и 1980-х гг., а также опыта латиноамериканских и азиатских стран в эти годы. Этот период отмечился неспособностью государства справиться с проблемами вне рыночными методами. Для преодоления затяжной рецессии правительства стран провели масштабные приватизационные кампании.

Концентрация капитала в руках государства часто была причиной замедления экономического роста. Например, в Великобритании это привело к стагфляции. Ответом на это стали реформы кабинета Маргарет Тэтчер, характеризовавшиеся, с одной стороны, массовой приватизацией госкомпаний, с другой стороны – социальными потрясениями.

Вслед за Великобританией Япония, Корея и Австралия стали пересматривать свою политику в отношении государственного предпринимательства, поскольку столкнулись с кризисом, связанным со снижением эффективности компаний – «национальных чемпионов»,

во многом привыкших полагаться на значительную господдержку.

В странах Латинской Америки госкапитализм в конечном итоге привел к низкой конкурентоспособности, дефолтам и стал основой т.н. потерянного десятилетия 1980х годов. Увеличивая государственное влияние на экономику, страны либо теряли потенциал роста и застряли в развитии (Аргентина), либо совсем обрушили рынок и обесценили национальную валюту (Венесуэла).

Китай, который является одним из самых ярких примеров госкапитализма, также начал реформы. С 1980-х гг. руководящая роль Компартии Китая сочетается с рыночной экономикой и относительной свободой рынка. В дальнейшем, с внесением в 2002 году поправок в устав партии представители частных предпринимателей также были допущены и в политику (Островский, 2021). В 1990-2010е гг. в Китае, по мере развития частного сектора, доля государства в экономике последовательно снижалась.

Низкая эффективность госкапитализма связана со многими факторами: ограничения возможности государственного контроля при сильном разрастании и усложнении экономики; попытки государства использовать госпредприятия не только для экономических, но и для социальных и политических целей; растущий уровень коррупции и бюрократии; хозяйственный гигантизм и сложность адаптации больших структур к изменению рыночной ситуации; отсутствие стимулов менеджмента госкомпаний к повышению эффективности из-за надежды на постоянную поддержку со стороны государства; отсутствия инициативы из-за установления на предприятиях жесткой властной вертикали; монополизация и подавление частных субъектов рынка.

Исследователи Д. Неллис и С. Кикери еще в конце 1980х выделяли следующие причины большей эффективности в частном секторе:

- При частной собственности меньше политического вмешательства в процесс принятия решений в бизнесе;
- Менеджеры (и, возможно, также работники) в частных компаниях получают заработную плату, более четко увязанную с нормами производительности и прибыльности;
- Частная собственность усиливает финансовую дисциплину компаний (в противоположность “мягким бюджетным ограничениям”, которыми так часто пользуются компании с госучастием);
- Перевод государственной собственности в частную заменил бы надзор со стороны незаинтересованных правительственных бюрократов надзором акционеров, непосредственно заинтересованных в повышении эффективности компании.

Основными направлениями реформы госкапитализма в мировой практике являются приватизация, коммерциализация/децентрализация государственных предприятий, отказ от наращивания госсектора и предоставление максимальной свободы предпринимательству на фоне сложности немедленного сокращения доли и роли государства в экономике. Эти меры подразумевают передачу активов компаний в частную собственность и повышение их эффективности за счёт внедрения рыночных методов управления соответственно (более подробно это будет рассмотрено в разделе 19 данного исследования), запрет на разрастание государственных/квазигосударственных предприятий на отдельных рынках, устранение преимуществ госкомпаний по сравнению с частными, смягчение регулирования и административного давления на предпринимательское сообщество.

Дополнительные источники:

- Nathan Sperber. 2019. “The many lives of state capitalism: From classical Marxism to free-market advocacy”. *History of the Human Sciences*, 32(3)
- M. Wright, G. Wood, A. Musacchio, I. Okhmatovski, A. Grosman, J.P. Doh. 2021. “State capitalisma in international context: Varieties and variations”. *Journal of World Business*, 56(2)
- Aldo Musacchio, Sergio Lazzarini. 2014. “Reinventing State Capitalism. Leviathan in Business, Brazil and Beyond”. Harvard University Press
- Yong-Shik Lee. 2019. “State Capitalism and the Law”. *Oxford Handbook of State Capitalism*

Имеющиеся оценки показывают, что в России в значительной степени присутствуют и прямое участие государства в экономике, и финансовый интервенционизм.

Оценки доли госсектора в экономике России в последние годы варьируются от 30 до 70% ВВП, однако за консенсусную оценку можно принять 50% ВВП, учитывая вклад в совокупный выпуск как государственных компаний, так и сектора госуправления. Это выше, чем в среднем в мире, и чем в среднем в развивающихся странах.

Так, по оценке РАНХиГС, доля государства в ВВП России в 2022 г. **превысила 56%**. Счётная палата РФ в 2019 г. приводит оценку в 53,1%¹, ссылаясь на расчёты ИПЭИ РАНХиГС. При этом Федеральная антимонопольная служба в проекте доклада «О состоянии конкуренции в 2018 г.»² оценила долю государства в 60-70% (по сравнению с около 25% в 1998 г., 40-45% в 2008 году и более 50% в 2013 г.). В свою очередь, по оценке Международного валютного фонда, доля государства в российском ВВП составила около 33% в 2016 году (Di Bella, Dynnikova, Slavov, 2019), причем госуправление на тот момент обеспечивало 13,5% российского ВВП, а государственные предприятия – 19,3%. При этом в 2018 МВФ даёт оценку роли госпредприятий в ВВП России в 33%, и если суммировать это с долей сектора госуправления в ВВП, то получается более 40 %. По оценкам Moody's, с учетом частично приватизированных компаний доля госсектора в российском ВВП находится на уровне 40-50%. Примерно того же мнения придерживался и Центр стратегических разработок, эксперты которого в 2016 году подсчитали, что доля государства в российском ВВП составляет 46%³. При этом ряд экспертов, например, экономист Bloomberg Economics А. Исаков, в 2022 г. оценивал расширенную долю госсектора в России меньше – в 40%. Различия в оценках, безусловно, объясняются различиями в методологии.

¹ <https://ach.gov.ru/news/pora-dat-ekonomike-povzroslet>

² <https://fas.gov.ru/documents/685117>

³ https://www.ng.ru/economics/2018-12-26/4_7474_gossektor.html

Для сравнения, вклад госкомпаний и сектора госуправления в экономику во многих странах значительно меньше российских показателей. Например, для Франции это не больше 30% ВВП по данным различных аналитических исследований, в Германии – не больше 28% ВВП. В Китае доля госсектора сейчас составляет порядка 40% ВВП, а в США государственные компании и сектор госуправления обеспечивают 17-18% ВВП.

Значительное влияние госсектора в экономике России проявляется также в структуре инвестиций. Доля бюджетных средств в структуре инвестиций в основной капитал составляет 19-20%, а в некоторых регионах превысила 2/3. Например, в 2020 г. доля бюджетных средств в общем объеме инвестиций в РФ по данным Росстата составила 18,7%. При этом в Ингушетии эта доля достигла 84,9%, в Северной Осетии-Алании – 78,3%, в Кабардино-Балкарии – 72,6%, в Дагестане – 70,8%, в Севастополе – 79,8%.

Согласно данным отчетности компаний с госучастием в 2021 г., инвестиции по крайней мере 10 крупнейших из них составили более 6,3 трлн руб., или порядка 32% от инвестиций российского происхождения. Учитывая, что российские компании с государственным участием проводят экспансивную политику, активно поглощая менее крупных частных игроков, можно ожидать, что эта доля будет расти и дальше.

Для России также характерна высокая доля государственного потребления в ВВП. Например, в 2020 г. доля государственного потребления в ВВП России составила 20,7%, хотя в США – 14,7%, в Китае – 16,7%, в странах ЕС – 22,5%. Необходимо также учитывать существование в России специальной категории квазигосударственного потребления – закупок компаний с государственным участием, объем которых составляет около 20 трлн руб. Эта категория содержится в других компонентах ВВП – в частном потреблении и в инвестициях.

Необходимо отметить, что проблема высокой доли госсектора в экономике России связана не только с доминированием госкомпаний в сырьевых и инфраструктурных отраслях, но и с тем, что другие секторы экономики, где доля государства относительно невелика (ряд отраслей промышленности, сфера торговли и бытовых услуг населению), вносят весьма небольшой вклад в экономику. В этом контексте

преобразования высокой доли госсектора в российской экономике лежат не только (и зачастую не столько) в определении наиболее эффективных способов управления нынешней госсобственностью, но и в кардинальном наращивании выпуска отраслей, предполагающих высокие степень обработки и уровень добавленной стоимости.

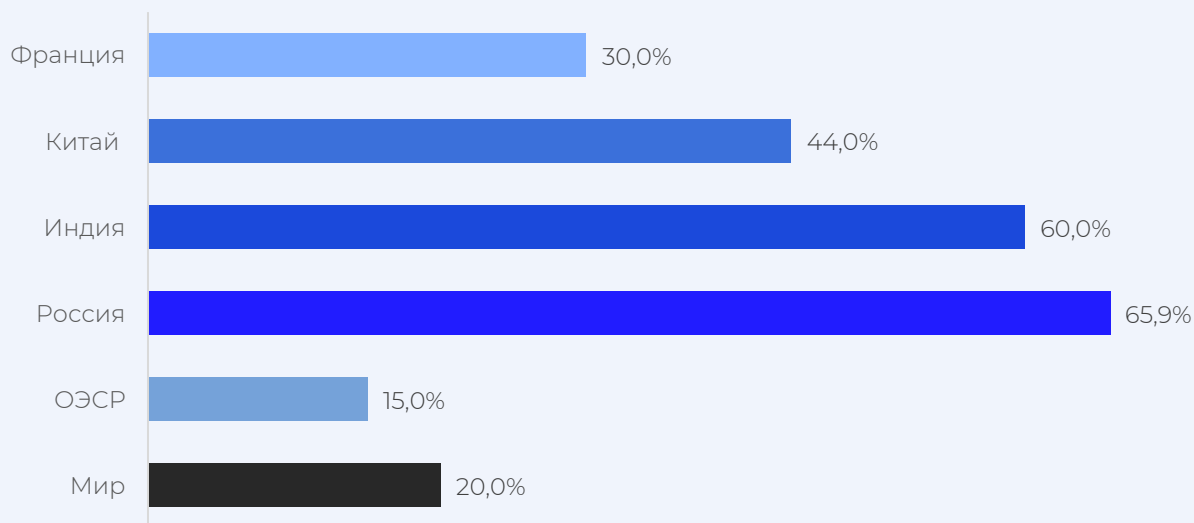
За последние 20 лет влияние государства в российской экономике возросло. В значительной степени оно сосредоточено в добыче энергоресурсов, энергетике, банковском секторе, транспорте, телекоммуникациях и нескольких других «стратегических» секторах. В документе МВФ за 2019 г. выделены 8 секторов российской экономики, где роль государства наиболее ощутима.

Финансовый сектор

Доля государства в финансовом секторе достигла порядка 70%. Среди 20 крупнейших банков концентрация государства еще сильнее: около 90% их активов приходится на госбанки и банки, контролируемые государственными корпорациями.

За последние 10 лет количество банков в России сократилось более чем в 3 раза. На 1.10.2020 активы банков, контролируемых госструктурами и госкомпаниями, составляли 65,9% от общей суммы нетто-активов российских банков. При этом доля частных коммерческих банков в общих активах составляла почти 70% в середине 2000-х годов, а к 2015 г. она сократилась вдвое.

Рисунок 2. Доля государственных банков в общих активах банков



Источник: ОЭСР

70 %

доля частных
коммерческих банков в
общих активах в середине
2000х

65,9 %

активы банков на 1.10.20
контролируемых
госструктурами и
госкомпаниями

x 3

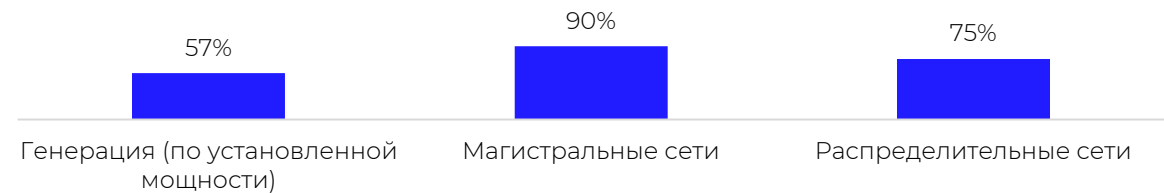
сократилось
количество
банков за десять
лет

Рынок электрогенерации

Реформы в российской электроэнергетике привели к созданию формально конкурентного рынка. За последние 20 лет в электроэнергетике России произошли радикальные преобразования: изменилась система государственного регулирования отрасли, сформировался конкурентный рынок электроэнергии, были созданы новые компании. Изменилась и структура отрасли: было осуществлено разделение естественно монопольных (передача электроэнергии, оперативно-диспетчерское управление) и потенциально конкурентных (производство и сбыт электроэнергии, ремонт и сервис) функций; вместо прежних вертикально-интегрированных компаний, выполнявших все эти функции, созданы структуры, специализирующиеся на отдельных видах деятельности.

Однако, когда речь идет о конечных потребителях, определение цены осуществляется на основе неэффективных моделей, которые позволяют сбытовым и генерирующим компаниям включать в тариф неоправданные (или неподтвержденные) затраты, пользуясь своим монопольным или олигополистическим положением, оказывая влияние на региональные тарифные комиссии. Также стоит отметить, что несмотря на реформу, под контролем государства осталась значительная часть рынка электрогенерации.

Рисунок 3. Доля компаний с госучастием в электроэнергетике России



Источник: Минэнерго

Для сравнения, в других странах и регионах мира сложилась значительно меньшая доля электрогенерации, приходящаяся на долю электрогенерации компаний с госучастием.

Рисунок 4. Доля электрогенерации компаний с госучастием в разных макрорегионах мира



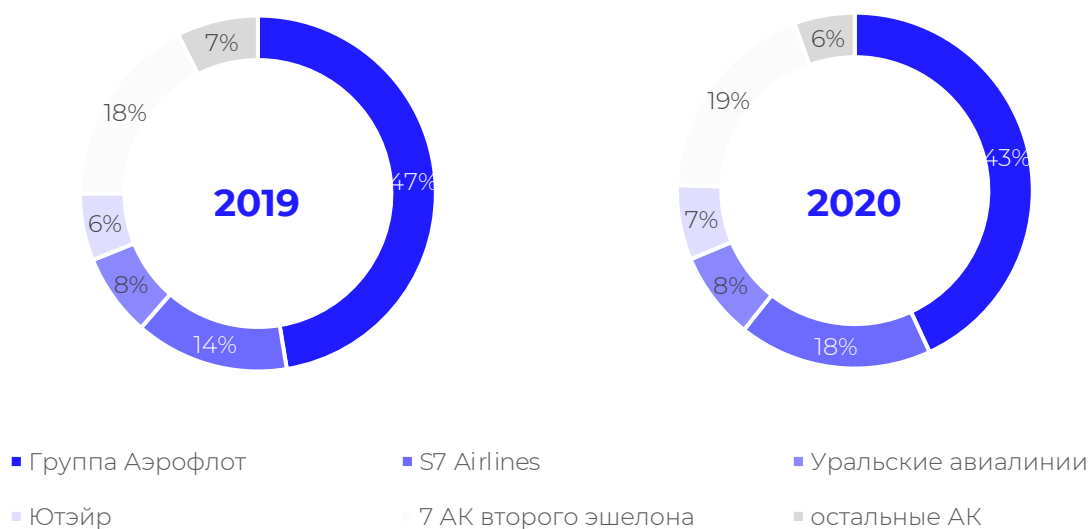
Источник: IMF

Рынок авиаперевозок

Для российского рынка авиаперевозок поворотным моментом стало банкротство частной авиакомпании Трансаэро в 2016 г. Если до своего банкротства Трансаэро занимала около 20% российского авиарынка, то в результате ее долю получила группа Аэрофлот, 73,77% акций которой

принадлежит государству (в группу Аэрофлот входят авиаперевозчики «Аэрофлот», «Россия», «Победа»). В 2022 г. доля Аэрофлота на российском рынке авиаперевозок составила 38% (меньше чем в 2021), но в планах компании к 2030 г. нарастить ее до 50%.

Рисунок 5. Доля авиакомпаний на российском рынке.



Источник: АвиаСтат

Транспортная инфраструктура и производство транспортных средств

Государство имеет высокий уровень участия в сфере транспортной инфраструктуры, где основную роль играют железные дороги, газо- и нефтепроводы (более 90% общероссийского грузооборота). Например, железнодорожная инфраструктура контролируется ОАО «РЖД» - компанией с 100% государственным участием. Вклад госсектора в сектор транспорта составляет 73%.

Производство судов, летательных и космических аппаратов также имеет высокий уровень огосударствления (57%). Государство контролирует ряд ведущих предприятий аэрокосмического комплекса, а также имеет существенную долю в крупнейших судостроительных активах. В частности, государственное участие сильно в таких компаниях, как РСК МиГ, Уфимское моторостроительное производственное объединение, Казанский вертолетный завод, Улан-Удэнский авиационный завод, НПО "Сатурн", Объединенная судостроительная корпорация.

Международные сопоставления

Государство активно вмешивается в рыночные отношения во многих странах мира, однако в России доля госсектора в отраслевом разрезе превышает мировые уровни.

Рисунок 6. Доля госсектора в мировой экономике в отраслевом разрезе.



Источник: weforum

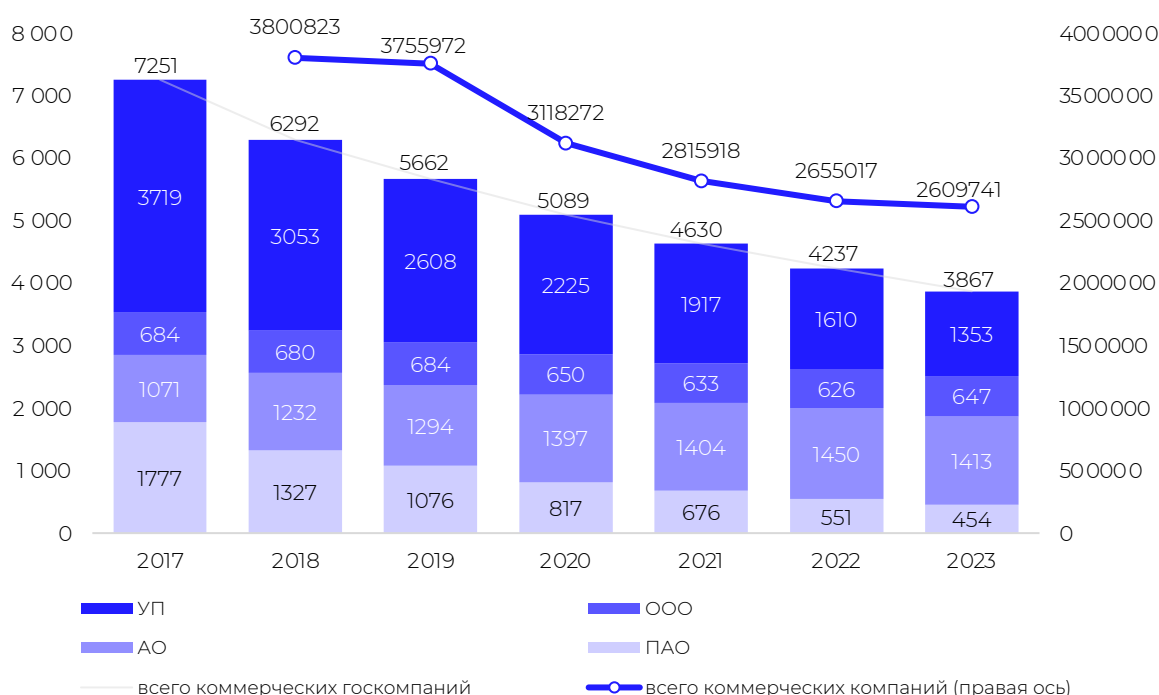
4 | Институциональные проявления повышенной роли государства и преференции для госсектора

В России сложилось значительное число хозяйствующих субъектов в государственной собственности. По данным Росстата⁴, на 1 января 2023 г. в государственной собственности РФ находилось более 52 тыс. организаций, среди которых – коммерческие и некоммерческие организации, унитарные предприятия, государственные учреждения, а также фонды и публично-правовые компании, в т.ч. госкорпорации.

Коммерческих государственных компаний на 1 января 2023 г. насчитывалось 3 867.

Количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, по данным государственной регистрации с 2017 г.

Рисунок 7. Количество коммерческих компаний, относящихся к государственной собственности в Российской Федерации, на 1 января.



Источник: Росстат

В ключевых сферах экономики России действуют государственные корпорации, которых насчитывается 7: в энергетике, сфере технологий, космической промышленности, ЖКХ и в банковском секторе. При этом их совокупная доля в экономике России составляет, по различным оценкам, 7-10% ВВП.⁵

⁴ Количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, по данным государственной регистрации с 2017 г. <https://www.fedstat.ru/indicator/58110>

⁵ <https://fas.gov.ru/publications/18306>

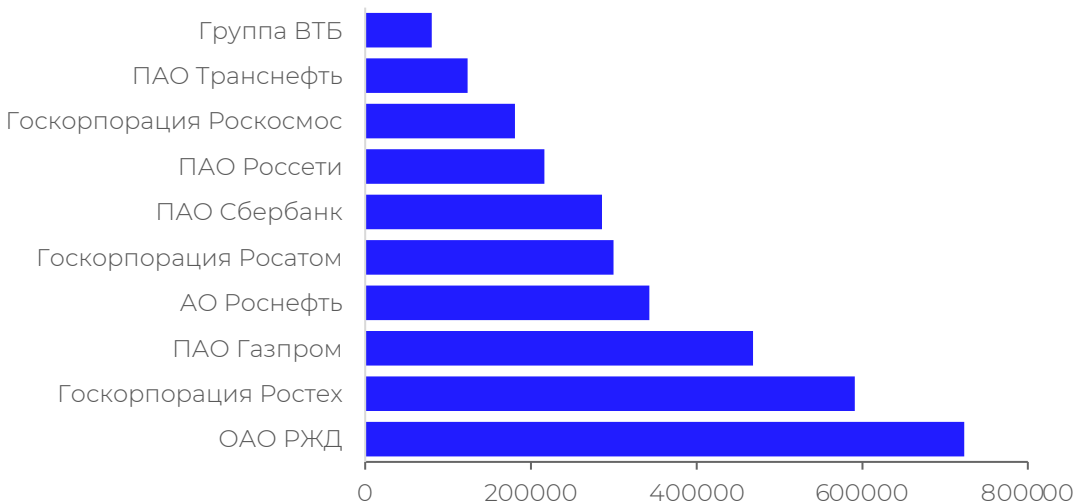
Ряд госкомпаний являются монополистами. Реестр ФАС России содержит сведения о компаниях – естественных монополистах в таких сферах экономики, как связь, транспорт, ТЭК, водоснабжение и водоотведение, а также захоронение радиоактивных отходов. Таких компаний в настоящее время чуть менее 6 тысяч, и доля государственных компаний среди них весьма значительна. Так, в сфере водоснабжения и водоотведения ГУПы и МУПы занимают более 50% всего рынка, около 80% выработанной электроэнергии передается по сетям государственных дочерних предприятий, в транспортировке нефти и нефтепродуктов государственными являются 100% компаний.

Рисунок 8. Структура рынка управления водоканалами в РФ в 2019 г.



Многие из госкомпаний и госкорпораций являются крупнейшими российскими работодателями. Например, только для 7 крупных компаний с госучастием и 3 госкорпораций среднегодовая численность сотрудников составила в 2021 г. 4,7% среднегодовой численности занятых России.

Рисунок 9. Среднегодовая численность сотрудников крупных монополий, госкорпораций и госкомпаний в 2021 г., чел.

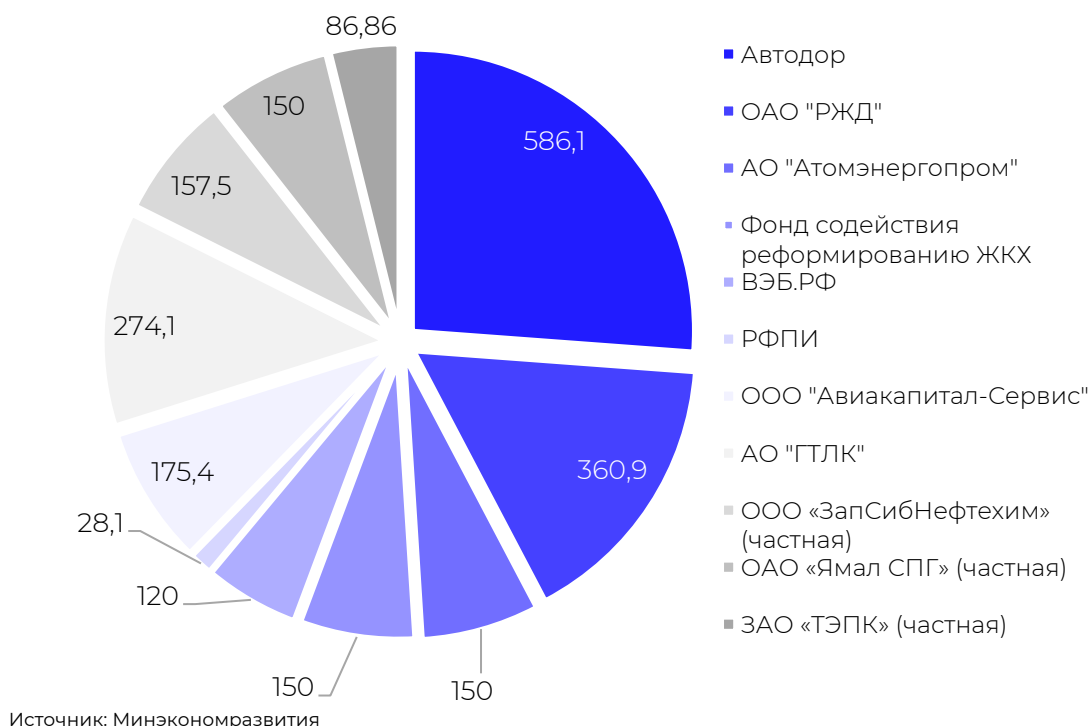


Источник: рейтинг 400 крупнейших компаний РА Эксперт по объему реализованной продукции, 2022 г

Компании с госучастием получают значительный объем финансовой поддержки государства (субсидий и др.) по сравнению с частными компаниями. Реестр инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе, по

состоянию на март 2023 г. включает 23 проекта, на которые выделяются средства ФНБ в размере более 2,2 трлн руб., а также бюджетное финансирование в размере более 917 млрд руб. Из них только 3 проекта ведутся частными компаниями (из ФНБ на них выделяется 394 млрд руб..⁶ Остальные 1,8 трлн руб. распределены между государственными компаниями и госкорпорациями.

Рисунок 10. Финансирование инвестиционных проектов за счет средств ФНБ и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе (по состоянию на 01.03.2023 г.), млрд руб.



Общий объем финансирования из федерального бюджета в 2023 г., согласно закону «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», составляет:

233 млрд руб
госкорпораций

50,5 млрд руб
госкомпаний

⁶ https://www.economy.gov.ru/material/file/36588bfad8e351c25049612178876222/gos_reestr_investicionnyh_proektov_03.2023.pdf

Существует немало примеров неконкурентного поведения госкомпаний на рынках. Ярким примером такого поведения является установление госмонополиями завышенных тарифов на электроэнергию. Практически ежегодно ФАС России отменяет необоснованные решения региональных энергетических комиссий о повышении тарифов на электроэнергию. Например, проверка в 2022 г. выявила завышение тарифов на электроэнергию в Свердловской, Новгородской, Псковской областях, Приморском и Хабаровском краях на 7,7-31,1%⁷, а проверка в 2019 г. в Липецкой области выявила нарушения при установлении тарифов на электроэнергию: тарифным органом неправомерно были включены 354,8 млн рублей в необходимую валовую выручку компании на 2017-2019 гг.⁸.

Регулирование деятельности госкомпаний и компаний с госучастием также отличается преференциальностью. Наиболее показательным является установление тарифов в электроэнергетике и ЖКХ. Тарифы на электроснабжение и подключение к мощностям устанавливаются ФАС России

и её региональными отделениями исходя из экономически обоснованного объема финансовых средств, необходимых электросетевой организации для осуществления деятельности. При этом стоимость электроэнергии, которую получает конечный потребитель, определяется рынком лишь на четверть. Остальные почти 75% состоят из постоянно растущих надбавок нерыночного характера.⁹

Другой пример – ограничение конкуренции в госзакупках через предъявление к участникам требований, которые не обусловлены характером предмета закупки или заказчика. Так, требование предоставить лицензии конкретных ведомств (или допуск к государственной тайне) встречается в закупках по 223-ФЗ и зачастую относится к вполне «гражданским» работам, не содержащим секретных сведений (например, закупки услуг ЖКХ, санитарно-бытовой химии, канцелярии, стройматериалов, бытовых услуг для военных учебных заведений и т.д.). Попытки оспорить такие условия чаще всего проваливаются, ФАС и суд встают на сторону заказчика¹⁰.

⁷ <https://fas.gov.ru/news/32394>

⁸ <https://fas.gov.ru/news/32546>

⁹ <https://ruses.ru/ru/press-centre/publications/nerynochnye-nadbavki-na-rynke-elektroenergii-kak-ostanovit-rost-tsen-na-elektrichestvo/>

¹⁰ <https://zakupki.kontur.ru/site/articles/1143-dopusk>

Избыточное вмешательство государства в виде высокой налоговой и административной нагрузки являются серьезным препятствием для развития частного предпринимательства. Об этом свидетельствует ряд исследований бизнес-климата в России. Например, в совместном докладе PWC и Аналитического центра НАФИ (2021 г.)

отмечено, что 8 из 10 проблем, которые отметили представители бизнеса в ходе опроса, касаются государства и выстроенной им системы отношений. Среди них – чрезмерное налогообложение, бюрократия, усиление контроля и вмешательства, проверки, коррупция и недобросовестная конкуренция.

Рисунок 11. Проблемы, с которыми сталкиваются российские компании при ведении бизнеса

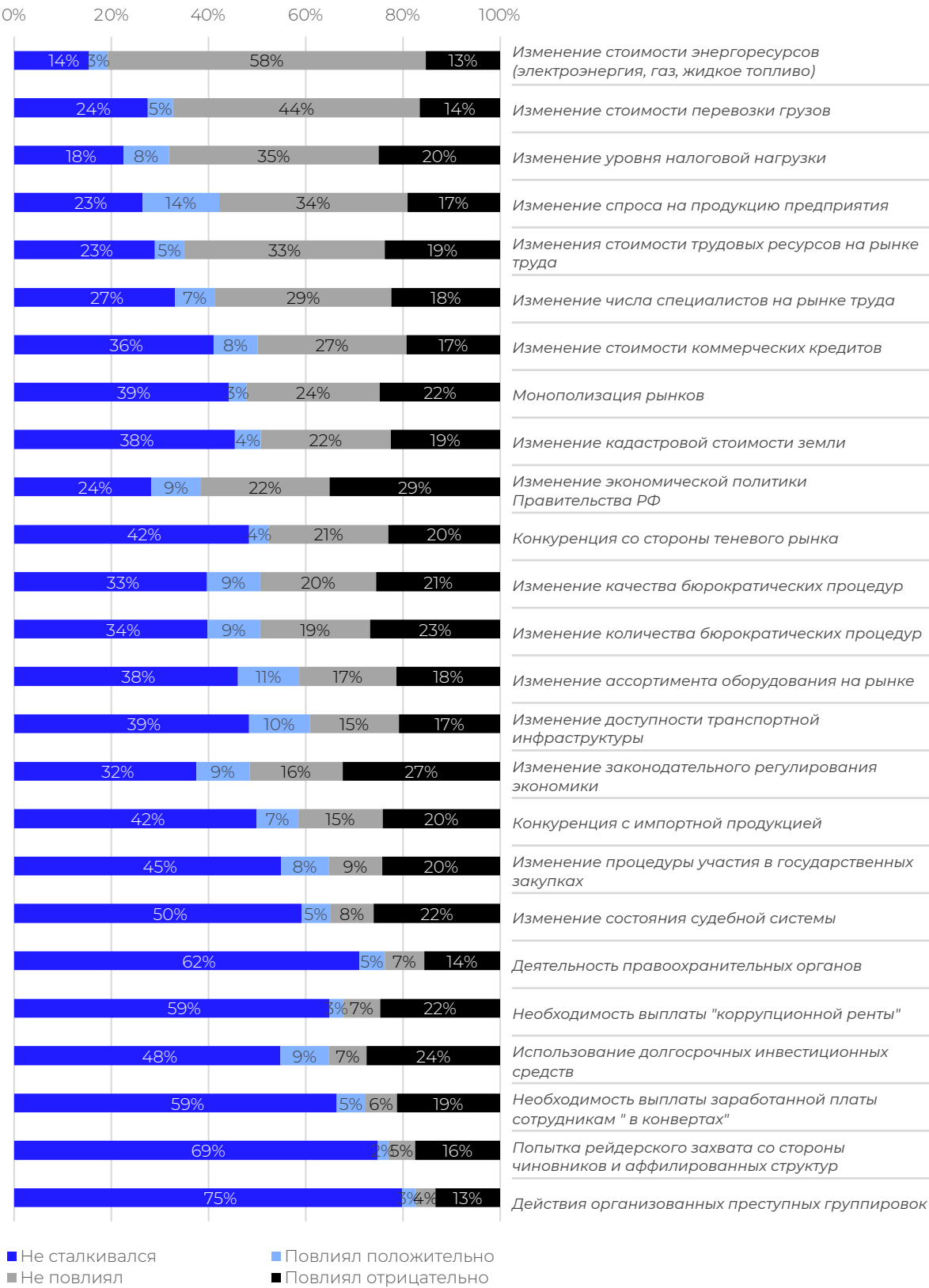


Источник: PWC, НАФИ



По данным опроса «Мнение собственников и руководителей высшего звена об административной среде в Российской Федерации», проведенного ФСО России (2022 г.), большинство предпринимателей считают проблемой рост тарифов естественных монополий, рост налоговой нагрузки, монополизацию рынков, резкое изменение законодательства.

Рисунок 12. Ключевые проблемы российского бизнеса



Однако главная проблема заключается в том, что государство внезапно способно менять правила игры и нормативно-правовую базу, принимая законы ad-hoc и вводя новые налоги, сборы, внефискальные методы регулирования.

Избыточное вмешательство государства в экономики проявляется прежде всего во внезапном изменении налогов и пошлин для бизнеса. Так, в 2018 г. обсуждалось изъятие 500 млрд руб. доходов у 14 металлургических, горнодобывающих и химических компаний. Летом 2021 г. были объявлены пошлины на экспорт черных и основных цветных металлов, введена новая система налогообложения, которая применена к экспорту некоторых видов металлургического сырья, полуфабрикатов и проката, а также меди, никеля и алюминия. Министерство экономического развития РФ тогда объявило о поступлении в государственный бюджет дополнительных 113-114 млрд руб. от экспортных пошлин на черные металлы и 50 млрд руб. от пошлин на цветные металлы. Правительство России также повышало экспортную пошлину на лом черных металлов с 5 до 45 евро за тонну.

Осенью 2022 г. глава Минфина А. Силуанов заявил о планах повысить налоги на прибыль компаний сырьевого сектора и тем самым изъять часть их

сверхдоходов. При этом, по оценке Финансового университета, результатом такого повышения налогов без компенсирующих мер станет недополучение бюджетом порядка 11 трлн. руб. на горизонте ближайших 15 лет. Это связано с тем, что повышение налога приведет к замедлению экономического роста, снижению инвестиций, росту безработицы, а вместе с этим – и к недополучению налоговых доходов бюджета.

Еще одним примером избыточного вмешательства государства в экономику являются участвовавшие случаи ограничения цен нерыночными методами. Так, во время пандемии государство в РФ начало контролировать цены на лекарства. Во-первых, был принят закон об административной ответственности за завышение цен на лекарства. Во-вторых, был принят закон, предоставляющий правительству право устанавливать предельные цены на лекарства в период эпидемии. Помимо этого, были заморожены цены на сахар и подсолнечное масло, появились квоты и пошлины на экспорт зерна. При этом рост цен, с которым тогда предприняло попытку бороться Правительство РФ, был вызван не злым умыслом поставщиков или дистрибьюторов продукции, а ростом мировых цен. Подобное вмешательство в цены на продукцию противоречило рыночным механизмам и привело к дефициту одних и избытку других товаров.

6 | Компании с госучастием занимают ключевые позиции в рейтингах ведущих компаний

Преференциальные условия ведения деятельности приводят к разрастанию государственных компаний в крупные конгломераты, которые выступают в роли моно- или олигополий в одной или сразу нескольких отраслях, и получают чрезмерные преимущества на рынках.

По оценкам БКС Экспресс¹¹, доля государственных компаний в индексе Мосбиржи достигала 45% в 2018 г., и по расчетам к 2022 году эта доля не поменялась (44%), что является одной из наибольших долей в мире. В индексе IMOEX Московской биржи 40% представленных компаний являются компаниями с госучастием.

Например, три крупнейших компании РФ по капитализации напрямую контролируются государством, ещё в двух («Новатек» и «Татнефть») государству принадлежит миноритарный пакет (одним из крупнейших акционеров «Новатека» является «Газпром», «Татнефть» на 33% принадлежит правительству Республики Татарстан).

Для сравнения, по данным ОЭСР за 2019 год, в мире только 14% капитализации рынка принадлежит госсектору, а основная доля (41%) принадлежит институциональным инвесторам. Только в 10 % крупнейших компаний мира государству принадлежит более 50% капитала.



Таблица 1. Распределение акционерного капитала по категориям инвесторов

	Частные корпорации	Государственный сектор	Стратегические владельцы	Институциональные инвесторы
США	2%	3%	4%	72%
Развитая Азия	17%	23%	7%	23%
Европа	13%	9%	8%	38%
Китай	11%	38%	13%	9%
Развивающаяся Азия кроме Китая	34%	19%	10%	16%
Другие развитые страны	7%	4%	4%	39%
Латинская Америка	34%	7%	17%	20%
Другие развивающиеся рынки	15%	28%	6%	20%
Среднемировой уровень	11%	14%	7%	41%

Источник: OECD, 2019

¹¹ <https://bcs-express.ru/novosti-i-analitika/kompanii-s-gosudarstvennym-uchastiem-skol-ko-ikh>

Высокая доля государства среди наиболее крупных компаний по капитализации логичным образом перетекает в другие экономические и финансовые показатели. В рейтинге Forbes за 2021 г.¹² 4 из 10 наиболее прибыльных предприятий напрямую принадлежали государству, а 2 из них опосредованно. В рейтинге компаний по выручке за 2021 г, составленном РБК¹³, 7 из 10 крупнейших компаний были государственными. В другом рейтинге¹⁴ Forbes оценили уровень капиталовложений российских компаний за 2017-2021 гг., в котором госкомпании уверенно заняли 8 из 10 первых позиций.

Рисунок 14. Количество компаний с госучастием в числе 25 крупнейших компаний.



Источник: рейтинги крупнейших компаний.

Дополнительные источники:

- Gabriel Di Bella, Oksana Dynnikova, Slavi Slavov. 2019. "The Russian State's Size and its Footprint: Have They Increased?" IMF Working Paper № 2019/053
- Zahid Hasnain, Anya Vodopyanov. 2019. "State-Owned Enterprises in the Russian Federation: Employment Practices, Labor Markets, and Firm Performance". World Bank Group

¹² <https://www.forbes.ru/biznes/477863-samy-pribyl-nye-kompanii-rossii-2022-rejting-forbes>

¹³ <https://pro.rbc.ru/rbc500>

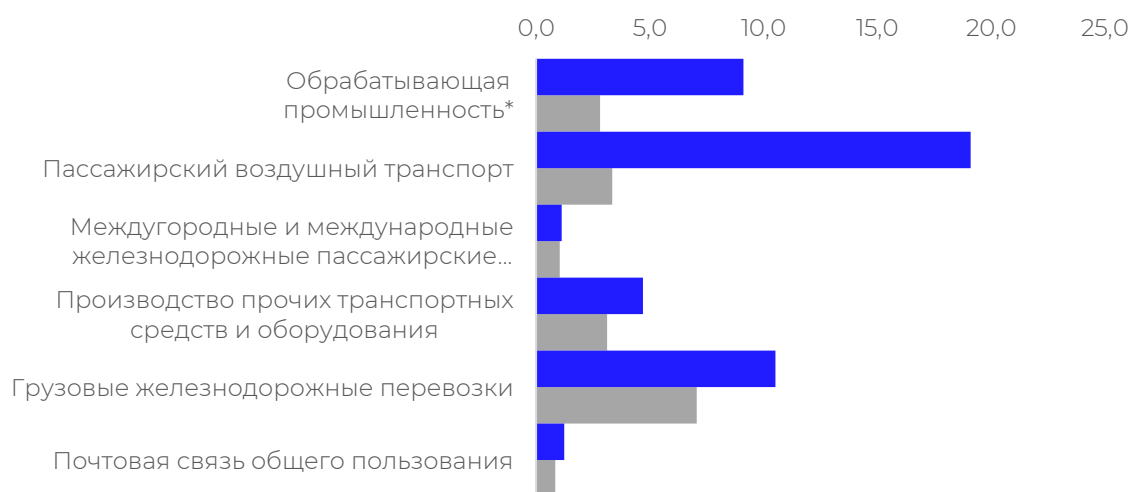
¹⁴ <https://www.forbes.ru/investicii/481503-50-krupnejsih-kompanij-investorov-rossii-2022-rejting-forbes>

7 | Уровень производительности труда в государственных компаниях ниже, чем в частных

Производительность труда в госкомпаниях зачастую ниже, чем в частных как по уровню, так и по темпам роста. Это связано с тем, что частный бизнес, в отличие от государства, прямо заинтересован в том, чтобы зарабатывать больше, он готов активнее вкладывать деньги в развитие, платить более высокие зарплаты сотрудникам, которые эффективно работают. Требования к квалификации работников в госсекторе ниже, чем у частников¹⁵, что также не способствует росту производительности.

Расчет по данным Росстата демонстрирует, что уровни производительности труда в рыночном сегменте (т.е. не включающем госуправление, образование, здравоохранение, соцобеспечение и культуру) государственных и муниципальных предприятий по отдельным отраслям, в которых госкомпании широко представлены, существенно ниже, чем по частным предприятиям.

Рисунок 15. Уровень производительности труда в 2021 г. по отраслям экономики



■ производительность труда, предприятия частной формы собственности, млн руб. на 1 сотрудника

■ производительность труда, предприятия государственной и муниципальной формы собственности, млн руб. на 1 сотрудника

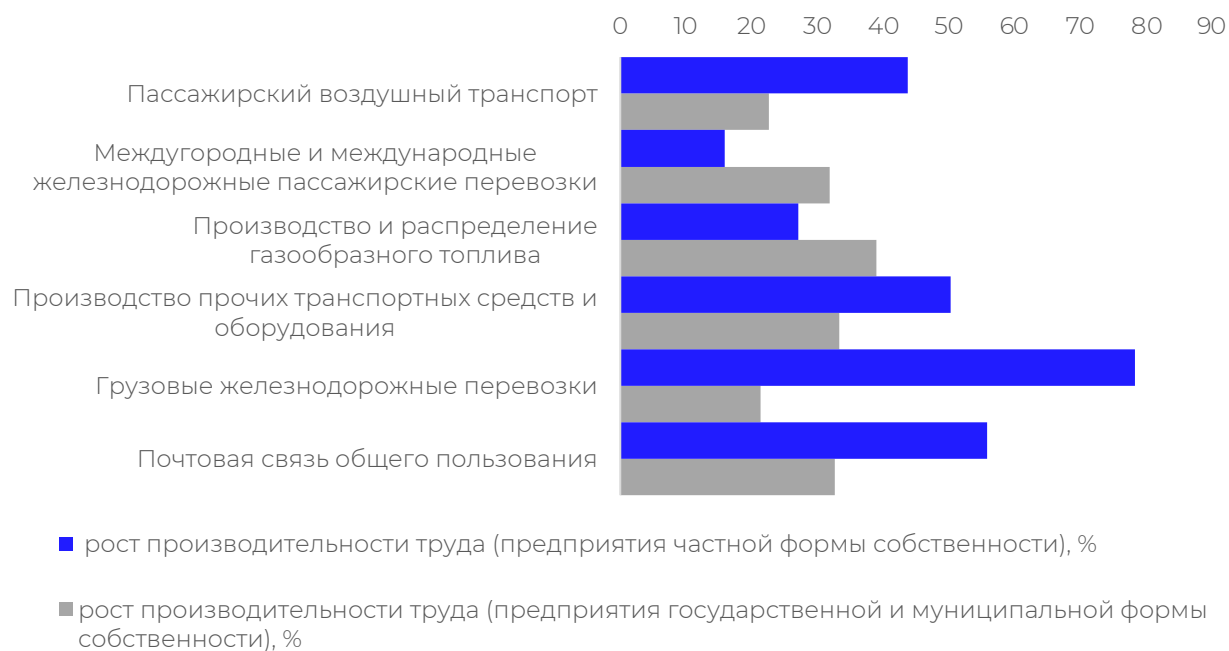
** Сравнивается оборот предприятий государственной или муниципальной собственности и всех форм собственности*

Источник: расчеты по данным Росстата .

Динамика производительности труда в рыночном сегменте госсектора также по большинству рассмотренных видов деятельности слабее, чем в частном секторе.

¹⁵ <https://www.kp.ru/daily/28314/4456991/>

Рисунок 16. Рост производительности труда в 2017-2021 гг., % (накопленным итогом в текущих ценах)



Источник: расчеты по данным Росстата .

Если сопоставить показатели производительности труда в отдельных компаниях с госучастием и в отдельных частных компаниях тех же отраслей, то такое сравнение также оказывается не в пользу госкомпаний.

Таблица 2. Производительность труда как соотношение выручки к числу сотрудников в 2018-2021 гг., млн руб./чел в год

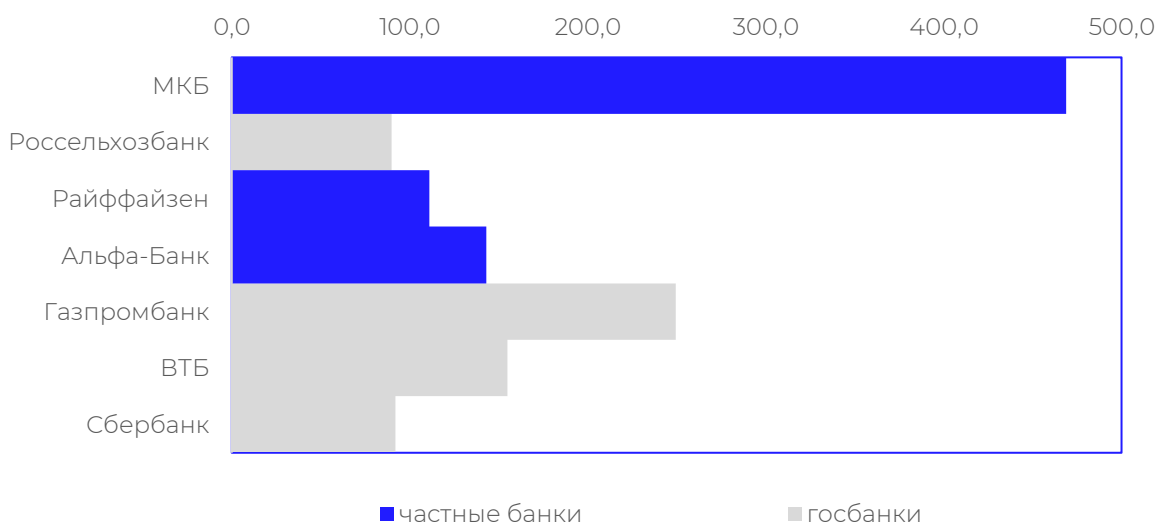
Компания	2018	2019	2020	2021
Аэрофлот	14,9	16,4	8,3	16,3
Уральские авиалинии	23,8	26,0	16,3	29,7
Новатэк	60,7	55,2	42,3	68,3
Газпром	17,6	16,2	13,2	21,6
Лукойл	78,4	77,0	55,9	92,5
Роснефть	25,3	27,5	16,2	26,5

Источник: Данные отчетностей компаний

При этом индекс производительности труда накопленным итогом за 2018-2020 гг., в госкомпаниях оказывается выше, чем в частных, что может быть обусловлено масштабной господдержкой государственных компаний в 2020 г. Следует отметить, что в исследовании производительности труда, проведённом Аналитическим центром при Правительстве РФ в 2017 г., где проводились сравнения тех же показателей по практически тем же компаниям, но за другой период, индексы производительности в частных компаниях оказались также выше.¹⁶

Подходы к расчету производительности труда в финансовых организациях, ввиду специфики финансовой деятельности, отличаются от применяемых к другим рыночным компаниям. В данном случае мы рассмотрим соотношение величины кредитного портфеля к числу сотрудников. Такой расчет для 10 крупнейших российских банков по величине кредитного портфеля в 2021 г., показал, что производительность труда в госбанках часто ниже, чем в частных.

Рисунок 17. Производительность труда в банках, крупнейших по величине кредитного портфеля на конец 2021 г., млн руб. на 1 сотрудника



Источник: расчеты по данным отчетностей банков.

Ряд исследовательских работ указывает на проблемы с производительностью труда в госкомпаниях. Так, в работе Банка России и ВШЭ показано, что сокращение субсидирования госкомпаний не приводит к экономии ими ресурсов и не подталкивает их к повышению производительности¹⁷. В работе Р.М. Энтова и др.¹⁸ на примере 114 крупнейших российских компаний показано, что рост доли госсобственности приводит к снижению производительности труда и ряда других показателей. К аналогичным выводам приходят и зарубежные исследователи¹⁹.

¹⁶ <https://ac.gov.ru/archive/files/publication/a/13612.pdf>

¹⁷ <https://www.kommersant.ru/doc/5783369>

¹⁸ https://library.asue.am/books/vopr_econ_2017%E2%84%96%204.pdf

¹⁹ https://www.epso.org/sites/default/files/article/files/EN_EFFICIENCY%20for%20web.pdf

По данным исследований МВФ, операционные показатели и рентабельность на предприятиях с госучастием ниже, чем в частных компаниях.

Рисунок 18. Производительность труда (миллион долларов США на одного работника) в мировых нефтедобывающих компаниях (Выборка включает 98 национальных нефтяных компаний и 1520 частных компаний)



Источник: IMF Fiscal Monitor

Рисунок 19. Операционные показатели компаний с госучастием и частных компаний (%)



■ Мажоритарное владение государства ■ Миноритарное владение государства ■ Частные

Источник: IMF Fiscal Monitor

Рисунок 20. Производительность труда (млн. долл. на 1 человека)



■ Мажоритарное владение государства ■ Миноритарное владение государства ■ Частные

Источник: IMF Fiscal Monitor

Основными причинами разрыва в уровне производительности труда являются различия в мотивации работников частных и государственных компаний. В частности, такой вывод показан в работе П. А. Ду Монте²⁰, посвященной исследованию мотивации бразильских работников при переходе из госсектора в частный и наоборот. Другая причина отставания производительности труда в государственном секторе от частного заключается в более активном внедрении частными компаниями инноваций, которые оказывают огромное влияние на производительность труда²¹.

²⁰ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1517758017300243>

²¹ Например, в рамках доклада Всемирного экономического форума в мае 2018 года «Инициатива цифровизации: максимизация прибыли от цифровых инвестиций» исследователи выяснили, что отдача от инвестиций в робототехнику технику приносит порядка 30% роста производительности труда, в мобильные и социальные сети – порядка 20%, в интернет вещей – 10%, в искусственный интеллект – 10%, инвестиции во все четыре направления цифровизации – 40%.

Государственные компании в отсутствие конкуренции на рынке увеличивают дополнительные издержки для населения и бизнеса

Монопольное положение госкомпаний на рынках создает основу для дополнительных издержек для общества. Такие издержки проявляются не только в виде роста цен на продукцию монополий, но и в отсутствии стремления к повышению качества обслуживания клиентов.

Наглядным примером таких повышенных издержек для населения является политика крупнейшего банка России по установлению комиссий при переводе денежных средств. До внедрения Системы быстрых платежей банк обслуживал 94% рынка денежных переводов, т.е. являлся основным банком для денежных переводов²² граждан. При этом при переводе денежных средств в другой банк в обязательном порядке долгое время взималась комиссия 1%.

Исследования удовлетворенности потребителей на рынке банковских услуг показывают, что потребители больше удовлетворены обслуживанием в частных банках, чем в государственных. Так, крупнейшие госбанки являются лидерами на рынке практически всех банковских продуктов (выпуск карт, кредитный и депозитный рынки, доверительное управление), при этом анализ удовлетворенности банковскими услугами на портале banki.ru показывает, что только 2 госбанка находятся в первой десятке рейтингов по удовлетворенности клиентов.

Госкомпании имеют повышенную склонность к избыточным расходам, что впоследствии отражается на ценах на их продукцию, устанавливаемую для бизнеса

и населения. Одним из важных направлений таких расходов являются инвестиционные программы, эффективность которых часто подвергается сомнению со стороны экспертного сообщества. Кроме того, из года в год о неэффективных затратах и неэффективном использовании госкомпаниями бюджетных средств заявляют Счетная палата РФ и Минфин России. Так, еще за период 2012-2014 годов Счетная Палата выявила 607 млрд. руб. неэффективных трат госкорпораций. В 2020 году Счетная Палата выявила, что госкомпании перечисляют в бюджет минимум чистой прибыли и не имеют стратегии своего развития. Также в 2020 году Минфин заявил о неэффективном использовании средств Роскосмосом. В 2022 году Минфин объявил о планируемой оценке необоснованных расходов крупнейших госкомпаний. В основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг. Минфин сообщал, госкорпорации не стремятся адекватно контролировать свои расходы, что «ведет к ухудшению экономических перспектив страны».

С точки зрения государственных монополий нет веских причин сдерживать рост издержек, поскольку растущие расходы госкомпаний компенсируются им либо за счет государственных субсидий, либо за счет роста цен на услуги – при этом конечное бремя в любом случае лежит на потребителях, которые оплачивают эту неэффективность либо напрямую за счёт повышенных цен, либо опосредованно за счёт налогов.

²² https://www.kommersant.ru/doc/3854170?from=main_1

Госкомпании более забюрократизированы и менее склонны к внедрению передовых технологий

Применение передовых технологий и практик управления в государственном секторе сдерживается, несмотря на наличие всех необходимых ресурсов для этого.

Ярким примером является цифровая трансформация госкомпаний, начатая с 2021 г., когда были отобраны 50 государственных компаний, которые должны были стать «пионерами» цифровой трансформации, а позже к ним должны присоединиться еще 600 госкомпаний. Согласно плану и методическим рекомендациям Минцифры, госкомпании должны сформировать собственные стратегии цифровой трансформации, KPI (ключевые показатели эффективности) в рамках указанной стратегии и продемонстрировать прогресс в их достижении. Однако на практике все это было сделано сугубо формально.

Государственные компании сформировали стратегии и выделили в своих структурах департаменты по цифровой трансформации. Как отмечают сотрудники таких департаментов, во многом это только усилило бюрократию, поскольку цифровизация подменяется отчетами о ней. Кроме того, изначально поставив амбициозные цели по числу проектов цифровой трансформации, государственные компании зачастую не успевают за своими планами, в результате чего целевые ориентиры регулярно корректируются в меньшую сторону, а проекты цифровой

трансформации открываются «на бумаге» просто для того, чтобы закрыть отчетность, но затем могут так и не реализоваться.

Отличительной особенностью госкапитализма является высокая забюрократизированность и низкая распространённость передовых управленческих технологий. Так, российские госкомпании испытывают трудности с использованием передовых практик управления, таких как Agile и Scrum. О барьерах к внедрению таких практик говорилось в рамках недавно прошедшего круглого стола «Agile в крупных и госкомпаниях». Участники дискуссии признали, что привычные методы управления в российских госкомпаниях мешают внедрению новых методик, в результате чего кампании по трансформации «размываются», то есть достигают в итоге не того результата, который был запланирован изначально.

Также в стороне от практики многих госкомпаний остаются современные управленческие подходы, такие как ESG и бережливое производство. При этом показательно, что даже в тех случаях, когда госкомпании применяют современные методы организации производства (например, «Сбер», «Почта России», РЖД, применяющие бережливое производство), такая трансформация, как правило, приводит к росту или консервации прибыли госкомпаний за счет сохранения монопольно высоких тарифов.

10 | Сложившаяся ситуация ведет к неразвитости финансовой системы страны

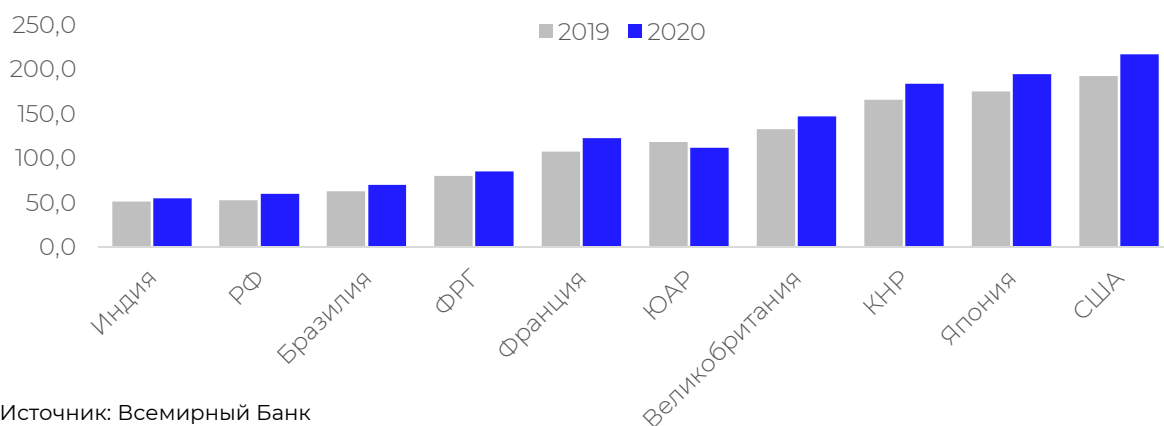
Госкапитализм в России является одной из важных причин неразвитости финансовой системы страны. Государственные компании, доминирующие на ключевых рынках, используют бюджетные средства для финансирования своей деятельности, или получают преференциальные условия заемного финансирования, что сильно искажает кредитный и инвестиционный рынки. Кроме того, высокая доля государственной собственности как в реальном секторе, так и на финансовом рынке, постоянно создает основу для конфликта интересов.

В результате этого, государственные компании практически не испытывают проблем с высокими ставками по кредитам

и неразвитостью фондового рынка, хотя эффективность инвестиционных проектов госкомпаний зачастую подвергается сомнению экспертным сообществом. В свою очередь, для частного бизнеса привлечение заемных средств, как в виде банковского кредитования, так и на рынке ценных бумаг остается недоступным.

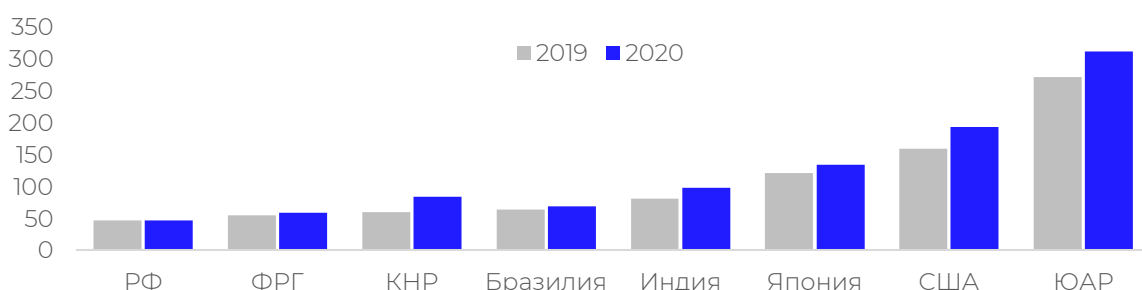
Такая ситуация сохраняется на фоне существенного отставания финансового рынка России от других стран мира. Например, по доле кредитования в ВВП Россия уступает не только наиболее развитым экономикам, но и большинству партнеров по БРИКС. Капитализация фондового рынка также остается очень низкой.

Рисунок 21. Кредит частному сектору в % к ВВП



Источник: Всемирный Банк

Рисунок 22. Капитализация фондового рынка в % ВВП



Источник: Всемирный Банк

При этом государственные заемщики в ряде случаев вытесняют частных. Например, на рынке корпоративных облигаций среди 10 крупнейших эмитентов, на долю которых приходилось 58% рынка в начале 2023 г. частные компании практически отсутствуют. Причина этого – в том, что частным компаниям сложно конкурировать с государственными эмитентами, поскольку нужно предоставлять более привлекательные условия бондов (более частую выплату

купонов, повышенные процентные ставки), и нести в результате этого более высокие издержки. С точки зрения инвестора также возникает проблема пониженной ликвидности облигаций, особенно бумаг частных компаний с небольшой долей рынка, что выражается в более низком спросе на такие облигации как инвестиционный инструмент.

Дополнительные источники

Abramov, Radygin, Chernova (2017) "State-owned enterprises in the Russian market: Ownership structure and their role in the economy", Russian Journal of Economics 3(1): 1-23

11 | Высокая доля государства ведет к низкому уровню развития предпринимательства

Госкапитализм сдерживает развитие частного предпринимательства, особенно малого и среднего. По данным Росстата, в России доля малого и среднего бизнеса в ВВП составляет 21,9% (данные за 2017 год, опубликованные в 2019 году). Последующие оценки также указывают на долю МСП около 20 %. Это достаточно низкий уровень по сравнению с международными показателями: в развитых странах доля малого и среднего бизнеса составляет около 50-60% ВВП. По оценкам Института экономики роста, в Великобритании этот показатель составляет 51%, в Германии – 53%, в Финляндии – 60%, в Нидерландах – 63%.

Негативное влияние на развитие малого и среднего бизнеса в России связано с целым рядом факторов – невысокими темпами экономического роста (а значит, и спроса на товары и услуги), недоступностью заемных средств для развития бизнеса, достаточно высокой налоговой нагрузкой и т.д. При этом деятельность госкомпаний, получивших доминирующее положение на рынке, также является одним из факторов, сдерживающих рост малого и

среднего бизнеса. Кроме того, госкомпании активно занимаются скупкой перспективных стартапов, тем самым способствуя дополнительному расширению госсектора.

Так, за последние несколько лет «Сбер» приобрел такие стартапы, как телемедицинский сервис DocDoc, компанию-разработчика Malivar, мобильную финансовую платформу Plazius, стартап для просмотра интерактивного видео Movika, сервис доставки продуктов «Самокат» (совместно с Mail.Ru Group) и др. В 2021 году глава Сбера Г. Греф сообщил, что за 6 лет было приобретено стартапов на сумму 145 млрд руб. Аналогичная тактика применяется и в «Газпром медиа», который приобретает в первую очередь медийные стартапы, такие как рекламный оператор «Квант», и компания по автоматизированному размещению рекламы GetIntent. Фактически для российских стартапов, если они хотят продолжать работу в России, практически единственная доступная траектория развития – это покупка госкомпанией контролирующей доли в проекте, либо покупка стартапа целиком.

По оценкам Института экономики роста доля малого и среднего бизнеса составляет:

Великобритании 51%

Финляндии 60%

Нидерландах 63%

Германии 53%

В России

20%

Концентрация экономических и социальных ресурсов в руках государственных компаний, зарегистрированных в основном в Москве и Санкт-Петербурге, усиливает проблему регионального неравенства.

Госкапитализм приводит не только к искажению на отдельных рынках, но к изменению географической концентрации ресурсов. По данным СПАРК, Москва занимает первое место среди регионов по количеству юридических лиц, их совокупной прибыли и выручке²³. При этом для большинства крупнейших компаний города центр экономических интересов лежит за его пределами: например, для многих промышленных компаний это местоположение основных производственных мощностей. В результате этого регионы, где фактически осуществляется добыча полезных ископаемых или ключевые стадии их обработки, недополучают налоги от крупных компаний, зарегистрированных в Москве.

Концентрация экономической жизни в столице создаёт перекосы и на рынке труда. По данным Росстата, среднемесячная заработная плата в Москве в 2022 г. превышала средний показатель по России в 1,9 раза. Примечательно, что уже в Московской области такого резкого различия не наблюдается: зарплата там превышает среднероссийский показатель на 9,5% по итогам года и 4,5% в декабре. Анализ показателей среднедушевого и модального дохода на протяжении 2015-2019 гг.²⁴ показывает схожие различия в

показателях: и средний и медианный подушевой доход в Москве более чем в два раза превышали средний показатель по стране. Высокая разница в заработных платах становится одним из факторов высоких издержек госкомпаний. Это влечет за собой масштабный миграционный приток: Москва и Московская область являются главными центрами притяжения для внутренней и международной миграции в РФ по количеству прибывших жителей (353 и 224 тыс прибывших в 2021 г., соответственно)²⁵.

Региональное неравенство поощряет государство еще больше вмешиваться в экономику для смягчения его последствий. При этом нередко применяемые решения носят не системный, а скорее точечный характер: происходит перерегистрация отдельных компаний и их собственников в регионах, сохранение госпредприятий в муниципальной собственности.

В свою очередь, распределительная практика использования федерального бюджета еще больше подстегивает региональные политические и бизнес-элиты к взаимодействию со столицей и государственными компаниями в ней. Так, нахождение руководства госкорпорации рядом с центрами власти облегчает процедуры лоббизма их интересов с одной стороны и усиливает возможность властей влиять на принятия решений в госкомпаниях с другой. В случае сверхкрупных государственных компаний можно говорить не просто о лоббизме интересов, а о прямом влиянии на проводимую государством политику.

23 <https://spark-interfax.ru/statistics/region/450000000000>

24 https://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/bednost/tab1/tab-bed1-2-6.htm

25 <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/BulMigr-2021.xlsx>

13 | Госкапитализм искажает систему принятия решений на региональном уровне

Для многих российских госкомпаний свойственна централизация принятия решений, когда руководство высшего звена не распределяет полномочия по нижестоящим уровням управления, а сосредотачивает их у себя. Несмотря на то, что крупным компаниям сложнее сохранять у себя централизацию решений, большинство госкомпаний относятся к централизованным. Доля же децентрализованных компаний невелика: по данным различных исследований, она составляет 16-17%.

Централизация государственных компаний порождает информационную асимметрию между головным офисом и регионами, а также снижает оперативность принятия решений. Это негативно влияет на эффективность региональных подразделений и сдерживает рост бизнеса. Как отмечают исследователи, низкая производительность в компаниях развивающихся стран связана именно с чрезвычайно высоким уровнем централизации. При этом в развитых странах больше распространены децентрализованные компании, для которых характерны более высокий уровень инвестиций в НИОКР, большее внимание к инновациям, большая доля экспорта продукции и большая устойчивость к экономическим кризисам.

В российских условиях проблема централизации принятия решений дополнительно усугубляется еще и непрозрачностью корпоративного управления. Как показал опрос членов советов директоров российских компаний проведенный PwC в 2017 г., в российских государственных компаниях наблюдается разобщенность в действиях советов директоров и топ-менеджмента. В ряде случаев топ-менеджмент действует «через голову» советов директоров, формируя стратегии и согласовывая их напрямую с профильными государственными органами, в то время как советы директоров просто автоматически согласовывают стратегические документы, тогда как о делегировании принятия решений в региональные филиалы речи и вовсе не идет.

Высокий уровень централизации принятия решений в госкомпаниях наблюдается и в части кадровой политики.

Решения об отставке и назначении глав госкорпораций принимаются не на уровне совета директоров, а напрямую собственником — то есть государством. При такой схеме принятия кадровых решений зачастую отставки и назначения могут приниматься вопреки здравому смыслу и реальным финансовым результатам, которых компании удалось достигнуть при том или ином генеральном директоре.

Основное значение приобретают личные отношения главы госкорпорации с государственными ведомствами. Это приводит к тому, что совет директоров играет лишь формальную роль, а основные решения принимаются акционерами (в первую очередь государством) и топ-менеджментом госкомпаний.

Особого внимания заслуживает централизация принятия решений в российском финансовом секторе, где на госкомпания приходится почти 70% активов. Более 60% банков и небанковских кредитных организаций расположены в Центральном федеральном округе, число региональных банков последовательно сокращается, что затрудняет возможности привлечения финансирования для региональных бизнесов, специфика которых зачастую недостаточно известна крупным госбанкам.

Централизация российского банковского сектора присутствует не только на уровне управления внутри самих банков, но и на уровне государственного регулятора – Банка России. В 2017 г. российский ЦБ начал переход от территориального надзора к централизованному. Цель этой реформы заключалась в том, чтобы все российские банки коммуницировали напрямую с надзорным органом. В 2018 г. переход был завершен. До этого нововведения централизацию провели в подразделениях ЦБ, занимающихся проверками банков.

В целом, наблюдаемая в России централизация и концентрация финансового рынка, влияет как на территориальную и ценовую доступность финансовых услуг, так и их качество. Все это негативно влияет на экономическое и финансовое положение регионов и возможности их развития.

Занятость в государственном секторе России остается высокой, и в ряде сегментов имеет тенденцию к росту.

Среднесписочная численность работников организаций государственной и муниципальной форм собственности, по данным Росстата, составляла в 2021 г. 16,8 млн чел., что составило 39% работников компаний всех форм собственности. Среди организаций, не относящихся к МСП, это 53% работников (Росстат, 2020).

Рисунок 23. Среднесписочная численность работников компаний государственной и муниципальной форм собственности и их доля в общей среднесписочной численности работников в 2010-2021 гг.



Источник: Росстат

Необходимо учитывать, что эти данные не учитывают компании с госучастием, где, согласно отчетности компаний, занято не менее 4 млн. работников. С учетом этого, доля занятых в госсекторе России существенно превышает уровень развитых стран.

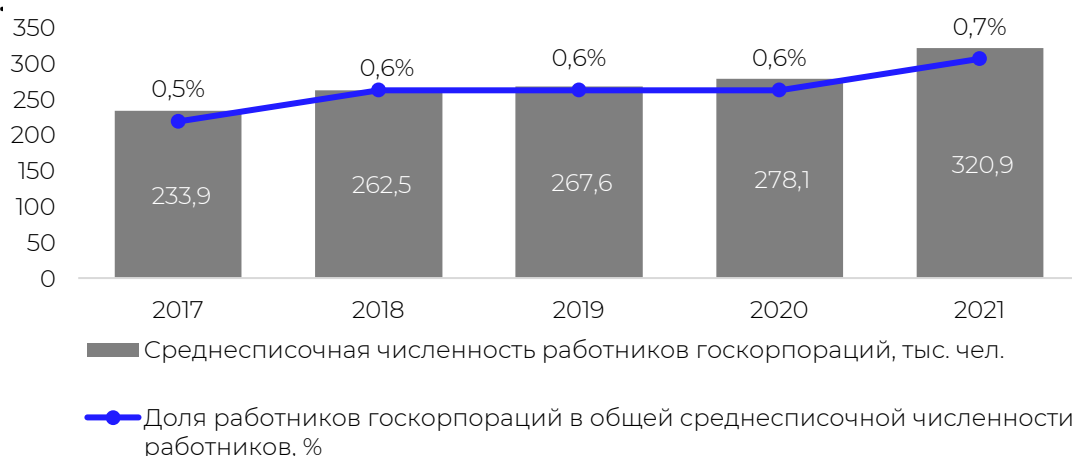
Таблица 3. Доля занятых в госсекторе от общего числа занятых

Россия	24% (30% с госкомпаниями)
ОЭСР	17,91%
Германия	10,63%
США	14,91%

Источник: национальные статистические ведомства

При этом динамика численности работников госкорпораций была в последние годы повышательной.

Рисунок 24. Среднесписочная численность работников госкорпораций и их доля в общей среднесписочной численности работников в 2017-2021 гг.



Источник: Росстат

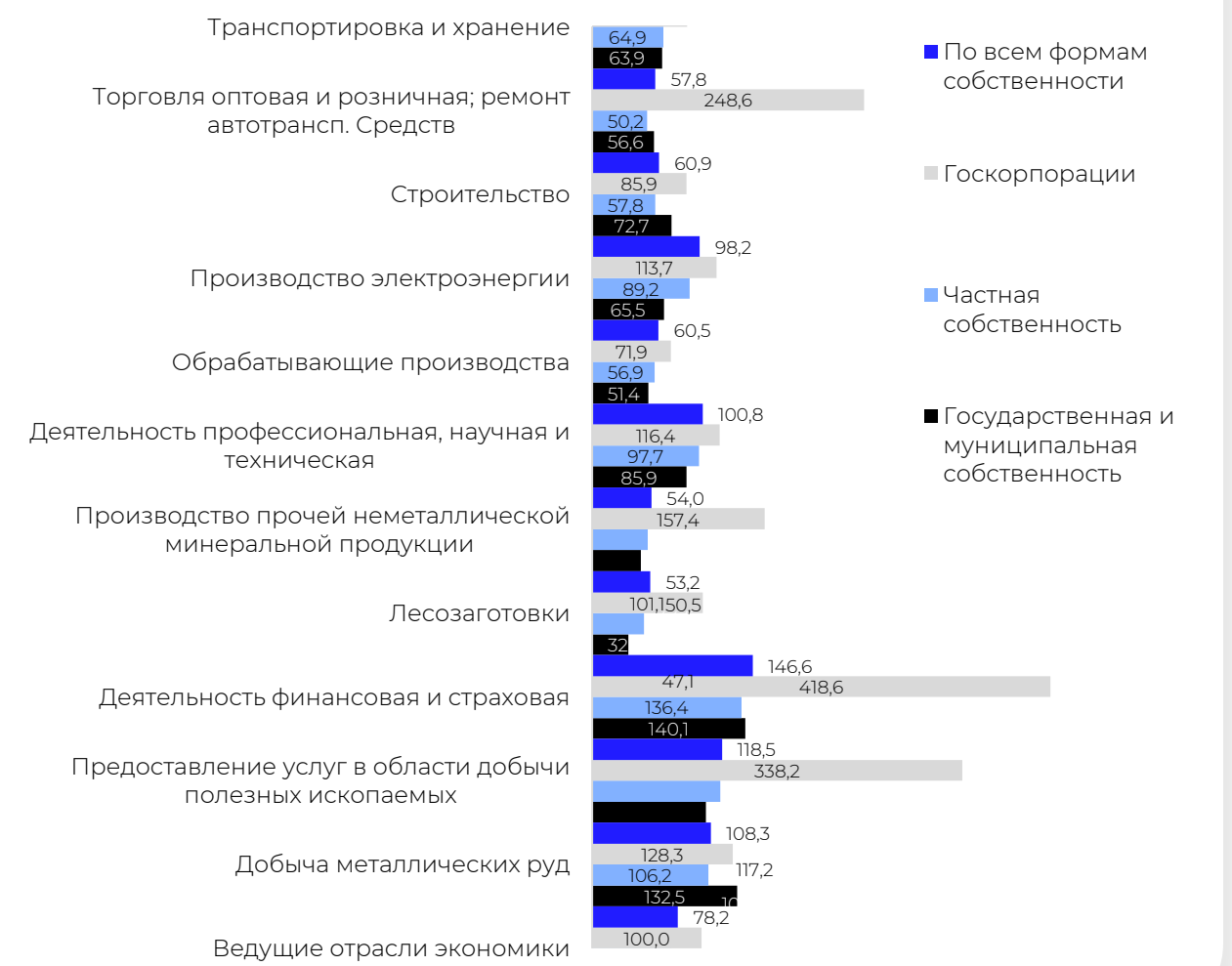
Значительная доля занятых в госсекторе наблюдается на фоне относительно высокой величины оплаты труда во многих госкомпаниях. Если рассматривать только государственные предприятия (без муниципальных, в которых зарплаты существенно ниже), то заметно, что уровень оплаты труда в госкомпаниях в 2017-2021 гг. превышал общероссийский уровень на 3-8,5%, а уровень частного сектора – на 10,6–22,6% ²⁶

Несмотря на то, что соотношение уровня оплаты труда в госсекторе и в целом по России в последние годы снизилось, в ряде отраслей тренд был

обратным, и разница между уровнями зарплат на госпредприятиях и частных предприятиях остается весьма ощутимой. Самое большое превышение в уровне оплаты труда на госпредприятиях над среднероссийским уровнем в 2021 г. наблюдалось в таких видах деятельности, как оптовая торговля топливом – 238,1%, добыча металлических руд – 277,3% и деятельность туристических агентств – 208,8%. Если же говорить о госкорпорациях, то среднемесячные зарплаты превысили среднероссийский уровень на 63,4% по итогам 2021 г., по отдельным отраслям превышение ещё более значимо.

²⁶ <https://fedstat.ru/indicator/58701>

Рисунок 25. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников по формам собственности в 2022 г., тыс. руб.



Источник: Росстат

Высокий уровень зарплат, обеспечиваемый госкомпаниями благодаря бюджетному финансированию, воспринимается работниками как важнейший фактор привлекательности рабочего места. В особенности это характерно для молодых специалистов. Например, исследование ценностей и мотивации молодых людей, выходящих на рынок труда, проведенное в 2021-2022 гг., компанией ЛАНИТ совместно с экономическим факультетом МГУ имени М.В. Ломоносова и Институтом

национальных проектов,²⁷ показало, что конкурентная зарплата для большинства «зумеров» (людей, рождённых после 1995 г.) является ключевым мотиватором на работе. Исследование трудовой мотивации молодежи (18-35 лет), проведенное в Хабаровском крае в 2020-2021 гг., также показало, что для 66% респондентов в возрасте от 18 до 35 лет наибольшую ценность представляет заработная плата.²⁸

27 <https://www.lanit.ru/press/archive/lanit-i-institut-natsionalnykh-proektov-proveli-issledovanie-novogo-pokoleniya-vykhodyashchego-na-ry/>

28 <https://cyberleninka.ru/article/n/trudovye-tsennosti-molodezhi-pokolencheskiy-aspekt-na-materialah-issledovaniya-v-habarovskom-krae/viewer>

Это объясняет, почему госкомпании, согласно результатам опросов, из года в год являются наиболее привлекательными работодателями. Например, по результатам совместного исследования АНО «Россия – страна возможностей» и ANCOR 2023 г., в котором приняло участие более 20 000 респондентов по всей стране (оценивалась привлекательность 600 крупных компаний из 13 отраслей), для аудитории 18-65 лет 1 место по привлекательности заняла компания «Газпром», 2 – «Газпромнефть». В отдельных категориях лидерами также стали госкомпании: «СберТех» (информация и связь), «Аэрофлот» (транспорт), «Роскосмос» (машиностроение), «Стройтранснефтегаз» (недвижимость и строительство), «Газпромбанк» (финансовые услуги)²⁹. Подобный опрос, проведенный ВЦИОМ в 2019 году, также показал, что наиболее привлекательными местами работы являются госкомпании: в ТОП-3 самых привлекательных работодателей попали «Газпром», РЖД и «Роснефть», за ними в рейтинге следовали Сбербанк, Лукойл и Аэрофлот.³⁰

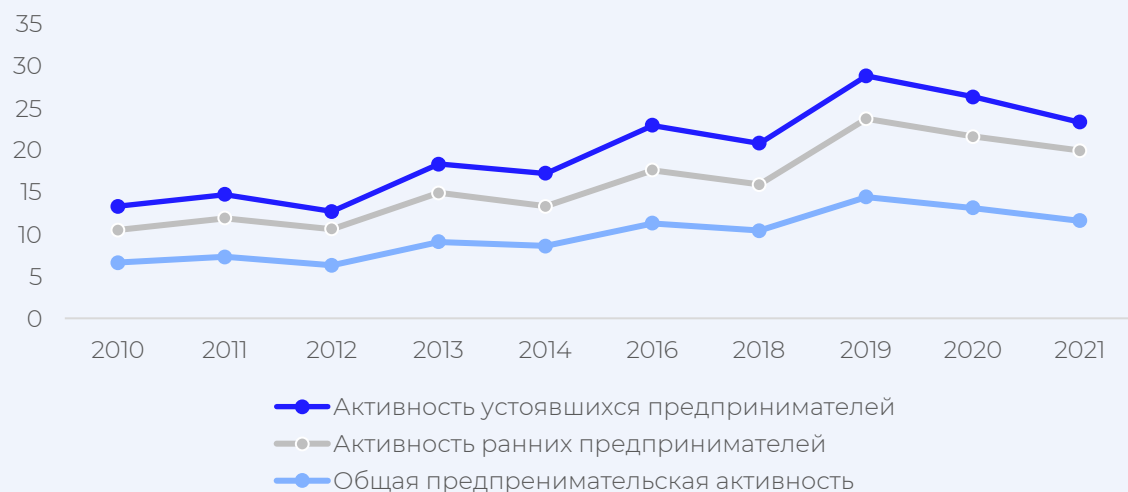
В результате, возможности занятости в госкомпаниях ограничивают возможности частного бизнеса, особенно

малого и среднего, по привлечению персонала. Сдерживается также и раскрытие предпринимательского потенциала населения. Молодежь, стремящаяся устроиться в госкомпанию на работу, не заинтересована в развитии собственного бизнеса. По данным выборочного наблюдения трудоустройства выпускников Росстата, проведенного в 2021 г.: лишь около 1,5% выпускников 2016-2020 гг. организовали свой собственный бизнес или стали самозанятыми.³¹

Это, наряду с остальными факторами, сдерживающими развитие малого и среднего бизнеса, приводит к тому, что в целом привлекательность предпринимательства в России остается невысокой.

Согласно отчету «Глобальный мониторинг предпринимательства» (2021/2022)³², Россия в 2021 г. находилась на 41 месте в рейтинге оценки возможностей для создания бизнеса из 47 исследуемых стран. Согласно тому же отчету, предпринимательская активность в России, достигнув максимума (небольшого, относительно уровня других стран) в 2019 г, в последующие годы снижалась (Рис. 21).

Рисунок 26. Уровни предпринимательской активности в России, % от трудоспособного населения.



Источник: Отчет «Глобальный мониторинг предпринимательства», ВШМ СПбГУ, 2021/2022

29 <https://amr.ru/press/members/rabotodatel-mechty-kakoy-on/>

30 <https://tass.ru/obschestvo/6721239>

31 https://gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_trudoustr_2021/index.html

32 https://gsom.spbu.ru/images/1/1/otchet_2022_final_1.pdf

Концентрация на сырьевых отраслях и доминирование государства на других олигопольных рынках обуславливают несбалансированную структуру экономики

Доминирующая роль госкомпаний в сырьевом секторе экономики, а также в других ключевых ее секторах способствует консервации существующей структуры экономики. Фактически в России все еще сохраняется структура промышленности XX века, с преобладанием таких традиционных секторов как добыча полезных ископаемых, металлургия, химия и нефтехимия, обеспечивающие первые два передела сырья. Для сравнения, в ведущих экономиках в промышленности преобладают технологичные сектора – машиностроение (Германия), электротехника, ИТ-оборудование (Китай), обеспечивающая производство более высоких переделов, что приближает экономику к состоянию «индустрии 4.0».

Таблица 4. Доля различных подсекторов в промышленности России, Китая и Германии (Россия – по добавленной стоимости, Китай и Германия по выручке)

	Россия	Германия	Китай
Добыча полезных ископаемых	44%		5%
Производство пищевых продуктов, напитков, табачных изделий	7%	10%	10%
Производство текстильных изделий, одежды, кожи и изделий из кожи	1%	1%	6%
Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения	1%	1%	1%
Производство бумаги и бумажных изделий	1%	2%	1%
Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	0%	1%	1%
Производство кокса и нефтепродуктов	9%	5%	5%
Производство химических веществ и химических продуктов	5%	9%	7%
Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях	2%	3%	3%
Производство резиновых и пластмассовых изделий	1%	4%	3%
Производство прочей неметаллической минеральной продукции	2%	2%	5%
Производство металлургическое	11%	6%	12%
Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	3%	6%	4%
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий	2%	5%	11%
Производство электрического оборудования	1%	5%	7%
Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	2%	12%	7%
Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	2%	21%	9%
Производство прочих транспортных средств и оборудования	3%	2%	1%
Производство мебели, прочих готовых изделий	1%	1%	1%
Ремонт и монтаж машин и оборудования и другое	2%	4%	2%

Источник: Росстат, федеральное статистическое ведомство Германии, Национальное бюро статистики Китая, 2020-2021

Сложившаяся структура экономики тесно связана со структурой и динамикой инвестиций в основной капитал. Несмотря на то, что в 2022 г. началась интенсивная структурная адаптация в условиях противодействия санкционному давлению (с общим темпом роста инвестиций в 4,6%), основной рост инвестиций наблюдался прежде всего в отраслях с высокой долей государственного участия, а также в ряде других традиционных секторов как металлургия и химическая промышленность. При этом инвестиции падали в основных несырьевых секторах, требующих инновационного, технологического и инвестиционного прорыва. Это может указывать на то, что фактическим приоритетом в 2022 году стало сохранение традиционных окологосударственных, сырьевых и низкопередельных отраслей. В то время как реальное достижение технологического суверенитета и переход к несырьевой экономике отложены на более поздний срок.

Таблица 5. Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по полному кругу хозяйствующих субъектов (в процентах к предыдущему году)

	2022		2022
сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	92,0	производство электрического оборудования	80,2
добыча полезных ископаемых	109,2	производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	92,4
обрабатывающие производства	93,7	производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	44,4
производство пищевых продуктов	79,4	производство прочих транспортных средств и оборудования	102,4
производство напитков	62,2	производство мебели	69,7
производство табачных изделий	45,0	производство прочих готовых изделий	111,3
производство текстильных изделий	69,5	ремонт и монтаж машин и оборудования	88,0
производство одежды	86,1	обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	102,1
производство кожи и изделий из кожи	99,7	водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	102,5
обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения	84,0	торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	92,4
производство бумаги и бумажных изделий	86,8	транспортировка и хранение	118,9
деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	66,5	деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	107,9
производство кокса и нефтепродуктов	94,6	деятельность в области информации и связи	96,0
производство химических веществ и химических продуктов	115,7	деятельность профессиональная, научная и техническая	105,8
производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях	83,4	государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	102,8
производство резиновых и пластмассовых изделий	71,9	Образование	102,7
производство прочей неметаллической минеральной продукции	95,8	деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	100,5
производство металлургическое	107,9		
производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	84,4		
производство компьютеров, электронных и оптических изделий	98,5		
Всего			104,6

Источник: Росстат.

Рост тарифов естественных монополий способствует проведению более жесткой денежно-кредитной политики ЦБ

Рост цен и тарифов на товары и услуги госкомпаний влияют на общий рост потребительских цен, как непосредственно через рост тарифов для физических лиц, так и опосредованно через рост тарифов для компаний.

Несмотря на то, что цены (тарифы) на рынках передачи электроэнергии, жилищно-коммунальных услуг, железнодорожного транспорта и др. регулируются ФАС России, даже в последние годы повышение ряда цен и тарифов было выше показателей инфляции.

Рисунок 27. Индексы потребительских цен в целом и по видам услуг на рынках с большой долей госкомпаний (ЖКУ, электро- и газоснабжение) в России в 2002-2022 гг., декабрь к декабрю предыдущего года

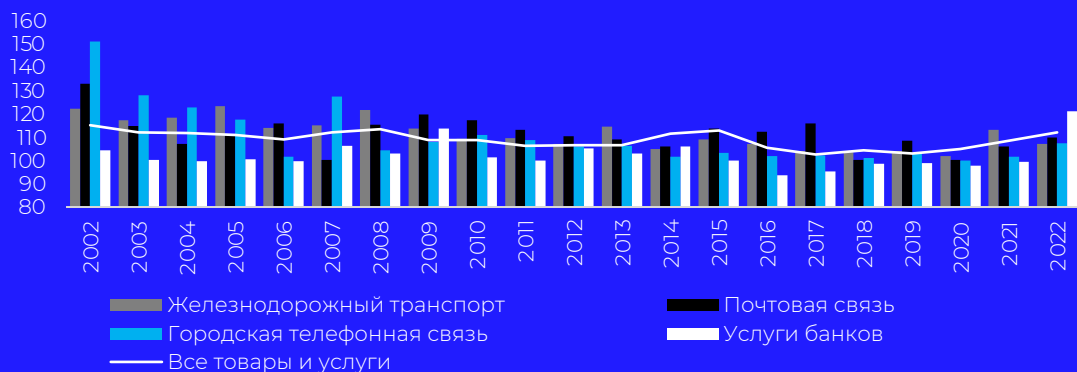


Источник: Росстат

За 2021 г. ФАС России было выдано 67 предписаний и приказов об отмене тарифных решений региональных органов тарифного регулирования. При этом в 26 регионах в результате вмешательства ФАС России тарифы были снижены. Особое внимание уделялось тарифам в области обращения с твердыми коммунальными отходами, так как вследствие проведения реформы в этой области («мусорная реформа») именно они отличались наиболее значительным ростом.

Аналогичная ситуация с превышением роста тарифов над уровнем инфляции периодически возникает на рынке пассажирских железнодорожных перевозок, почтовой связи.

Рисунок 28. Индексы потребительских цен в целом и по видам услуг, на рынках с большой долей госкомпаний в России в 2002-2022 гг., декабрь к декабрю предыдущего года



Источник: Росстат

Рост тарифов госмонополий и цен на товары и услуги госкомпаний оказывают влияние на общий рост потребительских цен: как непосредственно через рост тарифов для физических лиц, так и опосредованно через рост тарифов для компаний. Непосредственный вклад роста цен и тарифов госкомпаний в рост инфляции можно оценить через долю расходов на соответствующие товары и услуги в потребительской корзине. Так, доля ЖКУ в потребительской корзине, используемая при расчете индекса потребительских цен, в 2022-2023 гг., составляет более 10%. Это означает, что повышение тарифов на 10% влечёт за собой рост инфляции более чем на 1 п.п. Подсчеты рейтингового агентства АКРА показали, что перенос ежегодной индексации тарифов ЖКХ с 1 июля 2023 года на 1 декабря 2022 г., и ее

увеличение отразятся на годовой инфляции в 2022-2023 гг.: эффект на годовую инфляцию от внепланового повышения тарифов в пределах 9% составит около 1 п.п. на конец 2022 г., к показателю годом ранее и 0,5 п.п. на конец 2023 г.³³

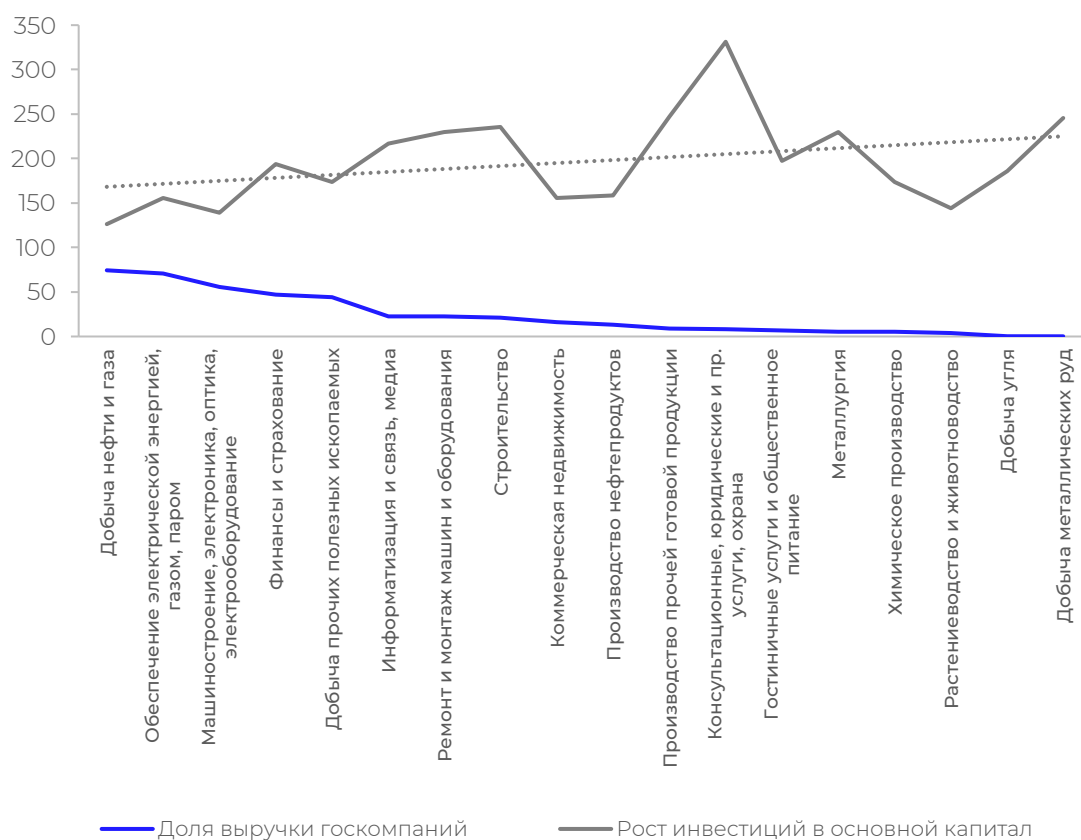
Монопольное ценообразование, применяемое госкомпаниями, ограничивает возможности воздействия на инфляцию монетарными методами, поскольку постоянно действуют дополнительный (немонетарный) фактор роста цен.

³³ <https://www.rbc.ru/economics/28/09/2022/6332cec49a79472fcc74541f>

17 | Необходимость дополнительных усилий при проведении промышленной политики

Система госкапитализма, по сути, закрепляет сложившуюся сырьевую структуру экономики и снижает частную инвестиционную активность, направленную на модернизацию производства. В отраслях, где доминирование госкомпаний особенно сильно, рост частных инвестиций имеет значительно меньшие темпы, чем в отраслях, где госкомпаний мало. Например, согласно докладу ЦСР, к наиболее монополизированным госкомпаниями отраслям экономики (по доле выручки контролируемых государством компаний в совокупной выручке топ-100 компаний отрасли) относятся добыча нефти и газа, водоснабжение и водоотведение, обеспечение электрической энергией, газом, паром – и в этих же отраслях рост объема инвестиций в основной капитал имеет низкие темпы.

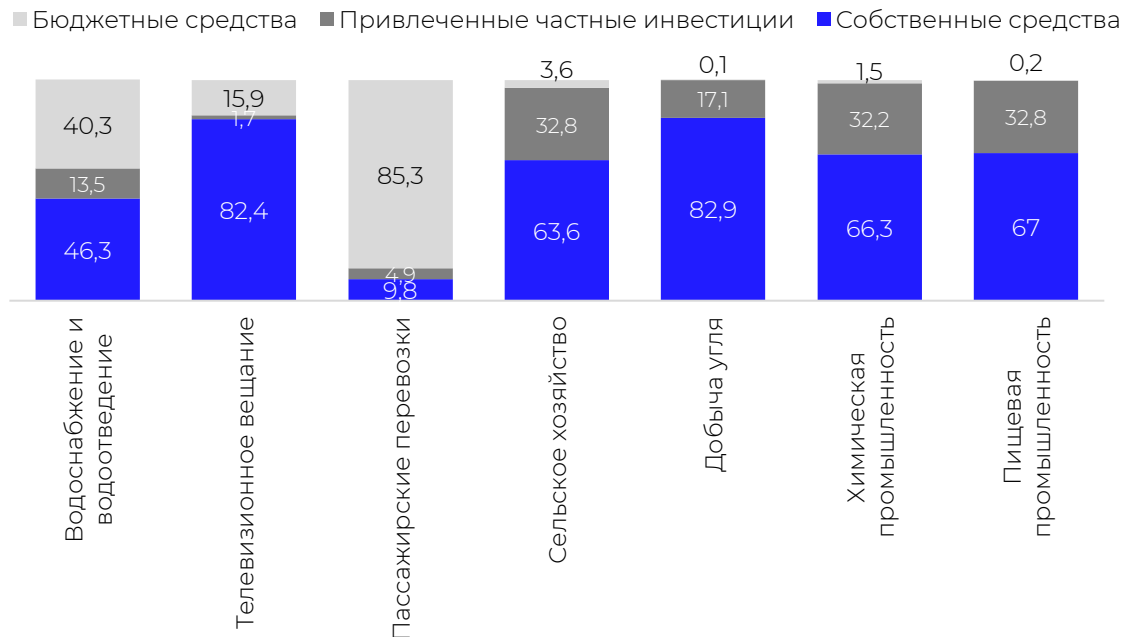
Рисунок 29. Рост инвестиций в основной капитал в 2017-2022 гг. в отраслях-лидерах по выручке крупнейших госкомпаний, %.



Источник: Росстат, ЦСР

При этом в отраслях, монополизированных компаниями с госучастием, чрезвычайно высока доля привлеченных бюджетных средств в инвестициях в основной капитал. По итогам 2022 г. в пассажирских перевозках она составила 94,6% привлеченных инвестиций в основной капитал, в телевизионном вещании – 91%, в водоснабжении и водоотведении – 75%. В отраслях же, где госкомпании представлены более скромно, доля бюджетных инвестиций существенно ниже, соответственно, доля частных привлеченных инвестиций выше.

Рисунок 30. Структура инвестиций в основной капитал по итогам 2022 г., %



Источник: Росстат

Все это обуславливает сложности с проведением структурной трансформации в экономике, что требует расширенных инвестиций в переработку сырья. При этом, в частности, крупные вертикально интегрированные государственные и квазигосударственные сырьевые компании весьма неохотно делают такие инвестиции, так как они в большой степени ориентированы на экспорт сырой нефти, а не на реализацию продуктов нефтепереработки

Так, в 2021 г. доля инвестиций топ-2 нефтных компаний с госучастием в разведку и добычу составила 87,3% всех инвестиций, а в переработку, логистику и коммерцию – суммарно лишь 12,7%. При этом было добыто 293,5 млн т. нефти, а переработано 149,5 млн т. Для сравнения, на предприятиях частной компании Лукойл в 2021 г. было переработано 63 млн т нефти при добыче 79,5 млн т, и структура инвестиций там была уже совершенно иная.

Таблица 6. Структура инвестиций вертикально интегрированных нефтегазовых компаний и структура производства в 2021 г.

Показатель/Компания	Лукойл	Топ-2 нефтяных компаний с госучастием
Инвестиции в добычу, млрд руб.	337	1254
Инвестиции в переработку и сбыт, млрд руб.	110	182
Добыча нефти, млн т	79,5	293,5
Переработка нефти, млн т	63	149,6

Источники: годовые отчеты компаний за 2021 г

Для стимулирования структурной трансформации экономики государство поощряет частные инвестиции, обеспечивая, например, повышение доступности заемных средств за счет программ льготного кредитования для отдельных отраслей экономики. Общий объем расходов федерального бюджета на субсидирование процентных ставок в рамках различных программ поддержки кредитования, а также на субсидирование выплат купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации инвестиционных проектов в 2023 г., составит, согласно ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг.», более 607 млрд руб. Данная сумма, в частности, сопоставима по объему с расходами

федерального бюджета на жилищно-коммунальное хозяйство (604,3 млрд руб.) и почти вдвое превышает расходы на нацпроект «Здравоохранение» (309,9 млрд руб.).

Госкомпании являются инертными инвесторами. Чем выше степень проникновения госкомпаний в экономику, тем острее стоит задача дополнительно стимулировать частные инвестиции, особенно в приоритетные для экономического развития страны сферы. Решение этой задачи требует от государства как дополнительных финансовых ресурсов, так и дополнительных усилий по разработке соответствующей нормативно-правовой базы.

Сохранение системы госкапитализма приведет к негативным долгосрочным последствиям для российской экономики

Российская система госкапитализма способствует возникновению долгосрочных негативных последствий для экономики страны, таких как снижение конкуренции, дефицит ресурсов развития, падение качества продукции, сокращение экспортного потенциала.

В целом в России дела с конкуренцией обстоят не лучшим образом. В проведенном Институтом экономики роста им. П.А. Столыпина опросе для расчета индекса состояния бизнеса и экономики, в 1 квартале 2023 года только 55% компаний ответили о свободной конкуренции на их рынке, остальные заявляют о наличии олигопольной структуры или о доминировании крупных игроков.

ФАС России в 2019 году в проекте доклада о состоянии конкуренции отмечал участие государства в рыночных взаимодействиях не только в качестве разработчика правил и гаранта их исполнения, но и в качестве игрока, способного оказывать существенное искажающее воздействие на конкуренцию

Здесь важно обратить внимание именно на долгосрочные последствия низкого уровня конкуренции. Если в настоящий момент в условиях ассиметрии рынков в России негативное влияние

низкой конкуренции и высоких издержек на конкурентоспособность компаний может быть не столь очевидна (учитывая текущие условия, в которых перед российскими производителями/поставщиками сервисов стоит задача оперативно заместить ушедшие с рынка товары и сервисы зарубежных производителей), то в будущем оно станет куда более ощутимым.

В то время, как частные компании будут внедрять инновации, чтобы повысить свою конкурентоспособность, российские государственные компании будут пользоваться выгодами от положения монополистов, отставая по ключевым показателям качества производимой продукции/услуг. И если на внутреннем рынке это может быть и не так заметно в связи с отсутствием альтернатив, то на внешнем рынке ситуация будет куда более критичной. За рубежом российские госкомпании уже не являются монополистами, и там им предстоит столкнуться с реальной конкуренцией, которую они неизбежно будут проигрывать, учитывая перечисленные выше факторы.

Однако высокий уровень налоговых и тарифных издержек, жесткая кредитно-денежная политика, сложившиеся в существующей системе, не позволят поддерживать конкурентоспособность.

Необходимы меры и решения на отход от системы госкапитализма и развитие частного предпринимательства в России

Назрела необходимость ухода от сложившейся структуры экономики с высокой долей участия государства. Этот путь не является уникальным для российской экономики: реформы госкапитализма проводились и проводятся сейчас во многих странах. Так, большинство стран-членов ОЭСР, начиная с 1970-х годов, последовательно снижали долю госсектора в экономике путём полной или частичной приватизации компаний (Kim, Ali, 2017). При этом Китай, наоборот, не проводил широкую программу приватизации госкомпаний, но отказался от наращивания их размера в большинстве секторов, в максимальной степени стимулируя частный сектор и сохранив существенное присутствие госкомпаний только в стратегических секторах.

Инструментами реформирования госкапитализма могут выступать приватизация, перенос приоритетов поддержки и стимулирования на частный сектор, ограничение монопольного влияния госпредприятий, децентрализация принятия решений. При этом на практике редко наблюдается применение исключительно одного набора мер, на деле государства обычно используют их комбинацию.

При этом необходимо учитывать, что для России реформа госкапитализма не заключается исключительно в смене модели управления госсектором и государственными компаниями, а представляется гораздо шире, в рамках общей структурной перестройки экономики, которая обеспечит снижение доли госсектора не только (и не столько) за счет резкого снижения роли госкомпаний, но за счет повышения роли конкурентного, частного сектора, работающего в комфортных условиях.

Можно назвать это «умной реформой госсектора», которая одновременно заключается в передаче части акций государственных предприятий в собственность других лиц, при этом с гарантией обеспечения национальной безопасности (с сохранением контроля государства через механизмы «золотых» акций), углублением прозрачности и коммерциализации существующих госкомпаний, а также отказом от наращивания доли государства с предоставлением широких стимулов и свобод для предпринимательства.

При этом последнее должно сопровождаться реальным упрощением доступа частного сектора к капиталу, разумным снижением налогового бремени для растущих компаний, отказом от регуляторного давления.

В целом, необходимые меры и решения для реформы российского госкапитализма можно разделить на следующие направления: приватизация, коммерциализация и децентрализация, а также меры по стимулированию развития частного сектора.

Приватизация подразумевает передачу государственных активов в частную собственность, тем самым полная приватизация государственных компаний будет фактически означать отказ от системы госкапитализма.

Приватизация компаний с госучастием, пожалуй, является самой радикальной мерой, реализация которой в условиях укрепившегося госкапитализма значительно затруднена: многие государственные компании сформировали монопольное положение на рынке, а существующая сейчас программа приватизации госактивов фактически заморожена. Немаловажным фактором, препятствующим эффективной программе приватизации, является коррупция, которое может привести к заниженной стоимости реализации государственной собственности. Необходимо также учитывать, что поспешные примеры приватизации в России 1990-х гг. до сих пор отталкивают как представителей государства, так и население от самой идеи реформы госсектора.

Вместе с тем, стоит обратить внимание на успешные примеры приватизации из мировой практики, такие как British Petroleum, British Airways, Japan Tobacco, Air India, Deutsche Post, Deutsche Telekom, Air France, France Telecom, Petro-Canada, являющиеся примерами успешной передачи в частную собственность даже тех функций, которые традиционно ассоциировались с государством. Одним из последних примеров является частичная приватизация телекоммуникационной компании China Unicom в Китае, в рамках которой акции на сумму около 11 млрд. долл. были проданы 14 частным инвесторам.

Приватизация China Unicom была направлена на то, чтобы сконцентрировать компанию на получение прибыли от акционерного капитала при сохранении государственного контроля. Приватизация может также лечь в основу пенсионной реформы России, необходимость в которой давно назрела. В частности, важным шагом может стать создание специализированного пенсионного фонда, в который будут переданы госпакеты акций компаний (с сохранением «золотой акции за государством»), дивиденды по этим акциям и поступления от приватизации государственного имущества. Доходы от управления средствами фонда будут направляться на пенсионные выплаты. Это не только обеспечит приток средств на фондовый рынок, но и в долгосрочной перспективе позволит снизить нагрузку на федеральный бюджет по поддержке пенсионной системы. В свою очередь для населения такой шаг станет справедливым решением, поскольку доходы от активов, находящихся в государственной собственности, будут распределяться в пользу людей, непосредственно участвовавших в ее создании. При этом государство не столкнется с риском передачи контроля над стратегическими ресурсами иностранным бенефициарам. Данная мера приведёт к более справедливому и прозрачному распределению сырьевой и иной ренты среди населения, поэтому

будет положительно воспринята общественностью.

Аналогичное решение уже было опробовано в Китае в 2019 г., когда государственные компании должны были перечислить 10% капитала в фонд социального обеспечения (ASPI, 2019). Похожая практика также нашла применение в Норвегии, где помимо одного из крупнейших в мире суверенных фондов (Норвежский нефтяной фонд) действует также и внутренний Пенсионный фонд Норвегии. В то время как Нефтяной фонд пополняется за счёт сверхприбыли от продажи нефти и инвестирует в зарубежные активы, внутренний пенсионный фонд осуществляет инвестиции в норвежские компании в объёме не превышающим 15% от её капитализации. Тем самым, граждане Норвегии фактически становятся акционерами национальных компаний, а доходы компаний снижают бюджетную нагрузку пенсионной системы.

Одновременно существует и вариант продолжения «народной приватизации» - продажи на рынке пакетов крупных госкомпаний малыми пакетами в собственность граждан с сохранением за государством «золотой акции».

Другим направлением приватизации может стать продажа инвесторам ГУПов и МУПов за 1 рубль, если за последние 5 лет эти государственные или муниципальные предприятия не имели прибыли.

Коммерциализация и децентрализация

- подразумевает внедрение в деятельность госпредприятий системы KPI для менеджмента, с одновременным созданием конкуренции внутри государственного сектора.

Одновременно с этим должна осуществляться децентрализация крупных компаний с госучастием: выделение отдельных единиц на региональном уровне или на уровне вида деятельности. Такие меры позволяют перейти от монопольной ситуации на рынках к олигопольной, но при этом сохранить контроль государства над деятельностью компаний.

Успешный опыт реализации таких реформ накоплен в КНР (Lin, Tao, Liu, 2003) и Южной Кореи (Turner, O'Donnell, Kwon, 2017), а также в Малайзии (Luna-Martinez 2016). Так, в КНР ситуация олигопольной конкуренции между государственными компаниями была создана изначально, обеспечив значительный будущий потенциал повышения эффективности их деятельности. Вместо создания одного национального монополиста практиковалось развитие нескольких федеральных компаний, которые при коммерциализации их деятельности не имели монопольного преимущества на отечественном рынке (Qian, 1999).

В результате, почти каждая отрасль представлена несколькими государственными компаниями, часть из которых находится под контролем региональных властей. Например, в сталелитейной отрасли 3 компании подчиняются центральному правительству, 2 региональным властям. Кроме того, сами эти компании также практикуют различную форму организации своих дочерних предприятий: часть из них являются открытыми акционерными обществами, часть полностью принадлежат материнской компании, а часть являются совместными предприятиями с иностранными инвесторами (например, в секторе автомобилестроения) (Hsieh, Song 2015). В России подобная реформа может быть достигнута за счёт разукрупнения государственных компаний с передачей их различным собственникам, или установления регуляторного ограничения присутствия госкомпаний на рынках, что вынудит руководство компаний к уступке части активов частному сектору.

Меры стимулирования развития частного сектора

должны быть направлены на активизацию частных инвестиций и развитие частного предпринимательства, что автоматически будет снижать долю государства в экономике и связанные с ней проблемы.

В реальном секторе реформы должны быть направлены на снижение порогов входа в отдельные сектора промышленности, поддержку МСП и частных компаний, снижение стоимости кредитных ресурсов и налоговой нагрузки для начинающих и растущих предприятий.

Пандемия и санкционный кризис 2022 г., показали, что частные компании эффективно выживают и перестраиваются в кризисных условиях. Поэтому, кроме непосредственной реформы государственного сектора, необходимо создать предпосылки для быстрого роста частных компаний, способных эффективно заменить прежних гегемонов на рынке (причем как государственных, так и ушедшие иностранные корпорации).

Рост частного сектора автоматически будет снижать долю государства в экономике и связанные с ней проблемы.

Можно отметить, что по данным Росстата в 2022 году из несырьевых секторов экономики рост инвестиций наблюдался именно в той сфере, где государство за счет налогового режима (расширение льгот по страховым взносам до 1000 сотрудников и 2 млрд. выручки, освобождение гостиниц от НДС) и стимулирующего кредитования (кредиты под 3-7 % на строительство гостиниц) создало наиболее привлекательные условия – в сфере гостеприимства и общественного питания

Необходимо обеспечить проекты технологического суверенитета и структурной перестройки необходимыми ресурсами капитала и налоговыми условиями. Для этого требуется как общее снижение уровня процентных ставок, так и предоставление широких каналов рефинансирования для реального сектора, в том числе через развитие рынка корпоративных облигаций и налаживание проектного финансирования под государственные гарантии и специальные кредитные линии Банка России коммерческим банкам под покупку облигаций проектных компаний, создаваемых специально для реализации инвестиционных проектов.

В целом необходима программа поддержки фондового рынка и выпуска облигаций корпоративных эмитентов, муниципальных облигаций и облигаций институтов развития, отвечающим определенным критериям, связанным со значимостью реализуемых компаниями проектов для импортозамещения, расширения экспорта, развития инфраструктуры, регионального развития, автоматическое включение таких облигаций в ломбардный список, компенсацию разницы между стоимостью рыночного финансирования и стоимостью, обеспечивающей конкурентоспособность проектов.

В налоговой сфере крайне важным является предоставление реального инвестиционного вычета, позволяющего компенсировать инвестиции не менее чем на 50 % за счет налоговых отчислений, а также ускоренной амортизации на российское оборудование.



Предпринимательская деятельность должна быть обеспечена предсказуемой и безопасной средой с исключением необоснованного уголовного давления и состязательной судебной системой, обеспечивающей равноправие сторон.



Снижение вмешательства государства в экономику позволит высвободить часть финансовых ресурсов, прежде направляемых на поддержку госкорпораций и госкомпаний важно, чтобы эти ресурсы были либо перенаправлены в частный сектор, либо пошли на общее снижение налогового бремени и сокращение доли государственного бюджета в ВВП.

Для этого реформы госсектора должны быть направлены на те сферы экономики, в рамках которых сформировались значительные искажения под влиянием госкапитализма. В первую очередь это относится к финансовому сектору экономики: необходимы мероприятия по развитию фондового и венчурного рынка, удешевлению стоимости банковского кредита и созданию источников долгосрочного финансирования. Начальная стадия реформ потребует от правительства проведения более мягкой денежно-кредитной и налогово-бюджетной политик, однако, риски ускорения инфляции будут снижаться за счёт общего роста выпуска в экономике.

При этом нельзя отрицать возможную роль государства как центральный элемент реализации программ перезапуска или создания новых отраслевых комплексов.

Представляется целесообразным отказ от концентрации госуправления на обеспечении прибыли крупнейших компаний и перераспределении ресурсов «сверху-вниз» с фокусированием на формировании стратегических предпосылок для роста «снизу-вверх» через выделение приоритетов и создание

для них максимально комфортных условий.

При этом на фоне происходящего санкционного кризиса для запуска отдельных важных направлений обеспечения технологического суверенитета (микроэлектроника, машиностроение, новые технологии) государство может поддерживать данные отрасли и путем вхождения в капитал новых компаний, однако в таком случае должны быть установлены четкие критерии его выхода из капитала по достижению KPI и план по корпоратизации данных новых компаний.

Одновременно для компаний, особо пострадавших от санкций, целесообразно предусмотреть господдержку в виде реструктуризации через временную покупку государством активов и предоставление по ним гарантий, но впоследствии, после адаптации компаний к последствиям санкций, с продажей данных активов в формате обратного выкупа или продажи частным инвесторам.

Подобная программа (TARP, программа выкупа проблемных активов) действовала в США в 2008-2012 годах. В ее рамках правительство покупало, в том числе, акции крупных компаний и предоставляла гарантии по их активам. Так, в результате помощи, оказанной концерну в 2009 году, Министерство финансов США стало владельцем 61 процента акций General Motors (впоследствии корпорация выкупила эти акции обратно).

Снижение уровня монополизации рынков

В условиях монопольного/олигопольного функционирования рынков в сфере поставщиков услуг естественных монополий (электроснабжение, газоснабжение, другие коммунальные услуги) государственные компании не должны рассматриваться как центры прибыли, их деятельность должна быть направлена на предоставление предпринимательскому сектору услуг по доступной стоимости с ограничением максимальной рентабельности на внутреннем рынке до 5 %.

На отдельных рынках возможно предусмотреть программы по повышению конкуренции и повышению свободы выбора потребителей:

Расширить конкуренцию на рынке госзаказа путем разделения закупок на более мелкие лоты и ограничения практики закупок у единственного поставщика;

Расширить конкуренцию на рынке услуг по проведению обязательной экспертизы, нормативно правовое закрепление роли государственных организаций на котором в последние годы в ряде сфер фактически исключает участие частного бизнеса на рынке;

Предусмотреть расширение конкуренции на рынке частных медицинских и образовательных услуг путем предоставления образовательных / медицинских сертификатов на получение услуг гражданами в частных образовательных / медицинских организациях.

На рынке электрогенерации возможно предусмотреть специальную программу для расширения доступа частной генерации к распределительным сетям и свободы договора (например, крупных промышленных предприятий с собственной независимой генерацией) с возможностью продавать электроэнергию напрямую потребителям, минуя сложные механизмы согласования с энергоснабжающими организациями или обязательного выхода на оптовый рынок электроэнергии при наличии генерации больше 25 Мвт, сняв существующие ограничения на выбор поставщика/энергоснабжающей организации для потребителей;

На рынке газоснабжения вернуться к вопросу расширения недискриминационного доступа независимых поставщиков газа и потребителей к единой системе газоснабжения, а также расширить конкуренцию на рынке подключения промышленных потребителей и объектов капитального строительства к сетям газоснабжения и обслуживанию сетей газоснабжения;

Дополнительные источники

Chul Ju Kim, Zulfiqar Ali. 2017. "Efficient Management of State-Owned Enterprises: Challenges and Opportunities" ADBI, Policy brief №2017-4

Sturesson Jan, Scott McIntyre, and Nick C. Jones. 2015. "State-Owned Enterprises: Catalysts for Public Value Creation?" PwC, Public Sector Research Centre

Дополнительные источники

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2003. "Privatising State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries"

Michael Pollitt, Andrew Smith. 2002. "The Restructuring and Privatisation of British Rail: Was It Really That Bad" Fiscal Studies vol 23 N°4

Justin Yifu Lin, Ran Tao, Mingxing Liu. 2003. "Decentralization, Deregulation and Economic Transition in China" London School of Economics

Mark Turner, Michael O'Donnell and Seung-Ho Kwon. 2017. "The Politics of State-Owned Enterprise Reform in South Korea, Laos, and Vietnam" Asian Perspective 42

Luna-Martinez, José de. 2016. "Transforming State-Owned Enterprises: What Other Countries Can Learn from Malaysia" The World Bank

Qian, Yingyi. 1999 "The Institutional Foundations of China's Market Transition", Annual Bank Conference on Development Economics. World Bank

Asia Society Policy Institute (ASPI). 2019. "State-owned Enterprise Policy Reform"