

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ
РАЗВИТИЕ

ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В 2018–2024 ГГ. И ДО 2035 Г.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ **ДОКЛАД**

МОСКВА
ЯНВАРЬ 2018

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

РАДЫГИН А. Д.

доктор экономических наук,
профессор, декан Экономического
факультета, директор ИПЭИ
РАНХиГС, член совета директоров
ИЭП им. Е. Т. Гайдара

АКСЕНОВ И. В.

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник
Лаборатории анализа институтов и
финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС

МАЛЬГИНОВ Г. Н.

кандидат экономических наук,
заведующий Лабораторией
проблем собственности
и корпоративного управления
ИЭП им. Е. Т. Гайдара

ЭНТОВ Р. М.

доктор экономических наук,
профессор, академик РАН

АБРАМОВ А. Е.

кандидат экономических наук,
заведующий Лабораторией
анализа институтов и финансовых
рынков ИПЭИ РАНХиГС

ИЛЬЯСОВА Г. У.

старший научный сотрудник
Лаборатории анализа институтов
и финансовых рынков
ИПЭИ РАНХиГС

ЧЕРНОВА М. И.

научный сотрудник Лаборатории
анализа институтов и финансовых
рынков ИПЭИ РАНХиГС

СОДЕРЖАНИЕ

Введение. Ключевые проблемы и выбор стратегии.....	4
1. Мир и Россия в 2000-е: роль госсектора.....	9
2. Новый — прагматичный — подход к разгосударствлению и аргументы для ускоренного разгосударствления.....	20
3. Ключевые риски разгосударствления и приоритетные цели до 2035 года.....	24
4. Качество нормативно-правовой базы и направления ее совершенствования.....	29
5. Основные предлагаемые направления и меры на 2018–2024 гг. и до 2035 г.....	33
Блок № 1. Реализация системного принципа «Объясняй или продавай» (целевая функция) применительно ко всем объектам государственной собственности.....	33
Блок № 2. Ускоренная приватизация и условия для расширения частной инициативы.....	35
Блок № 3. Стратегическое ядро: прозрачность, эффективность, управление	38
Блок № 4. Управление малыми объектами госсобственности и оптимизация их структуры.....	41
Блок № 5. Ограничение разрастания государственного сектора в экономике и повышения его веса в отдельных секторах.....	43
Блок № 6. Анализ и меры в разрезе секторов экономики.....	45
Приложение 1. Оценка доли участия государства в экономике (за исключением сектора бюджетных учреждений).....	49
Приложение 2. Стратегия государства в отношении компаний различных секторов.....	52

ВВЕДЕНИЕ. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫБОР СТРАТЕГИИ

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

В большинстве академических работ, посвященных сравнению государственного и частного предпринимательства, обычно обсуждается следующая альтернатива: «государство или частный предприниматель». Однако подобная постановка вопроса представляется, по меньшей мере, сильно упрощенной. Ведь на нынешнем этапе развития экономики трудно представить какие-либо общественные структуры, в которых государство просто «изгонялось» бы из сферы хозяйственных отношений.

И в тех случаях, когда признается целесообразным переход к более широкому использованию механизмов рыночного регулирования, государство, во-первых, оказывается инициатором и организатором подобного перехода и, во-вторых, на практике осуществляет контроль за соблюдением правил конкурентной рыночной «игры». Иными словами, и в случае частного, и в случае государственного предпринимательства соответствующие органы регулирования и контроля должны осуществлять свои функции. Речь идет, скорее, об оптимальном выборе форм, в которых современное государство реализует жизненно важные для общества функции.

Хотя длящиеся уже свыше полувека теоретические дискуссии о преимуществах и недостатках государственного предпринимательства, в том числе в общем контексте «провалов государства» и «провалов рынка»,

не столь однозначны¹, подавляющее большинство эмпирических исследований второй половины XX века дает безусловные аргументы именно в пользу частных компаний². Э. Бордман и Э. Вайнинг в известном обзоре, посвященном сравнениям эффективности функционирования частных и государственных компаний, изучили результаты, приводимые более чем в 50 различных исследованиях, и сопоставили их с итогами собственных расчетов. Основной вывод из всех указанных сопоставлений авторы формулируют следующим образом: «Результаты исследований свидетельствуют о том, что при учете широкого круга факторов [влияющих на эффективность хозяйственных операций. — Прим. авт.] крупные промышленные фирмы со смешанной собственностью и аналогичные фирмы, полностью принадлежащие государству, обнаруживают существенно меньшую эффективность по сравнению с подобными им частными компаниями»³. В другом обзоре (Borcherding et al., 1982) рассматриваются итоги 50 эмпирических исследований, в 40 из которых частное предпринимательство оказывалось существенно эффективнее, чем государственное, а еще в 7 случаях невозможно было определить явные преимущества одной из форм собственности⁴. В работе Д. Мюллера сведены воедино результаты 71 исследования, и в 56 случаях принадлежавшие государству предприятия обнаруживали сравнительно более низкую эффективность⁵.

¹ Различные соображения по этому поводу приводились в литературе неоднократно, в том числе в рамках продолжающейся несколько десятилетий дискуссии о «провалах государства» (Радыгин А., Энтов Р. «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики, 2012, № 12, с. 4–30; Радыгин А., Сумачев Ю., Энтов Р. Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики, 2015, № 1, с. 45–79), в теоретических моделях, исследующих эффективность приватизации (Радыгин А., Энтов Р. «Фундаментальная» теорема приватизации: идеология, эволюция, практика. // Экономическая политика, № 6, Декабрь, с. 7–45), по результатам многочисленных российских и зарубежных эмпирических исследований эффективности производства частных и общественных благ 70–90-х гг. XX века — начала XXI века.

² Сводную характеристику сравнительных исследований, опубликованных с начала 1970-х годов, можно найти в: Shirley M., Walsh P. *Public versus Private Ownership / The Current State of the Debate*. WB Policy Research Working Paper #2420, 2000; Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение» для России. М., «Дело», 2014, в 2-х тт.; Estrin S., Hanousek, J., Kočenda, E., Svejnar, J. (). *The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies*. *Journal of Economic Literature*, 2009, 47:3, PP. 699-728; Megginson W.L. *Privatization, State Capitalism, and State Ownership of Business in the 21st Century*. 2016. <http://ssrn.com/abstract=2846784>

³ Boardman A.E., Vining A.R. *Ownership and Performance in Competitive Environments: a Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises* *Journal of Law and Economics*. 1989. Vol. 32. P. 29.

⁴ Borcherding T., Pommerehne W., Schneider F. (1982). *Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries*. *Zeitschrift fur Nationaloekonomie*. Band 89. S. 127–156.

⁵ Мюллер Д. *Общественный выбор III*. М.: ГУ ВШЭ, 2007, с. 501-507. Теоретические модели, лежащие в основе подобных сравнений и выводов относительно неэффективности государственного сектора, по существу, могут фиксировать лишь ту часть потерь общества, которая отражается в логике обычных рыночных операций.

С теоретическими выводами, по-видимому, согласуется один из важнейших результатов обследований: *уровень совокупных издержек почти во всех рассматриваемых случаях оказывался ниже на частных предприятиях*. Вместе с тем именно такие предприятия значительно чаще выпускали новые изделия (продукцию повышенного качества). Результаты многочисленных исследований могут свидетельствовать: в отличие от частных предприятий государственные компании во многих ситуациях могут поддерживать свою рентабельность прежде всего за счет повышения цен на свою продукцию. В сочетании с другими факторами (меньшая зависимость топ-менеджеров от результатов рыночного соперничества и сравнительно большая их привязанность к итогам «сугубо административных» игр, недостаточная инициативность и др.) — все это серьезно ослабляет стимулы к снижению издержек и/или повышению качества продукции.

Исследования, показывающие более высокую эффективность государственных компаний, не только немногочисленны, но — что, по-видимому, особенно существенно — охватывают узкий круг отраслей (в 4 из 5 рассмотренных случаев это производство и распределение электроэнергии), где по ряду причин до настоящего времени весьма скромную роль играют механизмы конкурентного соперничества. Это вполне согласуется с соображениями об особой роли той «окружающей среды», в которой функционируют частные и государственные компании. В большинстве рассмотренных случаев *подлинную основу более высокой эффективности, по-видимому, образовали не только и не столько преимущества организации и управления частных компаний сами по себе, сколько реализовавшие их потенциал механизмы рыночной конкуренции*.

В России 2000-х гг. **количественная и/или качественная экспансия госсектора в различных формах стала однозначным трендом**. Для 2000–2008 гг. была характерна тенденция к количественной экспансии, однако во втором десятилетии 2000-х гг. тренд изменился: доля компаний с госучастием в ключевых экономических показателях стабилизировалась или возростала незначительно (хотя необходимо отметить в определенной мере циклический характер данных показателей с учетом макроэкономической конъюнктуры).

Это означает, в частности, что процесс усиления роли государства в экономике перешел в иное — качественное — состояние. Это происходит преимущественно через повышение роли государственных структур (в том числе не имеющих прямого отношения к хозяйственным операциям) в распределении финансовых ресурсов и контроле экономических агентов, активизацию сформированных вертикально-интегрированных структур (ВИС) в ряде отраслей, государственных корпораций и институтов развития, передачу в их капиталы имущества непубличных государственных компаний, процессы «псевдоприватизации», расширение сфер (зон контроля) государственного регулирования. В той или иной форме продолжается и

характерный для 2000-х гг. процесс количественного расширения госсектора — через внесение активов в ВИС, увеличение пакетов акций, принадлежащих государству, в капиталах крупнейших публичных компаний, и др.

Масштабы этого процесса остаются не вполне ясными. Тем не менее *размеры государственного сектора в экономике РФ остаются по-прежнему относительно высокими, а издержки достаточно очевидны.*

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

Во-вторых, государство — как абстрактное и неперсонифицированное понятие — является менее эффективным собственником, чем частные структуры, прежде всего в конкурентных отраслях. Возможности менее эффективного хозяйствования определяются особенностями государственной собственности, воспринимаемой обычно в качестве некой коллективной (общей)⁶. Механизмы мониторинга за результатами деятельности государственных предприятий, разумеется, не могут предполагать контроля со стороны каждого гражданина. Обычно указанная обязанность возлагается на некоторые ведомства исполнительной власти, тем самым складывается система отношений «принципал — агент», в рамках которой еще больше вопросов возникает при рассмотрении механизмов мониторинга за результатами того контроля, который должны осуществлять указанные ведомства. «Мониторинг мониторов», по существу, вырождается в неэффективную бюрократическую пирамиду многоступенчатого административного контроля и формальной отчетности.

Нельзя однозначно утверждать, что государственные компании априори менее эффективны в сравнении с частными. Однако при прочих равных условиях государству сложнее быть эффективным собственником, чем частному юридическому лицу. Масштабы государственной собственности обостряют управленческие проблемы.

В-третьих, одним из значимых следствий указанных процессов становится нефор-

⁶ В работе, посвященной философии права, Г. В. Ф. Гегель отмечает, что некоторые характеристики общей собственности граничат с «неправом» (Гегель Г. В. Ф. *Философия права*. М.: Мысль, 1990, с. 105).

мальное огосударствление частного сектора экономики и появление «частных государственных компаний». Одновременно происходит сужение пространства для частной инициативы, эрозия цивилизованных имущественных отношений, возможностей реализации прав частной собственности (частного бизнеса) и конкурентных рынков в связи с экспансией госсектора де-юре и де-факто.

Можно сформулировать следующую **дилемму в выборе стратегии до 2035 года**:

- инерционное продолжение политики усиления государства (развитие не декларированной официально модели государственного капитализма, формировавшейся в 2000-е гг.) или
- политика разгосударствления (декларируемая формально на всех уровнях власти), предполагающая поиск прагматичного баланса между сохранением рычагов государственного влияния (прямое вмешательство, жесткий контроль) и полным уходом государства из тех или иных секторов экономики (с замещением отраслевым регулированием и иными формами контроля стратегических компаний).

В качестве **основной идеи для 2018–2024 гг. и до 2035 г.** можно предложить следующую — придание **нового импульса** процессу разгосударствления российской экономики до 2035 г., то есть общее сокращение избыточного государственного сектора в экономике и оптимизация управления объектами (имуществом), необходимыми для реализации **функций государства и стратегических задач экономического развития**.

При этом вопрос определения масштабов по сокращению присутствия государства в российской экономике весьма неоднозначен: решение во многом зависит от выбора тех или иных стратегий и показателей в конкретных секторах, требует определения (прежде всего политического) стратегически необходимых размеров государственной собственности, а также понимания финансовых источников для дальнейшего разгосударствления.

1.

МИР И РОССИЯ В 2000-Е: РОЛЬ ГОССЕКТОРА

После значительного расширения государственной поддержки, оказанной частному сектору правительствами многих стран мира в период кризиса 2008 г., последующие 2009–2010 гг. стали рекордными по продажам государственных активов частному сектору (с учетом обратного выкупа, что нельзя назвать приватизацией в строгом смысле).

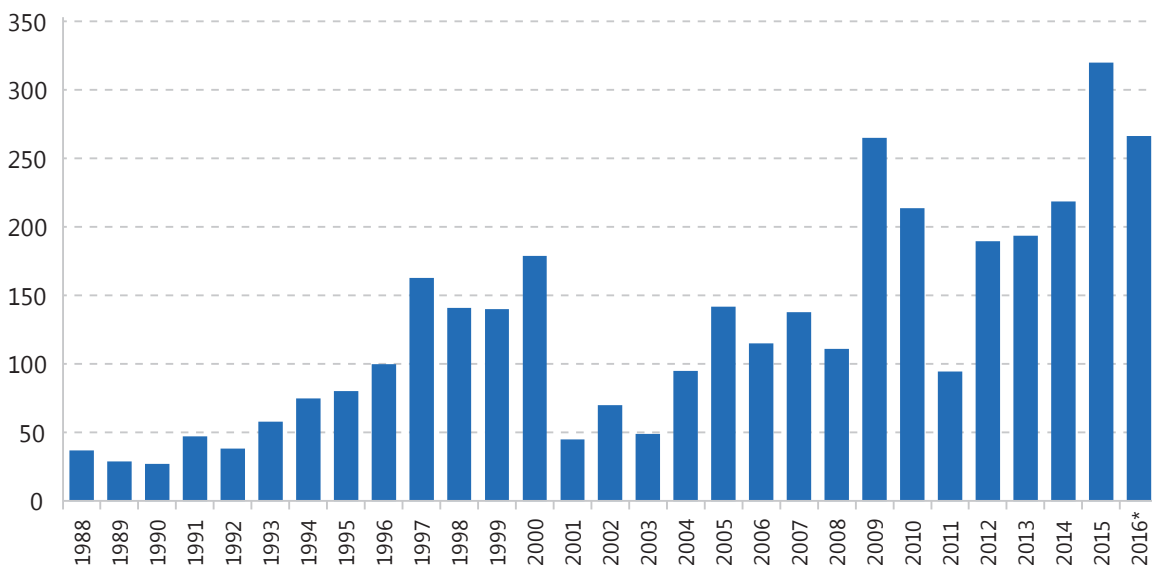
Тем не менее начиная с января 2013-го по декабрь 2016 года поступления от приватизации в мире составили почти один триллион долларов (998,8 млрд долл.), что гораздо больше, чем за любой сопоставимый период со времен Маргарет Тэтчер, открывшей дорогу современной эре приватизации в 1979 г. В 2015–2016 гг. они достигли 586,3 млрд долл. Объемы приватизационных продаж за 2014–2016 гг. занимают, соответственно, третью, первую и вторую строки начиная с 1988 г. (см. рис. 1), исключая два года максимальных уровней этого показателя (2009–2010), когда происходил обратный выкуп акций компаниями, чьи пакеты были приобретены правительствами разных стран в целях финансовой стабилизации этих предприятий во время глобального финансового кризиса 2008–2009 гг.

Таким образом, современные программы приватизации приносят государствам ежегодно почти по четверти триллиона долларов, что свидетельствует о *начале новой масштабной приватизационной волны в мире*, которая может продлиться длительное время.

Новые приватизационные планы затрагивают страны практически всех регионов мира, хотя цели могут заметно различаться: стратегические и/или структурные соображения, чисто тактические шаги (идеология, средство пополнения бюджета), задачи повышения эффективности экономики и др.

В России в 2000-е гг. произошло серьезное смещение акцентов в роли, которую государство играет в сфере отношений собственности, по сравнению с периодом 1990-х гг. — в сторону усиления его влияния.

Рисунок 1. Мировые доходы от приватизации. 1988–2016 гг., млрд долл.



Источник: *Privatization Barometer 2015–2016*

* Предварительные данные

В 2000–2005 гг. усилия государства были направлены преимущественно на оптимизацию своего имущественного присутствия в экономике, сохранившегося после реализации программ чековой (1992–1994 гг.) и денежной (1995–1999 гг.) приватизации. В последующие годы масштабы присутствия государства явно расширились — посредством активизации компаний с долей государства в капитале. Госкомпании встали на путь расширения масштабов своего бизнеса и его диверсификации, участвуя в слияниях и поглощениях. После 2005 г. вновь активизировалась политика укрупнения разрозненных активов, остающихся в собственности государства, в интегрированные структуры.

Новым аспектом имущественной политики государства стало появление в 2007–2008 гг. государственных корпораций. Среди создаваемых интегрированных структур некоторые охватывали целые отрасли (авиационная и атомная промышленность, судостроение), включая выпуск гражданской продукции.

Расширение участия государства в экономике нашло свое отражение и в программных документах. Принятую в 2008 г. Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. отличает четкая констатация органичности государственного сектора в российской экономике и признание роли государственного предпринимательства. Однако в части вопросов управления госсобственностью (если иметь в виду отдельные категории объектов) эти документы содержат в основном те же подходы, что и предшествующие правительственные

программы 2000-х гг. Важным отличием можно считать то, что состав государственного имущества должен соответствовать не только полномочиям и функциям государства, но и структурным изменениям в соответствующих секторах экономики.

Кризис 2008–2009 гг. формально не привел к масштабному прямому росту государственного сектора, если говорить о появлении в казне новых хозяйствующих субъектов, поскольку избранные государством приоритеты антикризисной политики были ориентированы на минимизацию прямого расширения государственного участия в капитале проблемных частных компаний и банков.

Более того, официальные данные Росстата (не учитывающие пирамидальные владения в смешанном секторе) свидетельствуют о продолжающемся и в 2008–2015 гг. сокращении доли госсектора⁷.

Тем не менее практически все экспертные оценки сходятся на том, что доля государства в экономике России возросла как в результате действий компаний смешанного сектора на рынке корпоративного контроля, так и вследствие косвенных антикризисных мер государства. В частности, усилилось косвенное влияние контролируемых государством банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации антикризисных мероприятий, причем масштабы этого процесса (и потенциал дальнейшего роста государственного влияния) остаются не вполне ясными.

По данным ЕБРР, доля госсектора российской экономики в ВВП возросла с 30% 2005 г. до 35% в 2010 г. Эти данные весьма показательны с точки зрения динамики, однако применительно к масштабам госсектора России представляются заниженными. По некоторым оценкам, в 2015 г. только доля (вклад) компаний с участием государства в ВВП составила около 29-30%, а совокупный вклад госсектора — 50-70% (против 35% в 2005 г.)⁸.

По имеющимся оценкам («Тройка Диалог», 2008), федеральные и региональные власти контролировали примерно 40% рыночной капитализации российского фондового рынка в конце 2007 г. по сравнению с 24% в 2004 г. К началу 2008 года «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила порядка 40-45%. В 2009 году этот показатель оценивался различными экспертами в пределах 50%.

⁷ По большинству показателей в 2013–2015 гг. наблюдаемый относительно удельный вес государственного сектора не превышал 15-25%, за исключением инвестиций и занятости.

⁸ Оценки панельной секции по проблемам госсектора, 14.01.2016. Гайдаровский форум — 2016 «Россия и мир: взгляд в будущее», РАНХиГС.

По оценкам МВФ, в 2012 году доля (вклад) 26 госкомпаний в ВВП составила 28%, а совокупный вклад госсектора — 68%⁹. ФАС отмечает, что в 2014 году доля (вклад) госкомпаний в ВВП равнялась 30%, а совокупный вклад госсектора в ВВП — 70% (против 35% в 2005 г.)¹⁰.

Исследование ИПЭИ РАНХиГС, проводившееся в 2015–2017 гг., во многом совпадает с приведенными выше оценками, однако есть и существенные различия — прежде всего по вкладу в ВВП сектора государственного управления. Анализ экономических характеристик КГУ проводился по выборке, включающей 106 крупнейших российских компаний с государственным участием, по которым доступна публичная финансовая отчетность. В 2016 г. из них 86 организаций относились к компаниям с мажоритарной долей государства, где государству прямо или косвенно принадлежало более 50% голосующих акций; остальные 20 — это компании с миноритарной долей государства, а именно, с пакетом от 10% по 50%. В совокупности 106 КГУ преобладали непубличные компании, то есть те эмитенты, чьи акции не входили в листинг Московской биржи. Из 106 КГУ публичными являлись лишь 34 компании (32,1%), остальные 72 компании (67,9%) — непубличные.

В 2015 году стоимость КГУ в России составила 175 млрд долл., и среди стран ОЭСР размер государственного сектора уступает лишь Индии (339 млрд долл.), Корею (218 млрд долл.) и Италию (208 млрд долл.)¹¹. Доля КГУ в рыночной капитализации публичных компаний в России составила 36,9% по стоимости в 2015 году. При этом, несмотря на краткосрочные отклонения, доля КГУ в капитализации лишь немного снизилась с 50% в 2006 году до 47% в 2011 году и 48,7% в 2016 году.

Доля КГУ в численности занятых стабильно возрастала с 2,3% от всех занятых в экономике России в 2006 году до 4,6% в 2011 году и 5,8% в 2016 году.

Сводная доля государственного сектора в ВВП, по нашим расчетам, состоит из трех элементов: долей КГУ, сектором государственного управления (СГУ) и стоимости, создаваемой государственными унитарными предприятиями (ГУПами). Основной вклад в рост относительного размера государственного сектора вносили КГУ, их доля в ВВП выросла с 20,2% в 2006 г. до 25,3% в 2016 г. Доля СГУ за тот же период времени также повысилась с 16,9% до 19,2%. Доля ГУПов, наоборот, сократилась с 2,5% ВВП до 1,5%, что стало результатом целенаправленного воздействия государства

⁹ Hughes R., Josephs T., Karolova V., Krivenkov V., Ljungman G. Russian Federation: Fiscal transparency evaluation. (IMF Country Report N° 14/134). Washington, DC: International Monetary Fund, 2014.

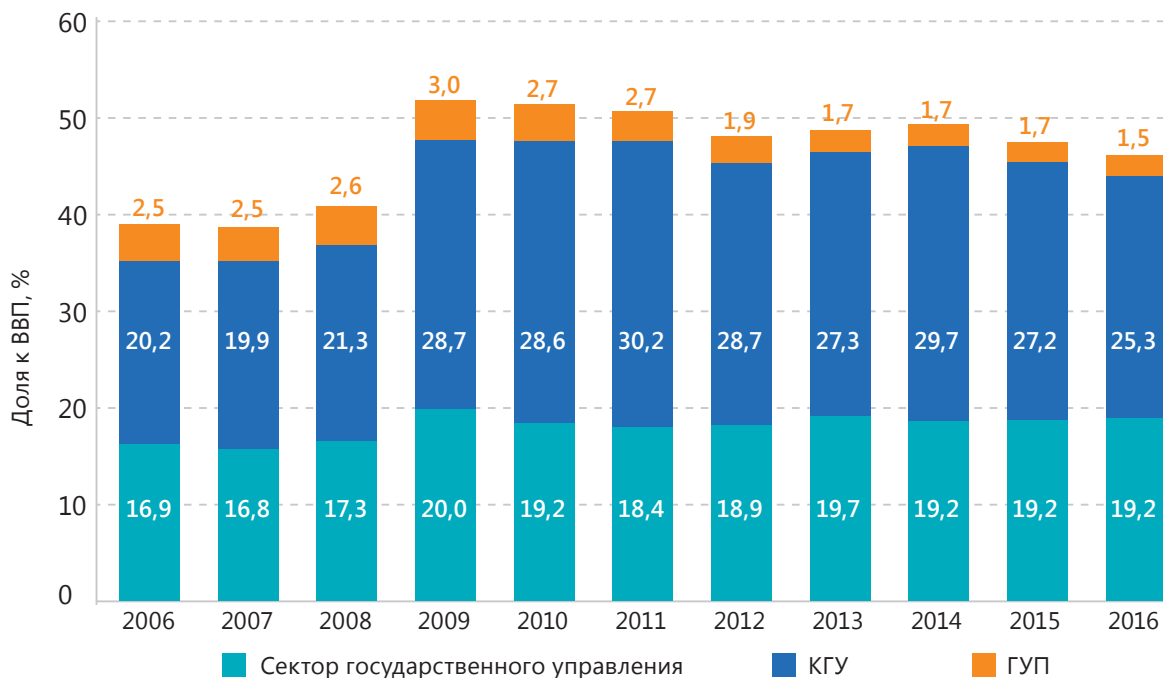
¹⁰ ФАС. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год. М.: Федеральная антимонопольная служба, 2016.

¹¹ Сравнение данных по России проводилось на основе расчетов авторов с использованием данных по другим странам в: OECD. The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, 2017.

на постепенное свертывание данной, как правило, неэффективной организационно-правовой формы.

В результате общая доля государственного сектора в ВВП, включая доли КГУ, ГУПов и СГУ, выросла с 39,6% в 2006 г. до 46,0% в 2016 г.

Рисунок 2. Компоненты общей доли государственного сектора в ВВП России в 2006–2016 гг., %



Источник: рассчитано по данным выборки ИПЭИ РАНХиГС

Эконометрический анализ эффектов прямой, косвенной и суммарной государственной собственности показывает, что размер пакета акций (доли), находящегося в государственной собственности в целом, отрицательно влияет на характеристики эффективности. По критериям финансовой эффективности: валовой рентабельности, рентабельности собственного капитала, рентабельности продаж и долговой нагрузке — КГУ уступают частным компаниям.

Средний валовой выпуск на одного занятого в частных компаниях превосходит аналогичные показатели в КГУ, например, в 2006 г. 4,91 млн руб. в частных компаниях против 3,98 млн руб. и 1,39 млн руб. в КГУ с косвенной и прямой государственной собственностью, соответственно. В 2014 г. средний показатель валовой рентабельности на частных предприятиях составил 12,53 млн руб., в КГУ с косвенной государственной собственностью — 11,79 млн и с прямой — 4,64 млн руб.

В 2014 г. средний показатель рентабельности капитала частных компаний составлял 9%, компаний с косвенной государственной собственностью — 8,77, а с прямой — 7,71%.

Кроме того, изменение рентабельности частных компаний характеризуется значимой зависимостью от динамики косвенных характеристик производительности труда. В то же время у компаний с государственным участием подобной зависимости между прибылью на капитал и характеристиками эффективности не наблюдается.

Повышение размера прямой государственной собственности ведет к снижению производительности труда и показателей рентабельности, а также росту долговой нагрузки. При этом влияние косвенной государственной собственности оказывается противоположным¹².

Как следует из *таблицы 1*, численность организаций, учтенных в реестре федерального имущества, в 2010–2017 гг. продолжала уменьшаться по всем категориям юридических лиц.

Таблица 1. Общества и организации в федеральной собственности, учтенные в реестре федерального имущества в 2010–2016 гг.

Дата	Количество обществ с федеральным участием (включая специальное право), ед.	Другие правообладатели объектов учета федерального имущества, ед.			
		Всего	в том числе		
			ФГУП	ФКП	ФГУ
На 1 января 2010 г.	2 950	...	3 517	Около 50	Свыше 22 000
На 1 января 2013 г.	2 442	22 330	1 795	72	20 458
На 1 января 2014 г.	2 203	19 733	1 727	76	17 930
На 1 января 2015 г.	1 928	18 924	1 557	79	17 288
На 1 января 2016 г.	1 704	18 102	1 247	43	16 802
На 2 января 2017 г.*	1 558	13 076	1 123	43	11 910**

¹² Подробно см.: Абрамов А., Радыгин А., Чернова М. Компании с государственным участием на российском рынке: структура собственности и роль в экономике // *Вопросы экономики*, 2016, № 12, с. 61–87; Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Энтов Р. Государственная собственность и характеристики эффективности // *Вопросы экономики*, 2017, № 4, с. 5–37.

*данные на начало 2017 года получены авторами с поправкой на открытые данные о проданных, реорганизованных и ликвидированных обществах и унитарных предприятиях за прошедший год.

**данные по количеству ФГУ к началу 2017 года приведены по реестру Казначейства (<http://bus.gov.ru/pub/registry>), однако к ним отнесены также органы власти и их территориальные органы (как учреждения по форме), что искажает общую картину.

К началу 2017 г. в наибольшей степени (почти на 70%) сократилось количество ФГУ-Пов. Количество хозяйственных обществ с долей РФ в капитале (только АО)¹³ уменьшилась на 47%.

Далее обратимся к совокупности хозяйственных обществ с долей государства в капитале, которая является ядром принадлежащего государству имущественного комплекса на федеральном уровне (таблица 2).

Таблица 2. Распределение АО в зависимости от размера пакета акций в собственности РФ, 2016 г.

Категории пакета акций	АО, ед.	В т. ч. АО в программе 2017–2019, ед.	Доля АО от общего числа, %	Доля АО в программе от общего числа АО в категории, %
100%	765	332	44,9	43,4
Контрольный (от 50% до 100%)	93	19	5,5	20,4
Блокирующий (от 25% до 50%)	172	53	14,5	30,8
Миноритарный (от 1 акции до 25%)	674	102	10,1	15,1
Итого	1 704	506	29,7	

При несомненном общем сокращении численности хозяйственных обществ с долей государства за 2010–2016 гг. более чем на 40% в структуре этого массива заметно выросла доля миноритарных пакетов акций (долей), которые в 2016 г. стали составлять около 40% всех хозяйственных обществ с долей государства против менее 24% к началу 2010 г. При этом более 90% хозяйственных обществ, в которых Российской Федерации принадлежит менее 25% акций, являются дочерними обществами ранее созданных вертикально-интегрированных структур. То есть по сути

¹³ Акционерные общества (АО) составляют основную массу хозяйственных обществ с долей РФ в капитале. Доля обществ с ограниченной ответственностью (ООО) к началу 2016 г. составила всего 1,2%, хотя в течение 2015 г. их количество и выросло с 16 ед. до 20 ед. после 5 лет постоянного сокращения (в начале 2010 г. — 29 ед.).

управление соответствующими обществами осуществляется со стороны головных компаний ВИС, а формирование указанного массива миноритарных пакетов акций обусловлено: а) особенностями законодательного регулирования правовых механизмов формирования ВИС¹⁴ и б) практикой осуществления бюджетных инвестиций в уставные капиталы обществ ОПК (иными словами — приобретением в федеральную собственность миноритарных пакетов акций в обмен на инвестиции средств федерального бюджета в уставные капиталы соответствующих АО). По указанным причинам такие миноритарные пакеты акций никогда не включались в программы приватизации, и государство продолжает оставаться их держателем.

Помимо указанной тенденции, необходимо отметить проблему веса и ролей различных факторов при осуществлении функций управления принадлежащими государству долями в капитале (таблица 3).

Таблица 3. Ограниченные управленческие возможности в АО, 2016 г.

Группы АО (акции в федеральной собственности)	Количество, ед.
Общества, где управленческие возможности не ограничены — 450, в т. ч.:	
АО, включенные в программу приватизации на 2017–2019 гг. (контрольный пакет акций)	360
Общества, включенные в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 04.08.2004 № 1009	27
Общества, являющиеся институтами развития либо в отношении которых Правительством Российской Федерации приняты иные решения, в том числе об их исключении из программы приватизации на 2014–2016 годы	31
Общества, полномочия акционера в отношении которых осуществляет Минобороны России	17
Общества, зарегистрированные за пределами территории Российской Федерации	15

¹⁴ В соответствии с законодательством РФ, акционерное общество не может иметь в качестве единственного участника другое общество, состоящее из одного лица, то есть если государству принадлежит 100% акций головной компании ВИС, то в собственности такой головной компании не может находиться 100% акций дочерних обществ. Указанные нормы обусловили особенности формирования ВИС с сохранением в федеральной собственности по 1 акции каждого общества, вносимого в уставные капиталы головных компаний ВИС.

Группы АО (акции в федеральной собственности)	Количество, ед.
Оставшиеся компании, где управленческие возможности ограничены — 1254, в т. ч.:	
АО, включенные в программу приватизации на 2017–2019 гг. (пакет акций, не являющийся контрольным)	149
Общества, являющиеся дочерними обществами вертикально-интегрированных структур и государственных корпораций или подлежащие внесению в их уставные капиталы	636 (из которых 436 ед., или более 25% всех АО, — общества с долей государства в уставном капитале менее 2%, где, в соответствии с п. 1 ст. 53 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются)
Общества, находящиеся в процедурах банкротства или ликвидации, либо не ведущие финансово-хозяйственную деятельность, в том числе общества, в отношении которых налоговыми органами приняты решения о предстоящем исключении из ЕГРЮЛ	309
Общества, акции которых в федеральной собственности отсутствуют и в отношении которых используется только специальное право на участие в управлении	43
Общества, акции которых подлежат передаче в собственность субъектов Российской Федерации	13
Общества, акции которых проданы	83
Общества, исключенные из ЕГРЮЛ с в течение 2016 года	21

Так, по данным Федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУ-ГИ), в 2016 г., в реестре федерального имущества содержались данные о 1704 АО, включая 43 АО, где только используется специальное право на участие в управлении («золотая акция») ¹⁵. Причем из этих 1704 компаний государство могло полноценно осуществлять права акционера в отношении всего лишь 450 АО (или 26,4% всех АО).

¹⁵ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2014 г.

С 2016 года началась публикация данных по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом. Она была утверждена постановлением Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72 взамен показателей мониторинга государственного сектора экономики, проводившегося Росстатом еще с начала 2000-х гг. на основании постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в последующей редакции от 30 декабря 2002 г.).

Таблица 4. Число организаций госсектора экономики, учтенных Росимуществом, территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов в РФ в 2012–2016 гг.

	Всего	ГУП, включая казенные	Госучреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в госсобственности	в собственности хозяйственных обществ госсектора
На 1 июля 2012 г.	69 251	5 282	58 049	3 593	2 327
На 1 января 2013 г.	67 003	4 891	56 247	3 501	2 364
На 1 июля 2013 г.	66 131	4 589	56 100	3 201	2 241
На 1 января 2014 г.	64 616	4 408	54 699	3 097	2 412
На 1 июля 2014 г.	63 635	4 236	54 173	2 988	2 238
На 1 января 2016 г.	65 587	4 284	56 693	3 888 (все пакеты)	Н/д
На 1 июля 2016 г.	65 218	3 982	56 893	3 718 (все пакеты)	Н/д

Общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся в государственной собственности, по данным новой системы, к середине 2016 г. составило около 65,2 тыс. ед. (таблица 4), что превышает аналогичную величину по данным мониторинга госсектора двумя годами ранее примерно на 1,6 тыс. ед.

2.

НОВЫЙ — ПРАГМАТИЧНЫЙ — ПОДХОД

К РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЮ И АРГУМЕНТЫ ДЛЯ УСКОРЕННОГО РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЯ

Более чем 20-летний опыт осуществления политики разгосударствления в России и целом ряде других стран переходной экономики свидетельствует, сколь сложным и длительным может оказаться этот процесс. Более многомерным стало и его осмысление экономистами.

С одной стороны, многолетние и многочисленные исследования, проведенные в различных странах, включая Россию, показывают, что промышленные фирмы с государственной и смешанной формой собственности существенно менее эффективны по сравнению с частными компаниями, а приватизация оказывает положительное влияние на уровень и темп экономического роста.

С другой стороны, современная экономическая теория показывает, что «универсально пригодной» формы собственности не существует, а для эффективности предприятий важнее не форма собственности, а уровень развития конкуренции и структура рынка. Более того, в некоторых случаях приватизация предприятий общественного сектора и естественных монополистов может нанести вред потребителям. Подчас она приводит к сворачиванию инновационных программ. А если государству удастся превратить госкомпании в институты развития, они могут использовать свой особый статус, в т. ч. правительственную финансо-

вую поддержку, для ускорения ломки консервативных структур и обеспечения более благоприятных условий для развития высокотехнологических отраслей.

Таким образом, на современном этапе подход к разгосударствлению (приватизации) стал менее однозначным, но вместе с тем более прагматичным. Его основные черты:

- Понимание, что приватизационный эффект *может быть только долгосрочным*, а скорость его достижения зависит от всей совокупности (скорости реализации) направлений социально-политических и экономических реформ (фактор институциональной среды).
- Акцент не на противопоставлении вмешательства государства его отсутствию, а на том, *каким интересам государство окажет поддержку*, и как минимум на обеспечении консенсуса социальных интересов при осуществлении общественно значимых приватизационных программ.
- Переосмысление роли национального государства как регулятора с *учетом процесса глобализации* и возрастающей неопределенности перспектив современной мировой экономики.
- Необходимость *оптимизации соотношения функций и имеющегося потенциала* государственного вмешательства в зависимости от реальных возможностей государства.
- Осознание, что приватизация — не самоцель и не панацея, а *только инструмент в рамках общей политики управления* государственной собственностью. Она не ведет автоматически к появлению устойчивых жизнеспособных предприятий, так как экономическая эффективность гораздо больше зависит от конкуренции, чем от формы собственности.
- Целесообразность *комплексного подхода к приватизации* — как к продаже имущества казны и к сокращению (недопущению роста) участия крупнейших предприятий и банков с доминирующим участием государства в капитале других хозяйствующих субъектов.
- Сохраняющиеся масштабы и качество большинства объектов госсектора не позволяют внедрить новый аналог ускоренной массовой приватизации. Излишняя радикализация подходов уравнивает ожидаемые выгоды и потери. Процесс разгосударствления необходимо осуществлять на основе *принципа управляемой равномерности приватизации*, что требует целого комплекса подготовительных мер и его этапизации.

- Множественность типов объектов госсектора предполагает наличие *дифференцированных* моделей (планирования) приватизации и управления.
- Не существует очевидных аргументов против (временного) сохранения в госсобственности ряда крупнейших компаний, но есть аргументы в пользу снижения порогов контроля, равных условий конкуренции, транспарентности и модификации (качества) корпоративного управления.
- Экономический эффект приватизации (приход эффективного собственника) невозможен без модернизации сектора. В свою очередь, модернизация сектора невозможна при доминировании государства — без расширения сегмента частной собственности.
- Необходимо определение стратегического ядра экономики (системообразующих предприятий). Приватизация крупных компаний с госучастием важнее, чем формальное радикальное сокращение субъектного состава госсектора в целом.
- Необходимо избавление от анахроничных и паллиативных ОПФ и фактически неуправляемых неликвидов.

При этом можно привести следующие аргументы в пользу **ускорения процессов разгосударствления**:

- Разгосударствление **является глобальным трендом** мировой экономики. Новый заметный рост приватизационных сделок позволяет оценивать 2012–2016 гг. как начало новой масштабной приватизационной волны, которая может затянуться на долгие годы.
- В России **численность предприятий госсектора в 2010–2016 гг. уменьшается**, но уровень прямого и косвенного участия государства в экономике, особенно в отдельных секторах (через крупнейшие компании, банки с госучастием и госкорпорации) остается весьма **значительным**. Учет различных форм косвенного (опосредованного) влияния дает основания говорить о его возрастании в ряде секторов, хотя существует проблема измерения удельного веса государства в экономике.
- **Избыточность** государственного имущества с точки зрения исполнения государственных функций.
- В секторах с высоким прямым и косвенным участием государства недостаточно развиты **условия для справедливой конкуренции**, ограничены мотивации к развитию частной инициативы.

- У государства ограничены **стимулы к развитию (отраслевого) регулирования** (модернизации) при наличии прямых инструментов влияния.
 - Компании с государственным участием преимущественно ориентированы на господдержку и преференции и демонстрируют, как правило, более **низкую эффективность** хозяйственной деятельности. Преференции и административный ресурс крупных госкомпаний деформируют рынки.
 - Разгосударствление в различных сегментах государственной собственности не принесет дополнительный доход, но позволит **снизить расходы бюджета** на содержание излишних (с точки зрения функций государства и перерасхода средств) объектов.
 - «Углубление» приватизации крупнейших компаний с госучастием (вплоть до выхода государства), напротив, позволит **привлечь дополнительные бюджетные ресурсы** (но как вторичный и однократный эффект разгосударствления секторов). Тем не менее эта возможность ограничена.
 - Повышение качества управления в госсекторе и ликвидация потенциальных «коррупционных окон» **ограничивается** субъектной размерностью госсектора, избыточностью активов, наличием неуправляемых и/или кризисных объектов, недостаточным уровнем прозрачности, нечеткостью интересов государства и несовершенством механизмов их представления.
 - Качество имеющихся в распоряжении государства инструментов управления госсобственностью (прежде всего унитарные предприятия и АО) достигло **объективного предела**.
 - Актуальным является конфликт интересов, двойственность и противоречивость положения государства (как законодателя, регулятора и прямого участника крупных компаний). На практике это проявляется в политике двойных стандартов в отношении российского бизнеса.
-

3.

КЛЮЧЕВЫЕ РИСКИ РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЯ И ПРИОРИТЕТНЫЕ ЦЕЛИ ДО 2035 ГОДА

Наиболее существенным в ближнесрочной перспективе риском кажется возможность расширения государственного (квазигосударственного) сектора на фоне приватизационных процессов — то есть развитие не декларированной официально модели государственного капитализма, сформировавшейся в 2000-е гг. Вместо расширения частного сектора, привлечения эффективных собственников и внебюджетных средств, улучшения условий конкуренции может произойти лишь псевдоприватизация — перераспределение активов в сфере смешанной собственности, их дальнейшая консолидация на уровне отдельных компаний и банков с госучастием.

Второй риск связан с неразвитостью регулирования в отдельных секторах, которая раньше компенсировалась прямым участием государства в управлении отдельными крупными компаниями. При выходе государства из собственности ему потребуются иные инструменты для решения общественно значимых задач. Но публичные интересы государства в отношении таких компаний непрозрачны, что делает возможным их подмену узкоспециальными интересами — ведомственными и частными. Возможно усиление неформального воздействия государства на приватизированные компании после приватизации, когда представление государства и новых собственников о взаимных обстоятельствах будут расходиться.

Третий риск — это нечеткость условий, критериев приватизации крупных компаний с привлечением для их развития инвестиций. Индивидуальность таких решений в будущем может создать предпосылки к расхождению государства и собственников компаний в представлениях о взаимных обязательствах и к давлению сторон друг на друга в различных формах.

Наконец, к настоящему времени, по всей видимости, сложилась ситуация, когда качество имеющихся в распоряжении государства инструментов управления государственной собственностью (прежде всего, речь идет об унитарных предприятиях и акционерных участиях) достигло объективного предела для дальнейшей оптимизации. Риск консервации существующей модели управления остается весьма весомым, однако это станет значимым фактором снижения эффективности любых шагов в направлении дальнейшего разгосударствления.

Не менее важен финансовый аспект. Если абстрагироваться от любых вариантов участия в приватизации госкорпораций и ВИС, крупнейших компаний и банков с участием государства (как покупателей, опосредованно имеющих приоритетный доступ к финансовым ресурсам государства), то речь может идти прежде всего о международных финансовых рынках. Здесь конкуренция национальных правительств, желающих реализовать те или иные проекты приватизации, вновь становится исключительно высокой.

Отсюда следует вывод о зависимости успешной политики разгосударствления от целого комплекса решений, лежащих в области системного развития институциональной среды, инвестиционного климата и финансовой системы России. В первую очередь имеются в виду ограничения для иностранных юридических лиц в стратегических секторах, гарантии прав собственности и в правоприменении в целом, стимулирование внутренних долгосрочных источников инвестирования, в том числе посредством модернизации накопительной пенсионной системы, институты коллективного инвестирования и биржевых технологий.

Существенно также, что для формирования и реализации государственной приватизационной политики характерна особая роль политических решений — той или иной системы «презумпций» в отношении действий в данной сфере. Такой подход — следствие объективно ограниченных возможностей оценки социально-экономических эффектов, существенной разнородности государственного сектора и специфики различных государственных активов.

Административный риск связан с недостаточной координацией и взаимодействием ФОИВ в сфере приватизации и управления госсобственностью, наличием противоположных интересов. Поэтому возрастает роль различных групп интересов (влияния) с позитивной повесткой в определении конкретных мер по реализации политических решений; соперничество же этих групп определяет дрейф приватизационной политики.

Резюмируя, можно указать следующие ключевые риски:

- возможность расширения государственного (квазигосударственного) сектора на фоне приватизационных процессов = псевдоприватизация;
- неразвитость регулирования в отдельных секторах, которая раньше компенсировалась прямым участием государства + непрозрачность публичных интересов в отношении госкомпаний = подмена публичного интереса ведомственным и частным;
- нечеткость условий, критериев приватизации крупных компаний с привлечением для их развития инвестиций = риск расхождений в видении обязательств и госдавления;
- качество имеющихся инструментов управления достигло объективного предела для дальнейшей оптимизации;
- высокая конкуренция (ограничения) на международных финансовых рынках и дефицит внутренних финансовых ресурсов может обусловить возврат к псевдоприватизации (через госкомпании и банки);
- зависимость от комплекса решений в области системного развития институциональной среды, инвестиционного климата и финансовой системы;
- особая роль не нормативно-правовых, а политических решений (системы «презумпций») при сохранении устаревших ОПФ и объектов в госсобственности и при передаче имущества на другие публично-правовые уровни;
- административный риск = слабая координация ФОИВ в сфере приватизации и управления госсобственностью, наличие противоположных интересов;
- отсутствие координации и единых принципов на разных уровнях публично-правовых собственников (субъекты РФ и муниципалитеты) при отсутствии методов воздействия на эффективность управления госсобственностью на этих уровнях.

Очевидно, что описанные выше ключевые проблемы и риски, равно как и необходимость различных решений применительно к остающимся в собственности государства активам (объектам), предполагают поэтапную реализацию избранной стратегии разгосударствления.

Предлагаемые приоритетные цели политики на период 2018–2024 гг.:

1. обеспечение устойчивости и планомерности процесса сокращения прямого участия государства в экономике, прежде всего последовательная реализация принципа «презумпции полезности» приватизации, гарантии долгосрочности заявленных планов, априорная подготовка поля (включая источники средств) приватизации;
2. нормативное ограничение разрастания госсектора в экономике, прежде всего формирование адекватной системы запретов и ограничений, ограничение приобретения новых активов крупными компаниями с госучастием, ревизия госхолдингов и госкорпораций;
3. сокращение масштабов прямого участия государства в экономике, что затрагивает в первую очередь глубину приватизации крупных компаний и предполагает модернизацию сектора и замещение прямого контроля отраслевым регулированием;
4. политика чистки госсектора от некрупных «непрофильных» активов: ускоренная ликвидация предприятий, не ведущих хозяйственную деятельность; упрощенный порядок продажи низколиквидных активов; приватизация ГУП в одну фазу, минуя стадию акционирования; передача единичных пакетов ДЗО ВИС в уставные капиталы головных компаний ВИС и др.;
5. повышение качества государственного управления в компаниях с госучастием, что не должно сводиться только к модификации корпоративного управления: сюда должна включаться и систематизация интересов государства в стратегическом ядре. Все сохраняемые в ядре госкомпании должны провести IPO, обеспечить биржевые котировки акций и стать публичными;
6. синхронизация федеральной и региональной политики разгосударствления, транслирование презумпции приватизации на уровне субъектов РФ и муниципалитетов и контроля за их исполнением.

Предлагаемые приоритетные цели политики на период 2018–2035 гг.:

1. сокращение не только прямого, но и косвенного присутствия государства (квазигосударственного сектора) на рынках (привлечение частных инвесторов в ДЗО с заключением долгосрочных контрактов);
2. развитие инструментов финансового рынка, стимулирование участия в приватизации институциональных инвесторов;

3. максимизация вовлечения в коммерческий оборот неиспользуемого недвижимого государственного имущества (недвижимость, земля): упрощение процедур, заявительная приватизация на электронных торгах по цене, предлагаемой рынком;
 4. перераспределение полномочий и передача недвижимого имущества, не закрепленного за балансодержателями, с федерального на другие публично-правовые уровни;
 5. привлечение частных инвестиций в социальную сферу и на рынки услуг, занятые бюджетными учреждениями без изменения формы собственности (образование, здравоохранение и др.), в том числе путем развития концессионных механизмов с заключением долгосрочных государственных контрактов, а также преобразования коммерчески успешных учреждений в коммерческие организации и т. д. (по критерию качества услуг), концессии с последующим переходом в частную собственность;
 6. синхронизация разгосударствления с реформой государственного заказа (в части аудита государственных компаний по выбору поставщиков, эффективности и др.).
-

4.

КАЧЕСТВО НОРМАТИВНО- ПРАВОВОЙ БАЗЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В период действия Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024, продолжался процесс оптимизации состава и структуры федерального имущества, в том числе путем приватизации, перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

В 2010–2016 гг. создан значительный задел для дальнейшего продвижения по пути налаживания эффективной системы управления государственной собственностью.

Внесен важный комплекс изменений в ФЗ о приватизации. Поправки предусматривали среднесрочное планирование, возможность принятия индивидуальных решений на уровне Правительства Российской Федерации по отдельным предприятиям, передачу функций продавца юридическим лицам, продажи в электронной форме, развитие схемы голландского аукциона, снижение залога для участия в качестве покупателя, расширение требований к прозрачности процедур приватизации, новые механизмы приватизации объектов культурного наследия. Были определены ориентировочные сроки и индивидуальные схемы приватизации 10 крупнейших компаний и банков, существенно активизировался процесс подготовки и осуществления приватизации.

Внесены изменения в законодательство о государственных корпорациях, ужесточающие режим их функционирования.

Другие ключевые документы:

- Государственная программа по управлению федеральным имуществом на период до 2018 г. (распоряжение Правительства РФ № 191-р от 16.02.2013, постановление Правительства РФ № 327 от 15.04.2014, постановление Правительства РФ № 381-12 от 31.03.2017);
- Концепция по оптимизации имущества государственной казны (категории объектов казны — приказ № 271 от 25.07.2014, дорожные карты — приказ № 488 от 08.12.2014);
- Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы (распоряжение Правительства РФ № 1111-р от 1 июля 2013);
- Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. (утв. распоряжением Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 227-р);
- Кодекс корпоративного управления (одобрен 13.02.2014 на заседании Правительства РФ, утв. советом директоров Банка России 21.03.2014);
- свыше 100 специализированных НПА в сфере приватизации и управления госсобственностью.

Действующее законодательство в целом **не требует радикальных новаций**. Принятые в 2000-е гг. нормативно-правовые акты в сфере управления государственной собственностью, расширение возможностей Правительства Российской Федерации одновременно с ужесточением требований к прозрачности приватизационных процедур создают необходимые формальные условия для ускорения процессов разгосударствления.

Вместе с тем состояние, достигнутое к 2018 гг., **требует продолжения работы по преодолению следующих сохраняющихся прикладных проблем:**

- отсутствие установленных и единообразно понимаемых целей управления федеральным имуществом при определении его состава с точки зрения исполнения государственных функций и решения стратегических задач;
- недостаточная прозрачность сложившегося формата участия государства в экономике, вытекающая из косвенного влияния компаний с государственным участием в ряде отраслей;

- избыточная активность крупных компаний с государственным участием на рынке слияний и поглощений, вступающая в противоречие с их инвестиционными программами и программами развития отдельных отраслей экономики, а также поддержанием конкуренции;
- двойственность и противоречивость положения государства как регулятора и акционера крупных компаний с государственным участием;
- наличие в компаниях с государственным участием свойств для всей российской модели корпоративного управления недостатков в части уровня прозрачности, ограниченного доступа к информации и защиты прав акционеров;
- ограниченное восприятие компаниями с госучастием корпоративного инструментария (открытость подготовки и принятия управленческих решений в работе органов управления, стратегическое и финансовое планирование, организация закупочной деятельности и других аспектов хозяйственной деятельности);
- необходимость совершенствования кадровой политики для повышения эффективности работы органов управления и контроля в компаниях с госучастием;
- затягивание реорганизации и санации организаций государственного сектора, находящихся в неудовлетворительном финансово-экономическом состоянии, медленные темпы ликвидации в случае фактического прекращения функционирования;
- слабая мотивация и ответственность всех участников процесса управления федеральным имуществом, в том числе лиц, избранных в органы управления компаний с государственным участием;
- отсутствие государственной регистрации прав на находящиеся в госсобственности объекты недвижимого имущества и земельные участки;
- недостаточная техническая обеспеченность взаимодействия участников управления, приводящая к ограничению доступности государственных услуг в сфере управления федеральным имуществом, а также открытости информации о целях, задачах и результатах управления федеральным имуществом.

Решение указанных проблем требует реализации комплекса мер по основным направлениям государственной политики в сфере управления государственной собственностью и приватизации¹⁶.

¹⁶ Ввиду очевидной специфики, за рамками рассмотрения оставлены вопросы управления государственным материальным резервом и политики землепользования (за исключением земельных участков казны).

5.

ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛАГАЕМЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И МЕРЫ НА 2018–2024 ГГ. И ДО 2035 Г.

БЛОК № 1. РЕАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМНОГО ПРИНЦИПА «ОБЪЯСНЯЙ ИЛИ ПРОДАВАЙ» (ЦЕЛЕВАЯ ФУНКЦИЯ) ПРИМЕНИТЕЛЬНО КО ВСЕМ ОБЪЕКТАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Полная инвентаризация государственной собственности и определение целевой функции являются базовой предпосылкой для сокращения избыточного государственного сектора в экономике и оптимизации управления объектами (имуществом), необходимыми для реализации функций государства и стратегических задач экономического развития.

Значительная работа в этом направлении проведена в 2012–2016 гг. (Госпрограмма по управлению федеральным имуществом на период до 2018 г.; рас. Правительства РФ № 191-р от 16.02.2013, пост. Правительства РФ № 327 от 15.04.2014, приказ Минэкономразвития РФ от 26 декабря 2013 г. № 784)¹⁷, однако остается немало проблем:

¹⁷ Концентрированным выражением имущественной политики государства на современном этапе является государственная программа (ГП) РФ «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 взамен прежней ГП с тем же названием, действовавшей всего около 14 месяцев. Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2017 года № 381-12 были внесены новые изменения в программу 2014 г., в том числе были скорректированы формальные целевые индикаторы ее реализации. Тем не менее с содержательной точки зрения сформулированные ниже целевые ориентиры до 2024 и 2035 гг. основаны на оценке фактических возможностей реализации программы.

- «ловушка административного ресурса»: отсутствие (аргументированного) целевого назначения того или иного объекта государственного имущества;
- отсутствие политической воли и арбитража между ФОИВ при определении целевых функций;
- «ловушки планирования»: отсутствие целевой функции включает приватизационный механизм независимо от осмысленности данного решения;
- обременение избыточными активами, издержки от их содержания, а также упущенная выгода от их использования (источник коррупционных рисков);
- отсутствие однозначно определенных целей управления государственным имуществом (прозрачность целей приватизации/неприватизации конкретных активов);
- «ловушки политических деклараций»: исключение активов из списков к приватизации после объявления приватизационных целей и программ (например, выход государства из несырьевых отраслей к 2018 г.);
- пересмотр планов приватизации после их утверждения;
- «ловушки централизации»: невозможность (административно и финансово) управлять всеми объектами федеральной собственности (казны) в регионах;
- противоречие между качеством активов и возможностью приватизации.

Как видно из *таблицы 5*, формальная реализация программы пообъектного закрепления целевой функции по АО и ФГУП осуществлена, однако содержательно данная функция во многих случаях не сформирована. Например, в отношении 298 ФГУП (25% от общего количества) профильными ФОИВ не представлены предложения о преобразовании либо предложено сохранение в форме ФГУП, что по сути означает отсутствие целевой функции. На региональном уровне ситуация еще более сложная.

Таблица 5. Принцип «Объясняй или продавай» (целевая функция), на федеральном уровне (количество «активов» в отношении которых целевая функция определена в % к общему числу активов в реестре)

	2013 (Факт)	2014 (Факт)	2015 (Факт)	2016 (Факт)	2018 (ФЦП)	2024	2030	2035
Для АО	59	61	68	100	100	100	100	100
Для ФГУП*	61	98	100	100	100	100	100	100
Для объектов казны РФ	1	10	15	15	30	90	100	100
Для ФГУ	0	0	0	0	15	90	100	100

В 2018–2024 гг. необходимо:

- содержательно присвоить целевую функцию каждому активу и закрепить нормативными документами;
- отразить целевую функцию в единой системе учета и управления имуществом (стратегическое развитие активов, находящихся в собственности государства, или разгосударствление, вовлечение активов в коммерческий оборот, привлечение инвестиций, реализация программы технологического развития);
- определить дорожные карты (ДПР), достижения целевой функции по каждому активу и создать систему контроля за их исполнением;
- определить меры ответственности и инструменты мотивации субъектов управления за реализацию принятых решений (дорожных карт);
- обеспечить проведение аналогичной работы на уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов.

БЛОК № 2. УСКОРЕННАЯ ПРИВАТИЗАЦИЯ И УСЛОВИЯ ДЛЯ РАСШИРЕНИЯ ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Несмотря на значительное улучшение законодательной базы в 2010–2016 гг., законодательство о приватизации не ориентировано на привлечение инвестиций в развитие отчуждаемых из государственной собственности активов (объективная проблема качества активов), в том числе у малого и среднего бизнеса. Планы приватизации формируются по остаточному принципу (принцип презумпции

сохранения, а не презумпции приватизации). Имеющиеся механизмы эффективной продажи недостаточны, так как необходим разный инструментарий для разных классов активов с учетом конъюнктуры. Новые технологии продаж и информационного обеспечения процессов управления госсобственностью требуют систематизации на всех публично-правовых уровнях.

Среди мер общего характера для 2018–2014 гг. наиболее важными являются:

- усложнение условий для сохранения компаний в госсекторе: решения по сохранению любых компаний в госсекторе должны приниматься на уровне президента РФ, а по приватизации — на различных уровнях иерархии системы исполнительной власти в зависимости от масштабов компаний, значимости, в том числе социальной, соответствующих активов и их роли в выполнении основных функций госсектора;
- отмена утративших актуальность ограничений на приватизацию государственного имущества, установленных указом президента РФ № 2284 и иными нормативно-правовыми актами, в сочетании с переносом части из них в закон о приватизации;
- внесение изменений в ФЗ о приватизации, предусматривающих возможность привлечения «профильных» стратегических инвесторов путем установления обременений на деятельность АО в постприватизационный период;
- диверсификация методов в зависимости от привлекательности и отраслевой принадлежности активов (открытый финансовый рынок, продажа стратегическим инвесторам, МВО) и публичная экспертиза имеющихся опций;
- законодательное определение долгосрочных ограничений по участию иностранных инвесторов в отдельных секторах и крупнейших компаниях.

Необходимо ввести в практику методы ускорения приватизации миноритарных и некрупных объектов, вовлечения объектов казны в коммерческий оборот:

- заявительная приватизация не являющихся крупнейшими активов, предполагающая утверждение и публичное размещение единого электронного перечня объектов недвижимого имущества с включением в него имущества казны, имущества, являющегося непрофильными активами госкомпаний и их ДЗО, имущества на вещных правах ГУП и ГБУ, не используемого ими по назначению или в своей основной деятельности с возможностью для неограниченного круга лиц предложить цену и выкупить соответствующие активы;

- упрощение процедуры продажи объектов некоторых категорий без включения в приватизационную программу, т. е. на уровне ведомств, при обязательном включении данных об этом в сводный отчет о результатах приватизации, подготавливаемый Правительством РФ;
- отказ от института рыночной оценки приватизируемых объектов недвижимости в случае открытых электронных торгов и отсутствии обременений у соответствующих объектов.

Для ускорения расчистки государственной собственности от неликвидов и санации неэффективных предприятий необходимо ввести в практику следующие новые инструменты:

- расчистка реестра от миноритарных пакетов акций ДЗО вертикально-интегрированных структур: снятие законодательного ограничения (внесение изменений в ГК РФ) и передача миноритарных пакетов компаний, являющихся ДЗО ранее созданных вертикально-интегрированных структур, в собственность головных компаний соответствующих ВИС;
- упрощение порядка проведения ликвидационных процедур в отношении ГУП, не ведущих финансово-хозяйственную деятельность, — их исключение из единого госреестра юридических лиц вне зависимости от наличия задолженности по налогам и сборам;
- для проблемных компаний, проходящих процедуру банкротства, необходимо унифицировать (взаимодополнить) законодательство о банкротстве и законодательство о приватизации, предусмотрев возможность продажи на единых торгах единым лотом 100% акций и всей кредиторской задолженности;
- упрощение продажи миноритарных (менее 25%) пакетов акций компаний, не являющихся крупнейшими, путем возможности их прямого выкупа непосредственно самими АО или иными акционерами без оценки, по номинальной стоимости акций, в случае отказа от выкупа выставление их на открытые электронные торги по начальной цене, равной номинальной стоимости.

Таблица 6. Приватизация (эффективные продажи). Ориентировочные результаты

	2016 (факт, ед.)	2018 (ФЦП)	2024	2030	2035
Количество ФГУП на праве хозяйственного ведения	1 247	До 0/1 000	0/400	0	0
Сокращение АО и доли в АО с участием РФ (до фиксированного единого спецперечня + список стратегических предприятий)*	1 704	50%	25%	10%	Сохранение в стратегическом ядре до 50-100 АО
Специальное право («золотая акция»), ед.	43	До 0	0	0	0
АО, учтенные органами по управлению госимуществом субъектов РФ*	2 424	50%	25%	10%	Сохранение в стратегическом ядре до 150 АО
ГУП, учтенные органами по управлению госимуществом субъектов РФ	4 200	2 500	500	0	0
Публичные сделки по продаже крупных инвестиционно-привлекательных объектов	Не менее 4 сделок ежегодно				
Иностранные инвесторы в крупных сделках	Не менее 2 сделок ежегодно				

* в том числе с учетом создания новых АО в ходе акционирования ГУП

БЛОК № 3. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ЯДРО: ПРОЗРАЧНОСТЬ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ

Государственный сектор (крупнейшие компании), сохраняемый в том или ином размере до 2035 года в силу политико-стратегических мотивов и реализации принятых общих приоритетов социально-экономической политики, должен тем не менее генерировать экономический рост, демонстрировать эффективность (по принятым критериям — глобальной конкурентоспособности и иным), содействовать технологическому и инновационному развитию. С одной стороны, необходимо усиление

рыночных механизмов управления стратегическим ядром, с другой — нужна продуманная система ограничений, которые сдержат негативное воздействие крупнейших госкомпаний на рыночно-конкурентные механизмы в экономике.

Уже в 2018 году необходимо определение исчерпывающего узкого перечня компаний, закрытых для приватизации. Все предприятия, не попавшие в данный перечень, могут рассматриваться в качестве потенциальной базы для включения в прогнозные планы приватизации.

Подобный перечень целесообразно представить в виде трех последовательно сужающихся групп — на ближнесрочный (2019 г.), среднесрочный (2024 г.) и долгосрочный период (2035 г.). В данном перечне могут быть также установлены предельно допустимые уровни государственного участия в капитале данных компаний.

По всем компаниям, включаемым в такой перечень, необходимо подготовить развернутые обоснования необходимости сохранения прямого государственного участия, которые должны носить публичный характер и представлять значимые для социально-экономического развития Российской Федерации цели и задачи (а также инструменты их реализации через участие государства), которые не могут быть решены иными способами (улучшением регулирования, развитием частного бизнеса и т. п.).

При этом необходимо:

- объединение спецперечня и стратегического списка, формирование плана-графика снижения участия РФ на 2018–2035 гг. по крупным и крупнейшим компаниям (с сохранением не более чем блокирующего пакета акций) вплоть до сохранения участия в 50-100 компаниях (стратегическое ядро);
- проведение IPO в отношении всех 100%-х АО, сохраняемых в госсекторе. Каждое такое АО должно стать публичным и иметь биржевые котировки собственных акций;
- снижение предельного порога мажоритарного контроля по крупным компаниям до уровня не более 50% + 1 акция;
- в рамках разработки плана-графика выхода государства из капитала определение допустимых критериев и порогов участия государства как финансового инвестора (с модификацией механизмов контроля);
- отказ от использования специального права («золотой акции»);

- разработка концепций по развитию регулирования в отдельных секторах (инфраструктурном, банковском, оборонном) для обеспечения выполнения общественно значимых задач при сокращении (замещении) прямого государственного участия;
- разработка и законодательное закрепление допустимых способов контроля после отказа от прямого участия государства (специальные ФЗ, соглашения и др.);
- мониторинг разработки и реализации для всех субъектов ядра госсектора долгосрочных стратегий деятельности и (или) планов повышения качества предоставляемых услуг (стандартов);
- увязка мотиваций менеджмента с результатами выполнения ДПР (планов);
- определение процедур публичной независимой оценки результатов деятельности субъектов ядра госсектора, в том числе по ходу реализации ДПР.

В сфере дивидендной политики на основе продолжения стимулирования полного перехода на международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) необходимы:

- определение алгоритма допустимого отклонения от общего порядка выплаты дивидендов;
- одновременно с определением стратегического ядра компаний, сохраняющихся в собственности государства, определение размера дивидендов в зависимости от показателей доходности инвестирования чистой прибыли в сравнении с WACC (средневзвешенная стоимость капитала) для каждой компании до 2035 года.

В сфере корпоративного управления сохраняются такие проблемы, как качество защиты прав миноритарных акционеров (что критично при привлечении финансовых инвесторов) и недостаточный объем прав по доступу к информации, «ведомственный» и «гуманитарный» факторы качества управления, недостаточная мотивация и ответственность всех участников процесса управления, в том числе лиц, избранных в органы управления компаний с государственным участием. Ключевыми являются вопросы прозрачности и кадровой политики. Целесообразно принятие следующих решений:

- одновременно с определением (типологией, порогами контроля) стратегического ядра компаний в собственности государства совершенствование системы управления ими в сторону более детального анализа и более глубокого участия государства при принятии управленческих решений (состав совета директоров, эффективность директив, формулирование дивидендной политики);

- принятие механизмов и процедур назначения топ-менеджеров в компаниях с государственным участием на основе открытого конкурса и отбора;
- введение принципа обязательной ротации аудиторских компаний (не более 3 лет подряд для одной аудиторской компании, ее дочерних, зависимых и/или головных структур, иных аффилированных структур);
- введение возможности получения госслужащими вознаграждений в СД госкомпаний с одновременным усилением ответственности, утверждением минимальных квалификационных требований и механизма ротации;
- меры по повышению роли и статуса независимых директоров в компаниях с государственным участием в сочетании с усилением ответственности.

БЛОК № 4. УПРАВЛЕНИЕ МАЛЫМИ ОБЪЕКТАМИ ГОССОБСТВЕННОСТИ И ОПТИМИЗАЦИЯ ИХ СТРУКТУРЫ

Политика в данной сфере должна быть направлена как на отказ от использования анахроничных (неэффективных) организационно-правовых форм и непрозрачных управленческих инструментов, так и на создание системы стимулов для всех участников процесса управления. В первую очередь необходимо следующее:

- минимизация объема имущества казны, приведение к надлежащему состоянию объектов казны (финансирование) — как через приватизацию, так и через вовлечение объектов в коммерческий оборот (*таблица 7*);
- принятие ФЗ, предполагающего исключение самой организационно-правовой формы ГУП как института, с установлением переходного периода, в течение которого к ГУП применяются нормы ФЗ об АО, а имущество предприятий является переданным им на праве безвозмездного пользования с правом во время переходного периода зарегистрировать на такое имущество (за исключением ограниченного в обороте) право собственности АО;
- приватизация ГУП в одну фазу: преобразование в ООО с одновременной продажей 100% долей в ООО на торгах одним решением;
- при внесении инвестиций в уставные капиталы головных компаний вертикально-интегрированных структур применение в обязательном порядке инструментария, обеспечивающего использование средств по целевому

назначению, т. е. доведение до конкретных проектов на микроуровне: акционерное соглашение, целевой контракт;

- внесение изменений в БК РФ, предусматривающих в случае необходимости осуществления бюджетных инвестиций в дочерние общества ВИС и госкорпораций, следующее: 1) возможность их выделения только головным компаниям соответствующих ВИС (в целях исключения практики постоянного приобретения в госсобственность миноритарных пакетов акций ДЗО) и 2) целевой характер выделяемых инвестиций с возможностью контроля за их целевым использованием;
- разработка процедуры изъятия имущества предприятия и учреждения после установления собственником факта его нецелевого использования или неиспользования;
- внедрение механизмов материальной и иной ответственности руководителей за причинение ущерба собственнику: дисквалификация, повышение штрафов КоАП, прямое указание на необходимость возмещения упущенной выгоды в законодательстве и трудовых договорах, внедрение механизма регрессной ответственности за действия, причинившие ущерб предприятию, устанавливаемой в судебном порядке в рамках уголовного процесса;
- принятие ФЗ, предусматривающего порядок акционирования коммерчески успешных ГБУ;
- принятие ФЗ, предполагающего использование квазиконцессионных механизмов для привлечения инвестиций в ГБУ: передача ГБУ в концессию или продажа ГБУ с его одновременным преобразованием в коммерческую организацию и с одновременным заключением долгосрочного государственного контракта на приобретение соответствующих госуслуг;
- развитие механизмов финансирования инвестиций в приватизируемые активы для малого и среднего бизнеса (кредитование выкупа принадлежащего государству имущества под залог соответствующего имущества [сделки МВО/ЛВО], а также с рассрочкой платежа).

В рамках общей политики оптимизации управления государственной собственностью значимым направлением является синхронизация федеральной и региональной политики, что предполагает следующие компоненты:

- полная инвентаризация объектов (доли, земля, недвижимость и др.) в ведении субъектов и муниципалитетов и формирование единого реестра;

- транслирование презумпции приватизации на уровень субъектов РФ и муниципалитетов;
- внесение изменений в БК РФ, увязывающих механизм предоставления трансфертов и дотаций субъектам и муниципалитетам с выполнением ими задачи по приватизации непрофильных для государства активов;
- перераспределение полномочий и передача недвижимого имущества, не переданного балансодержателям (казне), с федерального на другие публично-правовые уровни, в том числе без предварительной постановки таких объектов на кадастровый учет и без регистрации прав, включая задачу последующей приватизации таких активов;
- введение единых механизмов долгосрочной контрактации софинансирования (частные инвестиции) при разгосударствлении бюджетных учреждений и сокращение доли бюджетных инвестиций.

Таблица 7. Управление (эффективная госсобственность): ориентировочные результаты на федеральном уровне

	01.12.2015	2018 (ФЦП)	2024	2030	2035
Сокращение количества объектов имущества казны (кроме земельных участков): приватизация, передача на иные уровни власти, передача иным правообладателям	Факт (ед.): 1 524 701	На 11% (по программе)	На 20%	На 50%	На 99%
Увеличение площади земельных участков казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот	Факт (ед.): 312 832 уч., 631 178 344 га	На 30%	На 40%	На 50%	На 60%

БЛОК № 5. ОГРАНИЧЕНИЕ РАЗРАСТАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В ЭКОНОМИКЕ И ПОВЫШЕНИЯ ЕГО ВЕСА В ОТДЕЛЬНЫХ СЕКТОРАХ

Проблема количественного и качественного разрастания госсектора может решаться (помимо базовой предпосылки — наличия политической воли) не только в рамках приватизационных процедур и введения механизмов мониторинга компаний, остающихся в стратегическом ядре. Введение моратория на создание но-

вых государственных корпораций и компаний, а также запрет на формирование паллиативных (замещающих) организационно-правовых форм может быть лишь политико-декларативным актом, однако целесообразно предусмотреть целый ряд ограничений и требований к уже существующим компаниям в прямой и косвенной государственной собственности:

- введение ограничений на создание госкомпаниями хозяйственных обществ в секторах, где аналогичные товары/работы/услуги могут быть произведены частными компаниями;
- введение запрета для компаний с государственным участием более 50% на приобретение непрофильных активов;
- мониторинг требования к компаниям с государственным участием более 50% о выставлении на торги и продаже непрофильных активов;
- введение единообразных регламентов отчуждения имущества крупных компаний с государственным участием, в том числе многоступенчатой передачи активов между субъектами, находящимися под государственным контролем;
- диверсификация непрофильных активов госкомпаний на группы в зависимости от стоимости; в отношении некрупных активов — утверждение единого типового регламента продаж с предельной детализацией всех правил и процедур, вплоть до единой площадки или информационного центра, в отношении крупнейших — повышение уровня принятия решений об одобрении условий сделок;
- введение права вето (отсрочки принятия решения) для независимых директоров, если условия сделки по отчуждению имущества неконкурсные, а сделка по приобретению связана с расширением непрофильных активов;
- введение запрета на участие в приватизации (в качестве покупателей) дочерних, внучатых и зависимых обществ и организаций компаний (банков) с госучастием более 25%;
- введение запрета для компаний с государственным участием более 50%, государственных корпораций (а также их дочерних и зависимых компаний) на покупку акций (долей) частных компаний.

БЛОК № 6. АНАЛИЗ И МЕРЫ В РАЗРЕЗЕ СЕКТОРОВ ЭКОНОМИКИ

В силу очевидного отраслевого дисбаланса российской экономики в пользу секторов, связанных с добычей природных ресурсов, общая (усредненная) оценка масштабов государственного сектора экономики, проводимая без отраслевого (секторального) анализа, может формировать искаженное представление.

Для получения более корректных оценок степени участия государства был проведен отраслевой анализ российских компаний по объему годовой выручки¹⁸ (см. Приложение 1). В каждом секторе экономики были проведен анализ топ-100 крупнейших компаний по объему годовой выручки и оценена доля совокупной выручки компаний, контролируемых государством. К компаниям, контролируемым государством, были отнесены в том числе компании, находящиеся под косвенным контролем государства (учитывались все уровни владения в случае, если они обеспечивают контроль над дочерней компанией). При этом к расчету не принимались компании, доля участия государства в которых составляет менее 50% +1 акция.

В соответствии с проведенными расчетами, показатель доли участия государства в экономике по выручке крупнейших компаний и без учета сектора бюджетных учреждений составил порядка 40%. Однако указанный показатель существенно вариативен в зависимости от различных секторов экономики. Фактически в 4 секторах (энергетика, транспорт, добыча полезных ископаемых, финансы) доля выручки госкомпаний в общей выручке топ-100 компаний близка или превышает 50%. При этом топ-100 компаний указанных 4 секторов (то есть всего — 400 компаний) формируют более 30% выручки всех российских компаний (см. таблицу 8). Указанные пропорции в существенной мере обуславливают общий высокий уровень участия государства в экономике.

Однако нельзя не обратить внимания на 2 существенных особенности:

- социальный сектор, представленный бюджетными учреждениями, по сути оставлен за рамками проведенного секторального анализа;
- высока доля участия государства в компаниях промышленности и связи.

¹⁸ Использовались показатели годовой выручки за 2015 год по данным неконсолидированной годовой отчетности компаний по РСБУ. Использование данных неконсолидированной отчетности компаний позволили корректно отнести к различным секторам экономики дочерние компании холдинговых структур (например, дочерние общества ПАО «Сбербанк», ПАО «РЖД» и пр., оказывающие услуги в сфере ИТ, отнесены к сектору ИТ, а дочерние общества, оказывающие услуги в сфере образования, — к сектору образования и т. д.).

Таблица 8. Отраслевая структура компаний в зависимости от объемов выручки и степень участия государства

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

* Без учета сектора бюджетных учреждений

** Включая некорректные ОКВЭД, фактически относящиеся к иным группам

С учетом современных тенденций изменения структуры мировой экономики в целом очевидно, что новые национальные/мировые чемпионы появляются в секторах, характеризующихся высокой долей создаваемой добавленной стоимости.

«Перекошенная» структура экономики в сторону секторов, связанных с добычей полезных ископаемых, энергетикой, финансами, естественными монополиями, в определенной степени консервирует и традиционно глубокое участие государства в этих секторах. Вместе с тем в целом ряде секторов с высокой долей добавленной стоимости (ОПК, космическая и атомная отрасли и др.) государство в определенных случаях доминирует не только как собственник, но и как владелец нереализованного в полной мере научно-технологического потенциала, являющегося основой для возможной коммерциализации инноваций (машиностроение, оборонно-промышленный комплекс, научно-исследовательские институты, космическая промышленность и т. д.).

Это означает, что не может быть единого рецепта для сохранения или сокращения доли участия государства в экономике. Для каждого сектора экономики — кроме общесистемных мер экономического стимулирования создания производств продукции с высокой долей добавленной стоимости (рамочных, системных, функциональных) и мер в сфере разгосударствления (см. Приложение 2) — необходим комплекс мер, направленный на создание пространства для частной инициативы.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 618 от 21 декабря 2017 года «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» активное содействие развитию конкуренции отнесено к приоритетным направлениям деятельности органов государственной власти РФ, а *сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках*, отнесено к основополагающим принципам государственной политики по развитию конкуренции ((а) п. 3). Активизация конкуренции и стимулирование частной инициативы, в том числе за счет разгосударствления и сокращения «экономического веса» государственного сектора, остаются аксиоматическими условиями экономического развития.



ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.
Оценка доли участия государства в экономике
(за исключением сектора бюджетных учреждений)

Отрасль	Совокупная выручка крупнейших 10 000 компаний (млрд руб.)	Совокупная выручка крупнейших 100 компаний (млрд руб.)	Концентрация (доля выручки компаний из топ-100 в выручке компаний топ-10 000)	Совокупная выручка контролируемых государством компаний, входящих в топ-100 крупнейших компаний по каждому сектору				Доля совокупной выручки контролируемых государством компаний (из входящих в топ-100) в совокупной выручке топ-100 компаний отрасли
				Компании под контролем РФ (млрд руб.)	Компании под контролем субъектов РФ (млрд руб.)	Компании под контролем муниципалитетов (млрд руб.)	ВСЕГО госкомпании (млрд руб.)	
Рыболовство	332	239	72%	–	–	–	–	0,0%
Лесоводство и лесозаготовка	224	107	48%	0,4	2,5	–	2,9	2,7%
Растениеводство и животноводство	2 527	763	30%	16,3	14,2	–	30,5	4,0%
Добыча угля	870	830	95%	5,2	–	–	5,2	0,6%
Добыча сырой нефти и природного газа	26 760	22 819	85%	16 978,3	–	–	16 978,3	74,4%
Добыча металлических руд	1 109	999	90%	1,5	–	–	1,5	0,2%
Добыча прочих полезных ископаемых	546	442	81%	195,3	0,5	0,7	196,6	44,4%
Добыча полезных ископаемых – сервисные услуги	1 292	1 031	80%	410,4	–	–	410,4	39,8%
Производство продуктов питания	4 931	2 036	41%	–	–	–	–	0,0%
Производство напитков	787	637	81%	8,5	13,8	–	22,4	3,5%
Производство и продажа табачных изделий	1 363	1 362	100%	–	–	–	–	0,0%
Производство текстиля	197	120	61%	1,4	–	–	1,4	1,2%
Производство одежды	220	126	57%	0,5	–	–	0,5	0,4%
Кожевенное производство	74	60	81%	0,3	–	–	0,3	0,5%
Производство бумаги	517	394	76%	–	–	–	–	0,0%

Отрасль	Совокупная выручка крупнейших 10 000 компаний (млрд руб.)	Совокупная выручка крупнейших 100 компаний (млрд руб.)	Концентрация (доля выручки компаний из топ-100 в выручке компаний топ-10 000)	Совокупная выручка контролируемых государством компаний, входящих в топ-100 крупнейших компаний по каждому сектору				Доля совокупной выручки контролируемых государством компаний (из входящих в топ-100) в совокупной выручке топ-100 компаний отрасли
				Компании под контролем РФ (млрд руб.)	Компании под контролем субъектов РФ (млрд руб.)	Компании под контролем муниципалитетов (млрд руб.)	ВСЕГО госкомпании (млрд руб.)	
Деревообработка	513	282	55%	4,7	1,5	–	6,2	2,2%
Полиграфия	291	159	55%	4,5	0,6	–	5,1	3,2%
Производство мебели	269	125	46%	–	–	–	–	0%
Производство нефтепродуктов	2 941	2 913	99%	389,7	–	–	389,7	13,4%
Химия	2 410	1 857	77%	98,4	–	–	98,4	5,3%
Производство резины и пластиков	1 015	455	45%	–	–	–	–	0,0%
Фармацевтика (производство и продажа)	2 339	1 683	72%	5,8	37,4	–	43,2	2,6%
Производство цемента, стекла и пр. стройматериалов	1 467	503	34%	20,9	–	–	20,9	4,2%
Металлургия	4 655	4 271	92%	168,5	66,2	–	234,6	5,5%
Производство металлоизделий	1 316	459	35%	17,1	–	–	17,1	3,7%
Машиностроение, электроника, оптика, электрооборудование	4 006	1 803	45%	1 002,8	–	–	1 002,8	55,6%
Производство и продажа автотранспортных средств	2 552	2 328	91%	334,0	–	–	334,0	14,3%
Производство прочей готовой продукции	257	166	65%	14,5	–	–	14,5	8,7%
Ремонт и монтаж машин и оборудования	732	313	43%	65,5	5,7	–	71,1	22,7%
Обеспечение электрической энергией, газом, паром	7 651	5 044	66%	3 394,6	183	–	3 577,6	70,9%
Водоснабжение, водоотведение	402	246	61%	–	106,6	71,9	178,5	72,6%

Отрасль	Совокупная выручка крупнейших 10 000 компаний (млрд руб.)	Совокупная выручка крупнейших 100 компаний (млрд руб.)	Концентрация (доля выручки компаний из топ-100 в выручке компаний топ-10 000)	Совокупная выручка контролируемых государством компаний, входящих в топ-100 крупнейших компаний по каждому сектору				Доля совокупной выручки контролируемых государством компаний (из входящих в топ-100) в совокупной выручке топ-100 компаний отрасли
				Компании под контролем РФ (млрд руб.)	Компании под контролем субъектов РФ (млрд руб.)	Компании под контролем муниципалитетов (млрд руб.)	ВСЕГО госкомпании (млрд руб.)	
Утилизация вторсырья, отходов и пр.	753	385	51%	20,5	2,5	–	22,9	6%
Строительство	10 118	2 881	28%	495,3	106,4	–	601,7	20,9%
Торговля	31 122	8 805	28%	97,7	–	–	97,7	1,1%
Транспорт и хранение	10 718	6 731	63%	5 405,7	180,2	–	5 585,9	83,0%
Гостиничные услуги и общественное питание	1 087	473	43%	16,8	12,0	2,9	31,7	6,7%
Информатизация и связь, медиа	3 954	2 447	62%	547,9	7,9	–	555,8	22,7%
Финансы и страхование	15 593	13 574	87%	6 348,8	–	–	6 348,8	46,8%
Коммерческая недвижимость	2 593	550	21%	53,5	21,6	12,6	87,8	15,9%
Консультационные, юридические и пр. услуги, охрана	2 708	447	17%	34,1	3,9	–	38,0	8,5%
Образование*	139	40	29%	4,5	–	0,3	4,8	11,8%
Здравоохранение*	591	191	32%	8,3	13,6	–	22,0	11,5%
Культура, искусство, спорт, лотереи*	286	148	52%	3,3	1,8	–	5,1	3,5%
Прочее**	5 640	2 034	36%	100,4	–	–	100,4	4,9%
ВСЕГО	159 866	93 279	58%	36 276	782	88	37 146	39,8%

* Без учета сектора бюджетных учреждений

** Включая некорректные ОКВЭД, фактически относящиеся к иным группам

Приложение 2.
Стратегия государства в отношении компаний
различных секторов

Сектор	Степень участия государства (доля выручки госкомпаний в выручке топ-100 компаний отрасли)	Глобальная стратегия участия государства	Расчистка сохраняемых компаний от непрофильных и профильных активов, включающая продажу подрядчиков, поставщиков и потребителей с их предварительным дроблением (разделением) и заключением долгосрочных контрактов	Реструктуризация сохраняемых компаний с упрощением структуры владения ДЗО	Проведение IPO акций всех 100%-х АО, сохраняемых в составе государственного ядра	Приватизация с установлением обременений на нового собственника	Оптимизация, повышение прозрачности и усиление контроля за выделением бюджетных инвестиций государственным компаниям	Концессионные и квази-концессионные механизмы	Совершенствование дивидендной политики	ДПР по каждой компании – не как внутренний документ, а как взаимовязанный план действий компании и государства*	Усиление роли независимых директоров с поэтапным отказом от механизма директив
Транспорт	83,0%	Частичный выход	Да	Да	Да				Да	Да	Да
Энергетика	70,9%	Частичный выход	Да	Да	Да				Да	Да	Да
Добыча полезных ископаемых	70,0%	Частичный выход	Да	Да	Да				Да	Да	Да
Финансы и страхование	46,8%	Частичный выход	Да	Да	Да				Да	Да	Да
Коммунальное хоз-во	31,9%	Частичный выход	Да	Да	Да				Да	Да	Да
Машиностроение, автомобилестроение	30,9%	Полный выход, кроме ОПК	Да	Да	Да		Да		Да	Да	Да
Информатизация и связь, медиа	22,7%	Полный выход									
Строительство и стройматериалы	18,4%	Полный выход									
Коммерческая недвижимость	15,9%	Полный выход									
Образование**	11,8%	Частичный выход				Да		Да			
Здравоохранение**	11,5%	Частичный выход				Да		Да			

Сектор	Степень участия государства (доля выручки госкомпаний в выручке топ-100 компаний отрасли)	Глобальная стратегия участия государства	Расчистка сохраняемых компаний от непрофильных и профильных активов, включающая продажу подрядчиков, поставщиков и потребителей с их предварительным дроблением (разделением) и заключением долгосрочных контрактов	Реструктуризация сохраняемых компаний с упрощением структуры владения ДЗО	Проведение IPO акций всех 100%-х АО, сохраняемых в составе государственного ядра	Приватизация с установлением обременений на нового собственника	Оптимизация, повышение прозрачности и усиление контроля за выделением бюджетных инвестиций государственным компаниям	Концессионные и квази-концессионные механизмы	Совершенствование дивидендной политики	ДПР по каждой компании – не как внутренний документ, а как взаимоувязанный план действий компании и государства*	Усиление роли независимых директоров с поэтапным отказом от механизма директив
Химическая промышленность	9,3%	Полный выход									
Консультационные, юридические и пр. услуги, охрана	8,5%	Полный выход									
Гостиничные услуги и общественное питание	6,7%	Полный выход									
Прочее***	4,9%	Полный выход									
Металлургия, металлоизделия и добыча метал руд	4,4%	Полный выход									
Культура, искусство, спорт, лотереи**	3,5%	Частичный выход				Да		Да		Да	Да
Фармацевтика	2,6%	Полный выход									
Лес и дерево-обрабатывающая промышленность	1,3%	Полный выход									
Торговля	1,1%	Полный выход									
АПК и пищевая промышленность	1,0%	Полный выход									
Легкая промышленность	0,7%	Полный выход									

* Усиление роли ДПР в управлении и контроле: стандартизация формата ДПР, детализация финансовых моделей и планов, привязка к ДПР параметров гибкой дивидендной политики, выплат менеджменту и членам СД, персонализация ответственности за KPI, включая ответственность регулирующих органов

** Без учета сектора бюджетных учреждений

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



ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10

тел.: **(495) 725 78 06, 725 78 50**

e-mail: **info@csr.ru**

web: **csr.ru**