

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ (ЧАСТЬ 1): МАСШТАБ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПО СЕКТОРАМ

CARSTEN SPRENGER<sup>1</sup>

**Аннотация:** В этой работе анализируется масштаб и распределение государственной собственности по отраслям в российской экономике. Описаны различные правовые формы государственных предприятий (ГП) в России. Приведены официальные данные об эволюции размера государственного сектора, где размер понимается как число ГП, их доля в занятости, основном капитале, инвестициях и промышленном производстве. Отмечены недостатки официальной классификации структуры собственности. Затем, описано распределение ГП по отраслям и степень их интернационализации. Наконец, представлены данные по ГП торгующимся на фондовой бирже, из которых складывается картина более заметного участия правительства в средних и крупных компаниях, чем можно судить по официальным данным. Во второй части (готовящейся к публикации в следующем номере этого журнала) обсуждаются проблемы управления и эффект государственной собственности на результаты деятельности предприятий.

**Keywords:** state-owned enterprises, state ownership, nationalization, corporate governance, state corporation, Russia

**JEL Classifications:** D21, G32, G34, G38, P31

11 ФЕВРАЛЯ, 2010Г.

---

<sup>1</sup> Международный Институт Экономики и Финансов (МИЭФ), Государственный Университет – Высшая Школа Экономики, Москва. Email для корреспонденции: csprenger@hse.ru. Предыдущая версия статьи была написана в качестве отчёта о круглом столе ОЭСР посвящённом корпоративному управлению в ГП (Москва, 27-28 Октября, 2008 года) и распространялся под названием “The Role of State-owned Enterprises in the Russian Economy”. Я бы хотел поблагодарить участников круглого стола, исследовательского семинара МИЭФ и анонимного рецензента за комментарии и Татьяну Долгопятову за обсуждение и предоставление дополнительной статистики из обследования предприятий ВШЭ и Института Экономических Исследований Hitotsubashi University в Токио.

# 1. Введение и определение государственных предприятий

Несмотря на массовую приватизацию и последующие приватизационные программы в России в ходе 1990-х, государственные предприятия (далее ГП) всё ещё играют важную роль в российской экономике. Этот феномен не специфичен для России – и в развитых и в развивающихся странах есть нефтяные компании, банки а также части инфраструктурного сектора контролируемые государством. В России, по крайней мере, в пяти важных секторах экономики доминируют ГП: инфраструктура (железнодорожный транспорт, трубы, ядерная энергетика), добыча полезных ископаемых (нефть и газ, бриллианты), военно-промышленный комплекс, финансовые услуги (банковский сектор, страхование, пенсионные фонды) и масс-медиа. Эта работа посвящена анализу масштабов государственного участия и его распределения по секторам Российской экономики, обсуждению целей и проблем корпоративного управления ГП в России и международному сопоставлению эффективности ГП в сравнении с частными компаниями.

Мы используем определение ГП данное в нормативах ОЭСР по корпоративному управлению предприятий находящихся в государственной собственности (ОЭСР, 2005): ГП это предприятия в которых государство имеет существенную долю контроля через полный, мажоритарный или значимый миноритарный пакет акций. Мы называем государственным контролем участие правительства любого уровня, в частности, через пирамидальные структуры – прямое и косвенное владение федеральным, региональным или местным правительством. Существенная доля контроля обычно определяется как по крайней мере 10 процентов голосующих акций в компании. Мы однако должны поправить это определение в соответствии с доступными источниками данных и используемых в них классификациях.

В последние годы, политика по управлению государственной собственностью в российском правительстве преследовала цель консолидации существующего государственного участия в холдинговые компании за пределами топливного и энергетического секторов, увеличения доли в стратегических предприятиях до контролирующего уровня и приватизации миноритарных долей в нестратегических секторах. Усилия российского правительства по стабилизации в ходе недавнего финансового кризиса (в частности, интервенции на фондовом рынке и обеспеченные займы) приведут к дальнейшему увеличению активов находящихся в собственности государственных компаний. Политика усиления государственного сектора пользуется широкой поддержкой российского населения. В двух опросах населения проведённых в 2006 году, от 37 до 52 процентов респондентов сказали что они предпочли бы отменить итоги приватизации и оставить активы в государственных руках. Другие 13 процентов (в обоих опросах) сказали что предпочли бы видеть приватизированные фирмы национализированными и затем реприватизированными в ходе более прозрачного процесса.<sup>2</sup>

По данным росстата, к началу 2007 года, 9 процентов всех зарегистрированных фирм и организаций находились в полном государственном владении и 2 процента были в смешанной собственности – имели и государственные и частные компании в качестве собственников. 21 процент капитальных инвестиций в 2007 году был произведён полностью государственными компаниями и ещё 10 процентов – фирмами со смешанным владением. В терминах основного капитала российской экономики, 23 процента принадлежит фирмам с мажоритарным государственным контролем. Однако, если посмотреть на крупнейшие российские компании торгующиеся на российских или

---

<sup>2</sup> Двумя другими предлагаемыми ответами были: оставить активы в руках сегодняшних владельцев, заставив их заплатить их реальную стоимость или оставить их в руках сегодняшних владельцев без каких-либо штрафов. Источники: The Russian Longitudinal Monitoring Survey (RLMS) and the EBRD Life in Transition Survey. См. Также Denisova et al. (2007).

международных фондовых биржах, возникает другая картина. Согласно оценкам Тройки Диалог (2008), федеральные и региональные власти контролировали примерно 20 процентов рыночной капитализации российского фондового рынка в конце 2007 года, по сравнению с 24 процентами в 2004.

Вторая глава этой работы содержит анализ размера государственного сектора в российской экономике. Мы начнём с обзора правовых форм ГП в разделе 2.1. Официальные данные относительно доли ГП в российской экономике представлены в разделе 2.2 а распределение по секторам анализируется в разделе 2.3. В разделе 2.4 представлены данные по интернационализации ГП. Глава 2 завершается разделом посвящённым торгуемым ГП который содержит рассмотрение масштаба государственной собственности среди крупнейших российских компаний.

Вторая часть статьи (готовящаяся к публикации в следующем номере журнала) начинается с главы 3 оценивающей подход к анализу политики ГП и исследованию целей и корпоративного управления ГП. Раздел 3.1 комментирует текущие тенденции в государственной политике в отношении управления публичной собственностью и приватизацией и приводит примеры недавних поглощений проведённых ГП а также недавно созданных государственных холдингов. В нём также обсуждаются цели правительства в том виде в котором они представлены в учредительных документах ГП или других правовых документах или публичных заявлениях. Раздел 3.2 исследует конкретные проблемы с корпоративным управлением ГП и приводит статистику из данных обследований которая позволяет нам сравнить структуру государственного управления в государственных и частных компаниях. Раздел 3.3 посвящён недавно созданным Государственным Корпорациям и их конкретным проблемам с корпоративным управлением. Общая тема этого доклада состоит в том что некоторые из мер российского правительства, такие как формирование крупных промышленных холдингов и создание новой правовой формы Государственной Корпорации не выглядят преследующими заявленной цели промышленного развития. Более того, учитывая огромный масштаб государственных субсидий размещённых в некоторых из этих корпораций и монопольное положение, полученное ими на некоторых рынках, предложенный уровень контроля и механизмы стимулирования их директоров и менеджеров явно недостаточны.

Глава 4 обсуждает результаты деятельности ГП в сравнении с их частными аналогами. Хотя несколько исследований посвящено анализу приватизационного процесса в России, практически отсутствует систематический анализ результатов деятельности оставшихся и созданных вновь ГП в России. Таким образом мы приводим международную перспективу по этому вопросу рассматривая обзор эмпирических исследований по сравнению результатов ГП и частных компаний Глава 5 приводит заключительные комментарии.

## **2. Тенденции в размере государственного сектора в российской экономике**

### ***1.1. Правовые формы ГП в России***

Гражданский кодекс РФ приводит все правовые формы предприятий действующих на территории Российской Федерации. Государственные предприятия обычно зарегистрированы в виде одной из следующих правовых форм:

1. Акционерное общество (АО). Большинство АО в частичном или полном государственном владении инкорпорированы как открытые акционерные общества (ОАО). В некоторых случаях они принимают правовую форму закрытых акционерных обществ (ЗАО). Основное различие между ОАО и ЗАО

состоит в необходимости согласия других акционеров на передачу собственности другим лицам и в более низких требованиях к раскрытию информации. Базовый закон регулирующий их организацию это Закон Об Акционерных Обществах 1995 года. ОАО обязаны публиковать квартальные и годовые финансовые отчёты, подвергаться внешнему аудиту и могут быть подвержены банкротству в случае несоблюдения ими финансовых обязательств. Правовая форма ОАО предоставляет гибкость для участия частных инвесторов и позволяет привлекать капитал на рынках акций и облигаций. Примерами ОАО со стопроцентной государственной собственностью федерального правительства являются Российские Железные Дороги, Международный Аэропорт Шереметьево и Объединённая Судостроительная Компания. Примеры ОАО с частичной государственной собственностью это Газпром, Роснефть, Сбербанк, Внешторгбанк (ВТБ), Аэрофлот и Транснефть. Эти компании торгуются на российских и зарубежных фондовых рынках.

2. Унитарные предприятия на федеральном, региональном или муниципальном уровне (ФГУП, ГУП и МУП соответственно). Базовый закон регулирующий их деятельность это Закон о Государственных и Муниципальных Предприятиях 2002 года. Унитарные предприятия не имеют долей собственности и полностью контролируются Российским правительством на соответствующем уровне. Унитарные предприятия имеют лишь ограниченные права в отношении их собственности и многие типы транзакций должны подвергаться одобрению соответствующих правительственных агентств, например, Росимущество. Унитарные предприятия обычно не обязаны раскрывать финансовую информацию, но подвергаются аудиту Счётной Палаты РФ. Примеры – Рособоронэкспорт, Почта России и Росспиртпром – холдинг производителей алкогольной продукции (в частности, водки). Российское правительство стремится сократить число унитарных предприятий инкорпорируя их как АО, путём приватизации, ликвидации или преобразуя их в предприятия казначейства. Предприятия казначейства работают исключительно на выполнение государственного заказа, обычно в секторе государственной обороны, и их количество относительно мало.

3. Третья правовая форма стала важна лишь недавно. В 2007 году шесть государственных корпораций были созданы российским правительством. Каждая государственная корпорация создаётся отдельным законом. Статус госкорпорации не определяется непосредственно в гражданском кодексе. Напротив, он развился как одна из форм некоммерческих организаций. Правительство играет роль основателя, переводя часть активов в Государственную Корпорацию но не берёт на себя финансовых обязательств корпорации. Законодательство о банкротстве не применимо к государственным корпорациям и они не контролируются счётной палатой РФ. Шесть корпораций основанных в 2007 году это Внешэкономбанк, Роснано, Ростехнологии, Росатом, Олимпстрой и Фонд Поддержки Реформы Жилья и Коммуникаций. Список существующих Госкорпораций завершает Агентство по Страхованию вкладов основанное в 2003 году.<sup>3</sup>

Кроме того, Государственные Учреждения – другая форма некоммерческих публичных организаций – выполняют государственные функции без передачи им

---

<sup>3</sup> Первая Государственная Корпорация, Агентство по Реструктуризации Кредитных Организаций (АРКО), основанная в 1999 году, была ликвидирована в 2004.

собственности.<sup>4</sup> В отличие от Госкорпораций, эти организации действительно в большинстве случаев некоммерческие.<sup>5</sup> Они составляют часть официальной статистики по ГП которую мы приводим в следующем разделе, но не будут представлять отдельного интереса в данной работе.

## *1.2. Доля ГП в российской экономике*

В данной работе мы используем несколько источников данных для оценки важности ГП в России, также как и их институтов корпоративного управления и результатов их деятельности: официальные данные росстата, других правительственных агентств а также результатов обследования 822 предприятий выполненного исследователями Высшей Школы Экономики и Института Экономических Исследований Университета Хитоцубаши в Токио в 2005 году (далее исследование ВШЭ). В исследовании ВШЭ ГП определяются как предприятия с долей (любого размера) находящейся в руках правительства (любого уровня).

В отношении официальной статистики росстата, следует с осторожностью относиться к ней при оценке доли ГП в российской экономике. В своих публикациях Росстат классифицирует формы собственности предприятий как:

- Внутренняя, полностью государственная
- Внутренняя, смешанная частногосударственная
- Внутренняя, частная
- Зарубежная
- Смешанная внутренняя и иностранная собственность

Однако, статистика росстата не содержит точных долей собственности и их среднего распределения по фирмам. Эта классификация имеет несколько недочётов при её использовании для оценки роли государственной собственности:

- Она содержит только непосредственную государственную собственность. Предприятия находящиеся в собственности компании, контролируемой государством расцениваются в качестве частных. Например, Газпром Нефть, 74% подразделения Газпрома будет расценена как частная компания, несмотря на то что Газпром и, следовательно, Газпром Нефть полностью контролируются федеральным правительством.
- Поскольку Росстат не различает мажоритарные и миноритарные доли в категории внутренней, смешанной собственности мы не можем определить, контролируются ли данные фирмы государством или нет
- Категория смешанной внутренней и иностранной собственности может включать ГП если у них также есть иностранные акционеры. Например, Газпром и Роснефть контролируются правительством, но имеют иностранных акционеров, и, таким образом, подпадают под эту категорию

Учитывая эти тонкости, рассмотрим сначала долю ГП в общем числе зарегистрированных фирм и организаций в России. Информация основана на данных об официальной регистрации юридических лиц. Фирмы и организации включают крупные и малые коммерческие фирмы за исключением индивидуальных предпринимателей, некоммерческих организаций, а также государственных учреждений, если они зарегистрированы как отдельные юридические лица.

---

<sup>4</sup> Они приведены в параграфе 120 Российского Гражданского Кодекса. Конкретные формы Государственных учреждений определяются и регулируются специальными законами

<sup>5</sup> За исключением коммерческих действий государственных учреждений, таких как платное медицинское обслуживание или образовательные услуги.

**Таблица 1 Число зарегистрированных фирм и организаций по форме собственности**

	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Общее число фирм и организаций (в тысячах)	2250	3346	3594	3845	4150	4417	4767	4507	4645	4772
Из которых имеют следующую форму собственности (в %)										
Государственная	14.3	4.5	4.3	4.1	3.9	3.6	3.4	3.3	3.0	2.8
Муниципальная	8.8	6.5	6.4	6.2	5.9	5.6	5.3	5.9	5.6	5.4
Частная, внутренняя	63.4	75.0	75.8	76.9	78.0	79.2	80.5	80.7	82.5	83.3
Религиозные и другие некоммерческие	4.2	6.7	6.6	6.4	6.1	5.7	5.3	5.3	4.6	4.1
Другие формы собственности, включая внутреннюю смешанную и частную зарубежную и смешанную зарубежную и внутреннюю	9.3	9.3	7.3	6.8	6.4	6.1	5.6	4.8	4.3	4.4
Из которых										
Смешанные государственные и частные, внутренние						2.8	2.5	1.8		

Источник: Росстат, Российский Статистический Ежегодник, различные выпуски. Все данные на 1 января каждого года.

Доля фирм и организаций среди собственников которых было государство (т.е. сумма государственной, муниципальной а также смешанных государственной и частной, внутренней собственности) составляла 11 процентов в 2007 году и с тех пор несколько снизилась.<sup>6</sup> В обследовании ВШЭ 2005 года в 11.6 процента фирм была доля государственного участия и в 7.9 процента – регионального или муниципального. Доля фирм с участием правительства любого уровня составляла 17.7 процента (некоторыми фирмами владели и федеральные и региональные/муниципальные правительства). Большая доля государственного участия в обследовании может объясняться тем что ГП в России в среднем крупнее чем частные а также секторальным распределением выборки ВШЭ. Медианное число сотрудников ГП в выборке было 880, по сравнению с 414 в частных фирмах и медианный объем продаж был 350 миллионов рублей в ГП по сравнению со 195 миллионами в частных фирмах. Таким образом, ГП приблизительно вдвое крупнее частных в этой выборке.

Глядя на долю частных внутренних фирм и организаций в Таблице 1, можно отметить некоторый рост частной собственности с 2001 года. Более точная официальная информация доступна для числа фирм находящихся во владении федерального правительства. Следующая таблица демонстрирует данные о числе федеральных унитарных предприятий и ОАО с государственным участием, а также о размере государственного пакета в этих ОАО. Таблица также включает число фирм, относительно которых у государства есть специальное право, называемое золотой акцией. Оно позволяет правительству назначить представителя в совет директоров даже в тех случаях когда оно не владеет обыкновенными акциями, а также даёт право накладывать вето на некоторые решения совета директоров. Золотые акции часто создавались в процессе приватизации на предприятиях стратегического значения.

**Таблица 2 Собственность федерального правительства: унитарные предприятия, доли в АО и их размеры, золотые акции**

	Jan 1, 2001	Jan 1, 2002	June 1, 2003	June 1, 2004	June 1, 2005	June 1, 2006	Jan 1, 2007	Jan 1, 2008
Число федеральных унитарных предприятий	na	9394	9860	9222	8293	7178	6533	5709
Число АО с долей федерального правительства*	3524	4407	4205	3905	3524	3481	3816	3674
В которых размер доли составляет (в %)								
Менее 25%	49.5	51.5	51.1	49.9	43.8	30.5	24.4	21.0

<sup>6</sup> Как отмечено выше, правительство также может участвовать во владении фирмами со смешанной внутренней и зарубежной собственностью.

От 25% до 50%	34.4	31.8	31.8	30.3	31.0	25.4	21.3	17.6
Более чем 50%, но меньше чем 100%	14.4	14.7	14.3	12.8	13.5	11.4	9.6	7.3
100%	1.7	2.0	2.8	7.0	11.7	32.6	44.6	54.1
Число фирм в которых государство владеет золотой акцией (только)**			118	251	259	243	181	na

Source: The Forecast Plan (Program) of Privatization of Federal Property for the Year 2009 and the Main Directions of Privatization of Federal Property for the Years 2010-2011, do. for 2008, 2007, 2006, 2005; Institute for the Economy of Transition (2008), Chapter 5.1, Tables 4,5 and 7, based on privatization plans of the Russian government for previous years.

\*За исключением тех фирм в которых государство владеет только золотой акцией (последняя строка).

\*\*Мы указываем число предприятий с золотой акцией федерального правительства в которых федеральное правительство не владеет обыкновенными акциями.. Для 2001 и 2002 годов, доступно только общее число золотых акций (542 на 1 августа, 2001, и 750 на 1 января, 2002). Число фирм с золотыми акциями в 2003 и 2004 году указано на 1 января.

Хотя число федеральных государственных унитарных предприятий стабильно сокращалось с 2003 года, число ОАО с государственным участием сократилось с 2002 до 2005 года, но в данный момент находится на уровне 2005 года. Обе тенденции объясняются продолжающимся процессом корпоратизации унитарных предприятий в ОАО со 100% долей правительства. В 2007 году 368 унитарных предприятий были включены в приватизационный план, но 254 из них не могли быть приватизированы в течении этого года.<sup>7</sup> Это означает что приватизация унитарных предприятий составляла лишь малую часть общего сокращения их числа в этом году.

Как будет описано в разделе 2.1, в некоторых случаях правительство также старалось в последние годы выкупать ранее приватизированные фирмы и, в большинстве случаев, устанавливать мажоритарный контроль над этими предприятиями. В целом, данные из Таблицы 2 отражают политику Российского правительства по приватизации миноритарных долей в фирмах из нестратегических секторов, и установлению или поддержанию контроля над стратегическими активами. В 2008 году 61 процент всех пакетов федерального правительства в ОАО составляли мажоритарные (превышающие 50 процентов), по сравнению с 25,2 процента в 2005 и только 16 процентами в 2001.

Данные о размере государственных пакетов могут быть дополнены информацией из обследования ВШЭ 2005 года: среди 93 фирм в выборке принадлежащих федеральному правительству 32 (34,4 процента) были мажоритарными. Ситуация отличалась для фирм с пакетами у региональных или муниципальных властей: из 63 таких фирм в выборке только в 10 (15,9 процента) этот пакет превышал 50%. Большинство пакетов регионального или муниципального правительства на самом деле представляли собой малые миноритарные пакеты (58,7 из них были меньше 10%), тогда как пакеты федерального правительства были меньше 10% лишь в 20,4% случаев.

Картина доли ГП станет более полной если мы взглянем на долю предприятий с государственным участием в общей занятости, основном капитале, инвестициях и промышленном производстве. Следующая таблица демонстрирует значения занятости с 1990 по 2008 год.

**Таблица 3 Число сотрудников, 1990-2007**

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Общее число сотрудников (в среднем по году, в тысячах человек)	75325	66330	64517	64980	65574	65979	66407	66792	67174	68019	68458
Среди которых по фирмам различной формы собственности (%)											
Государственной и муниципальной	82.6	42.2	37.8	37.3	36.9	36.3	35.5	33.7	32.8	32,1	31,4

<sup>7</sup> Прогнозный план (Программа) по приватизации Федеральной Собственности на 2007 год и Основные Направления Приватизации Федеральной Собственности на 2007-2009 годы и Федеральное Агентство по Управлению Государственной Собственностью (Росимущество): доклад о приватизации государственной собственности в 2007 году.

Смешанной государственной и частной, внутренней	4.0	22.2	12.6	11.6	9.6	9.3	8.5	7.8	7.2	6.7	6.3
Частной, внутренней	12.5	34.3	46.1	47.7	49.6	50.2	51.8	54.1	55.4	56.3	57.3
Религиозной и другой некоммерческой	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5
Зарубежной и смешанной зарубежной и внутренней	0.1	0.6	2.7	2.6	3.1	3.5	3.5	3.8	4.0	4.3	4.5

Источник: Росстат, Российский Статистический Ежегодник, различные выпуски, Россия в Цифрах 2008.

Доля людей занятых в фирмах с государственной и смешанной (внутренней) собственностью стабильно снижалась с 86% в 1990 до 38% в 2008. Стоит вспомнить что категория государственных включает государственные учреждения когда они представляют собой отдельные юридические лица, как то университеты или госпитали.

Для доли ГП в общем запасе капитала Российской экономики, росстат использует иную классификацию для ГП. Тут государственная собственность охватывает государственные учреждения, государственные унитарные предприятия а также предприятия с долей участия государства более 50% (прямой или косвенной). Основной капитал это актив используемый для производства товаров и услуг, такой как здания, оборудование, машины и т.д. Следующая таблица демонстрирует доли государственных и частных фирм в основном капитале российской экономики.

**Таблица 4 Основной капитал – доли частной и государственной собственности**

	1990	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Запас капитала (на начало года)	1834	13072	20241	24431	30329	32541	38366	43823	54246	60473
В том числе %										
Государственная собственность	91	23	26	27	30	23	23	23	25	24
Частная собственность	9	77	74	73	70	77	77	77	75	76

Для 1990 в миллионах рублей, 1996-2001 в триллионах рублей, 2002-2008 миллиарды рублей.

Источник: Росстат, Российский Статистический Ежегодник, различные выпуски.

Взвешенное по основному капиталу, присутствие государства в российской экономике оставалось постоянным на уровне приблизительно 23% на протяжении последних четырёх лет. Эта картина подтверждается когда мы взглянем на капитальные инвестиции в Российскую экономику (Таблица 5). Тут мы возвращаемся к исходной классификации полностью государственной, смешанной, частной, зарубежной и смешанной зарубежной и внутренней собственности.

**Таблица 5 Капитальные инвестиции по формам собственности**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Капитальные инвестиции*	267.0	1165.2	1504.7	1762.4	2186.4	2865.0	3611.1	4730.0	6716.2	8764.9
Из которых для различных форм собственности (%)										
Государственная	31.3	23.9	22.1	20.2	21.0	17.1	18.8	17.5	17.7	17.4
Муниципальная	6.3	4.5	4.9	4.7	4.3	4.1	3.8	3.8	4.4	4.1
Смешанная государственная и частная, внутренняя	46.2	27.8	21.6	18.6	17.4	15.5	12.9	12.0	11.1	9.8
Частная, внутренняя	13.4	29.9	36.7	42.0	41.2	46.5	44.9	49.1	49.7	53.8
Религиозные и другие некоммерческие**	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Зарубежные	-	1.5	2.3	3.6	4.1	6.9	8.2	7.3	7.1	6.6
Объединённые зарубежные и внутренние	2.7	12.2	12.2	10.7	11.8	9.7	11.2	10.1	9.8	8.2

\* 1995 в триллионах рублей, 2000-2008 в миллиардах рублей.

\*\* including consumer cooperatives

Источник: Росстат, Российский Статистический Ежегодник, различные выпуски, все данные на 1 января каждого года.

Таблица 5 показывает стабильное снижение в доле ГП в капитальных инвестициях хотя процесс и замедляется в течении последних лет. Эта таблица должна



давать наилучшее представление о государственной доле в корпоративном секторе российской экономики среди данных представленных до сих пор (с учётом оговорок относящихся к уместности классификации собственности для измерения масштаба государственной собственности выше). Данные о капитальных инвестициях не подвержены влиянию переоценки капитальных запасов и капитальные инвестиции должны быть менее важны в государственных учреждениях, которые отвечают за значительную долю занятых.

В идеале, хотелось бы измерить долю ГП в экономике как часть ВВП которую они производят. К сожалению, эти данные не доступны в России. Официальная статистика предоставляет данные по промышленному производству, но только до 2004 года.<sup>8</sup> Таблица 6 демонстрирует разбивку промышленного производства по формам собственности. Снова наблюдается снижение в доле государства.

**Таблица 6 Доля промышленного производства по формам собственности, 1994-2004**

	1994	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Государственная	19.9	8.2	8.2	8.1	8.2	7.9	6.7
Муниципальная	1.6	1.2	1.1	1.2	1.3	1.4	1.3
Смешанная государственная и частная, внутренняя	60.9	51	33.1	29.9	24.3	22.4	20.4
Частная, внутренняя	15	29.6	41.1	43.2	43.8	45.2	47.2
Религиозные и другие некоммерческие	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3
Зарубежные и объединённые зарубежные и внутренние	2.4	9.8	16.3	17.3	22.2	22.8	24.1

Источник: Росстат, Российский Статистический Ежегодник, различные выпуски

Подводя итог, агрегированные данные о числе фирм, занятости, основном капиталу, капитальным инвестициям и промышленному производству демонстрируют снижающуюся роль государства в российской экономике. Этот вывод расходится с расхожим представлением о том что российское правительство занимает более активную позицию в российской экономике в последние годы. Мы покажем в разделе 2.5 что масштаб государственной собственности существенно возрос в крупнейших российских фирмах.

### **1.3. Распределение ГП по секторам**

В этом разделе мы сначала представим обзор секторального распределения российской “ГП экономики” и затем перейдём с некоторым секторам российской экономики для того чтобы определить долю выпуска которая приходится на ГП. Таблица 7 представляет распределение предприятий с собственностью федерального правительства по отраслям.

**Таблица 7 Распределение по секторам ФГУП и АО с долей государственного участия, на 1 января 2007 года.**

	ФГУП		АО	
	единиц	%	единиц	%
Непроизводительные сектора (преимущественно услуги)			405	10.1
Промышленность	1670	25.6	1797	45.0
Включая:				
Машиностроение	634	9.7	632	15.8
Лёгкая индустрия	179	2.7	29	0.7
Индустрия конструкционных материалов	49	0.8	53	1.3

<sup>8</sup> Для 2005 и 2006 годов, доступны показатели для производства в различных секторах. Некоторые из них приведены в следующем разделе.

Пищевая	51	0.8	127	3.2
Металлургия	28	0.4	94	2.4
Химическая	33	0.5	89	2.2
Другие	565	8.6	773	19.3
Сельское хозяйство	826	12.6	534	13.4
Строительство	668	10.2	404	10.1
Транспорт и связь	536	8.2	353	8.9
Лесная промышленность	49	0.8	88	2.2
Другие	1245	19.1	416	10.4
Всего	6533	100.0	3997	100.0

Source: The Forecast Plan (Program) of Privatization of Federal Property for the Year 2008 and the Main Directions of Privatization of Federal Property for the Years 2008-2010

Число федеральных ГП в отдельном секторе наивысшее в машиностроении. Также велико число фирм с федеральной собственностью в сельском хозяйстве, строительстве, транспорте и коммуникациях, большинство из них обычно относительно малых размеров. В данных по 2008 году для прогнозирования Плана по Приватизации была использована другая отраслевая классификация. Они представлены в Таблице 8.

**Table 8 Распределение по секторам ФГУП и АО с долей государственного участия, на 1 января 2008 года.**

	ФГУП		АО	
	Единиц	%	Единиц	%
Непроизводительные сектора (преимущественно услуги)	1151	20.2	638	17.4
Промышленность и строительство	1744	30.5	695	18.9
Топливо и энергетика			597	16.2
Военно-промышленный комплекс			586	15.9
Сельское хозяйство	618	10.8	761	20.7
Лесная	37	0.6		
Транспорт и связь	409	7.2	397	10.8
Другие	1750	30.7		
Всего	5709	100.0	3674	100.0

Source: The Forecast Plan (Program) of Privatization of Federal Property for the Year 2009 and the Main Directions of Privatization of Federal Property for the Years 2010-2011.

Число федеральных унитарных предприятий (ФГУП) в военно-промышленном комплексе явным образом не указан в таблице (они отнесены либо к “промышленности и строительству” либо к “другое”). Мы, однако, знаем из списка стратегических предприятий<sup>9</sup> что в этом секторе находится большое число ФГУП. К сожалению, статистика по секторам с фирмами взвешенными по размеру в выпуске или занятости отсутствует. Однако, помня о более крупном размере фирм в промышленных секторах, можно наблюдать высокую долю топливно-энергетического сектора а также военно-промышленного комплекса в популяции предприятий с федеральным государственным владением.

Во многих правительственных планах и объявлениях относительно управления государственной собственностью появляются формулировки “стратегический сектор” и “стратегическое предприятие”. Президентский декрет со списком из более тысячи стратегических предприятий был выпущен в 2004 году и с тех пор несколько раз изменялся. Приватизация и выпуск новых акций требуют непосредственного одобрения президента. Кроме того, российский парламент одобрил закон о зарубежных инвестициях в компании имеющие стратегическое значение для национальной безопасности Российской Федерации в мае 2008 года. Он содержит список стратегических секторов в которых для получения контрольного пакета предприятия зарубежные инвесторы должны получить явное одобрение. Этот список в основном

<sup>9</sup> Список стратегических предприятий приведён в следующем параграфе.

состоит из секторов которые имеют стратегическое значение: военно-промышленный комплекс, производство, транспортировка и хранение радиоактивных материалов, разведка и добыча полезных ископаемых в местностях федерального значения вплоть до радио и телевизионного вещания и газет с тиражом более миллиона экземпляров. Существование и содержание подобного списка может оказаться преградой для осмысленной приватизационной политики в дальнейшем.

Теперь мы переходим к доле ГП в выпуске некоторых отраслей. Росстат приводит данные о доле производства фирм с различными формами собственности в различных секторах экономики. К сожалению, данные до и после 2004 года едва ли сравнимы поскольку Росстат в 2005 году перешёл на новую классификацию отраслей. В 2007 году доля выпуска полностью государственных и смешанных внутренних компаний составляла 18,4 процента в отрасли машиностроения, 15,6 процента в добыче энергоресурсов, 20,7 процента в производстве топлива, 10,9 процента в металлургии и 22,2 процента в химической отрасли. Все эти доли оставались примерно на том же уровне или несколько снижались после 2005 года.

Росстат не предоставляет данных о распределении собственности в банковском секторе. Vernikov (2007) получает оценку доли контролируемых государством банков в общих активах в 45 процентов. Четыре крупнейших банка – Сбербанк, Внешторгбанк (ВТБ), Газпромбанк и Банк Москвы – все государственные – составляют основную часть этой доли: все вместе они владели 41 процентом общих активов в 2006 году. Остальное приходится на зарубежные банки (около 10 процентов), несколько крупных российских банков, таких как Альфабанк, Уралсиб, Русский Стандарт и МДМ Банк, и сотни малых банков исключительно регионального значения. Ожидается, что в ходе текущего финансового кризиса государственная доля в банковском секторе вырастет.

#### ***1.4. Интернационализация ГП***

В последние годы мы наблюдали всплеск в прямых иностранных инвестициях исходящих из России. Их запас вырос с 20 миллиардов долларов в 2000 году (7,8 процента ВВП) до 255 миллиардов долларов в 2007 (19,8 процента ВВП)<sup>10</sup> Однако, стоит отметить, что официальная статистика по прямым иностранным инвестициям смешана с транзакциями между российскими компаниями и аффилированными с ними офшорными компаниями<sup>11</sup> И всё же, рост прямых иностранных инвестиций демонстрирует реальную тенденцию, как показывает рост зарубежных активов крупнейших российских компаний. Ehrstedt and Vahtra (2008) и Skolkovo (2007) составили списки крупнейших многонациональных компаний. Большинство этих компаний действуют в нефтегазовом секторе, отраслях металлургии и добычи. В обоих списках доминируют российские компании с частными владельцами и Лукойл является российской компанией с наибольшим количеством зарубежных активов. Газпром в обоих списках находится среди трёх основных российских многонациональных компаний. Зарубежные активы газпрома составляют приблизительно 5 процентов его общих активов и включают инвестиции вниз по производственной цепочке в западной Европе и производство газа и нефти в странах СНГ. Компания поставляет приблизительно одну треть всего газового импорта Западной Европы. Недавние зарубежные приобретения Газпрома включают 51 процентный пакет в сербской энергетической компании Naftna Industrija Srbije (NIS), нефтегазовом распределителе и операторе нефтепереработки, белорусской газовой транзитной и распределительной компании Белтрансгаз. Российская крупнейшая государственная нефтяная компания

---

<sup>10</sup> Источник: UNCTAD, World Investment Report 2008.

<sup>11</sup> Среди основных получателей и инвесторов этих потоков регулярно присутствует Кипр, основное месторасположение офшорных компаний контролируемых российскими бизнес группами.

Роснефть в большей степени сфокусирована на внутреннем рынке и СНГ. В сентябре 2007 года полностью государственная компания Зарубежнефть достигла 12 кратного увеличения своих активов для финансирования совместной сделки с вьетнамской PetroVietnam. Она приобрела четыре офшорных месторождения в Ненецком автономном округе в 2008 году для совместной разработки с вьетнамским партнёром. Список Сколково также включает две государственных транспортных компании, Совкомфлот и Новошип, среди десяти крупнейших российских многонациональных компаний. Со времени составления списка компании подверглись слиянию.

Согласно данным росстата, продукты добычи составили почти 70 процентов российского экспорта в 2008 году, по сравнению с 58% в 2004. Существенная часть этого экспорта приходилась на государственные компании нефтегазового сектора. В отличие от этого, и в соответствии с агрегированными данными по российскому экспорту, экспортно-импортная активность промышленных и телекоммуникационных компаний из обследования ВШЭ более скромна. Средняя доля экспорта в общих продажах ГП<sup>12</sup>, составляла приблизительно 6,5 процента в 2004 году. Их средняя доля импорта в общих издержках была приблизительно 5,6 процента. Показатели для частных фирм отличаются несущественно. Кроме того, фирмы ответили что они не испытывают сильной конкуренции со стороны зарубежных фирм (подробное обсуждение конкуренции на рынке продуктов см. в Разделе 3.2).

Несколько крупных ГП имеют зарубежных акционеров. Например, представитель немецкой компании из отрасли ЖКХ, E.On, является членом совета директоров Газпрома. Глава государственного холдинга Объединённая Авиастроительная Корпорация обнародовал планы по привлечению частного капитала, в частности, зарубежного. Частные зарубежные владельцы не могут получать превышающую 50 процентов долю процентов голосов без специального разрешения. Граница для зарубежных правительств, международных организаций или организаций, находящихся под их контролем составляет 25 процентов голосов. Список стратегических отраслей в законе включает производство вооружений и военных технологий (что относится преимущественно к госкорпорации Ростехнологии), авиастроение (Объединённая Авиастроительная Корпорация), использование ядерной энергии (Росатом).

Российские банки и корпорации активны на международных рынках капитала – они выпускают еврооблигации и депозитарные расписки на их акции торгуются на международных фондовых биржах. Первичное размещение Роснефти было проведено на Лондонской фондовой бирже, а не в России. Согласно обследованию ВШЭ, 30 процентов ГП разместили свои ценные бумаги (акции, облигации, еврооблигации) на зарубежных фондовых биржах, по сравнению с 9 процентами частных фирм.

### ***1.5. Торгуемые ГП***

Российский фондовый рынок быстро рос в последние годы и в отношении числа разместивших свои ценные бумаги и в отношении совокупной рыночной капитализации, хотя недавнее падение рынков отбросило уровень индексов РТС и ММВБ на уровень 2004 года. Не только акции российских компаний торгуются на двух основных российских торговых площадках – РТС и ММВБ, но депозитарные расписки торгуются в Нью-Йорке, Лондоне и Франкфурте. В конце 2007 года, акции 302 эмитентов торговались на РТС, по сравнению с 261 в 2005 году. Однако, большинство из них торгуются нечасто. Число регулярно торгуемых акций составляет

---

<sup>12</sup> Для данных обследования о международной торговле и конкуренции, мы использовали определение ГП если доля правительства составляет по крайней мере 10 процентов.

приблизительно 150<sup>13</sup> Рыночная капитализация всех акций торгуемых на РТС к концу 2007 года составила 1329 миллиардов долларов, по сравнению с 329 миллиардами в 2005 году.

Согласно оценкам инвестиционного банка Тройка Диалог (Troika Dialog, 2008), федеральные и региональные власти контролировали приблизительно 40 процентов рыночной капитализации российского фондового рынка в конце 2007 года, по сравнению с 24 процентами в 2004 году. Для этого роста есть несколько причин:

- В некоторых случаях миноритарные пакеты правительства были наращены до контролирующего уровня, например, в случае Газпрома
- Бывшие частные предприятия были поглощены ГП. Например, Роснефть была основным бенефициаром распродажи активов бывшей крупнейшей российской нефтяной компании Юкос, чьи активы продавались с аукциона после огромного налогового иска Федеральной Налоговой Службы. Другие примеры приведены в разделе 3.1
- Крупные компании, такие как Роснефть и Внешторгбанк (ВТБ) были выпущены на рынок посредством первичного размещения. Размещение Роснефти в 2006 году сделало её второй российской компанией по рыночной капитализации<sup>14</sup>

В то же время, доля частных владельцев (основных акционеров и стратегических инвесторов) упала с 50 процентов в 2004 году до 33 процентов в 2007. Доля публичных акционеров (free float) оставалась стабильной. Высокая доля ГП в общей рыночной капитализации объясняется их размером, который упрощает для них несение издержек связанных с размещением на фондовых биржах.

Мы приводим другие детали относительно государственной собственности в крупнейших компаниях в таблице 9. Мы сравниваем рыночную капитализацию крупнейших ГП между 2004 и 2008 годом. Данные в таблице 9 основаны на ранжировании 200 крупнейших российских компаний по рыночной капитализации составленном рейтинговым агентством Эксперт. Таблица также демонстрирует размер доли принадлежащей федеральным и региональным правительствам, напрямую или косвенно через другие ГП.<sup>15</sup>

**Table 9 Десять крупнейших компаний контролируемых государством согласно классификации Эксперта по рыночной капитализации, 2004 и 2008 год.**

2004 (на 1 сентября)				2008 (на 1 сентября)			
Место	Название	Капитализация (млн долларов)	Доля государства (%)	Место	Название	Капитализация (млн долларов)	Доля государства (%)
1	Gazprom	46660	38.0	1	Gazprom	236187	50.1
7	RAO UES	10884	53.8	2	Rosneft	92968	84.6
9	Sberbank	7431	60.6	4	Sberbank	51058	60.6
15	Mosenergo	3220	95.3	9	Gazprom Neft	22787	73.7
21	Rostelekom	1469	50.7	12	Vneshtorgbank (VTB)	18823	77.5
22	Uralsvyazinform	1153	57.8	15	RusHydro	16738	60.4
23	Aeroflot	1142	51.2	22	Rostelekom	8349	50.7
25	Rosneft-Purneftgaz	1015	82.0	23	Unified National Electric Grid (FGC UES)	6377	77.7
33	Volga Telecom	679	51.0	26	Bank of Moscow	5531	44.0

<sup>13</sup> Это число регулярно торгуемых акций из списка 200 крупнейших компаний по рыночной капитализации составленного рейтинговым агентством Эксперт.

<sup>14</sup> Согласно списку Эксперта (см. сноску 17), размещение Роснефти, также как размещение Внешторгбанка и вторичное размещение Сбербанка в 2007 году назывались народными IPO, так как акции были проданы большому числу людей.

<sup>15</sup> Почти во всех случаях итоговый владелец это федеральное правительство. Региональные правительства владеют крупными долями в Банке Москвы и Башнефти, а также федеральное и московское правительства владеют мажоритарным пакетом в Мосэнерго.

34	Bashneft	664	63.7	32	Mosenergo	4043	60.5
	Капитализация 10 крупнейший ГП	74317			Капитализация 10 крупнейший ГП	462861	
	Общая капитализация	237014			Общая капитализация	975098	
	Доля 10 крупнейших ГП (%)	31.4			Доля 10 крупнейших ГП (%)	47.5	

Замечания: государственный контроль определяется либо как мажоритарная доля акций либо как большинство государственных представителей в совете директоров. Показатели для государственной доли отражают права контроля

Список 200 крупнейших компаний был составлен рейтинговым агентством Эксперт. Общая капитализация это суммарный показатель для 200 компаний в списке, отражающих по крайней мере 95% фондового рынка. Данные по доле собственности с сайтов компаний, квартальных отчётов, из Тройка Диалог (2008), и Тройка Диалог, Профили Риска Крупнейших Российских Компаний, октябрь 2004.

Согласно оценкам в нижней части таблицы 9, доля общей рыночной капитализации относящейся к десяти крупнейшим ГП выросла с 31,4 до 47,5 процента. Эти показатели даже превышают процитированные выше данные Тройки Диалог. Существует несколько причин, по которым и они могут недооценивать роль государства в крупнейших российских компаниях: во первых, приведены были только 10 крупнейших ГП. Во вторых, не были учтены торгуемые компании с миноритарными государственными пакетами. Например, в 2008 году, Газпром владел 19,3 процентным пакетом Новатек и региональное правительство Татарстана владело 32 процентам и золотой акцией Татнефти. В третьих, нужно помнить, что в Таблице девять приведены крупнейшие лишь среди торгуемых компании управляемые государством. Согласно рейтингу Эксперт 400 крупнейших российских компаний по выпуску, мы видим Российские Железные Дороги (3 место, 100 процентов у государства) и Транснефть (17 место, 100 голосующих акций у государства) среди 20 крупнейших российских компаний в 2008 году.

Согласно Тройке Диалог (2008), секторы с наивысшей долей государства в торгуемых компаниях это банковский (64 процента), машиностроение (53 процента), нефтегазовый (47 процентов), телекоммуникации (47 процентов), ЖКХ (37 процентов) и транспорт (30 процентов). Нужно отметить что только топливный сектор (преимущественно нефть и газ) отвечает за 50 процентов рыночной капитализации. Государственные доли в нефтегазовом и машиностроительном секторах росли на протяжении последних трёх лет (нефть и газ с 32 до 47 процентов и машиностроение с 12 до 53 процентов), тогда как доля в секторе ЖКХ сократилась с 52 до 37 процентов ввиду реорганизации РАО ЕЭС. Таким образом, данные представленные в этом разделе указывают на рост контроля правительства за крупнейшими российскими предприятиями

## References

Denisova, Irina, Markus Eller, Timothy Frye, Ekaterina Zhuravskaya (2007): Who Wants to Revise Privatization and Why? Evidence from 28 Post-Communist Countries, CEFIR Working Paper No. 105.

Ehrstadt, Stefan, and Peeter Vahtra (2008): Russian Energy Investments in Europe, Electronic Publications of the Pan-European Institute 4/2008, available at <http://www.tse.fi/pei>

Institute for the Economy in Transition (2008): The Russian Economy in 2007, Trends and Outlooks, Chapters 5.1 ("The State of Property Relations, the Public Sector, and Privatization", Authors: G. Malginov and A. Radygin) and 5.2 ("Public Corporations as an Essential Element of Institutional Policy in 2007", Authors: M. Kuzyk and Iu. Simachev).

Neshchadin, A., O. Kuznetsov, and V. Kashin (2007), Rossiiskaya ekonomika: Tendentsii o gosudarstvleniya [The Russian Economy: Tendency towards Nationalization], Obshchestvo i ekonomika, no. 8, 3-27, in Russian.

OECD (2005), Guidelines on Corporate Governance in State-owned Enterprises, OECD Publishing.

Skolkovo (2007), Russian Multinational Bullish on Foreign Markets, Press release on the raking of Russian multinational enterprises by Skolkovo Moscow School of management and The Columbia Program on International Investment, published December 11, 2007

Troika Dialog (2008), Who Owns Russia? Corporate Governance Annual 2008.

Vernikov, A. (2007), Russia's Banking Sector Transition: Where To?, BOFIT Discussion Paper No. 5/2007.

---

#### **REFERENCES IN THE RUSSIAN VERSION:**

Институт Экономики Переходного Периода (2008), Российская экономика в 2008 году – Тенденции и перспективы, главы 5.1 («Состояние отношений собственности, государственный сектор и приватизация», авторы: Г. Мальгинов и А. Радыгин) и 5.2 («Создание государственных корпораций как значимый элемент институциональной политики в 2007 г.», авторы: М. Кузык, Ю. Симачев).

Нещадин, А., О. Кузнецов и В. Кашин (2007), Российская экономика: Тенденции огосударствления, *Общество и экономика*, № 8, 3–27.

Denisova, Irina, Markus Eller, Timothy Frye, Ekaterina Zhuravskaya (2007): Who Wants to Revise Privatization and Why? Evidence from 28 Post-Communist Countries, CEFIR Working Paper No. 105.

Ehrstadt, Stefan, and Peeter Vahtra (2008): Russian Energy Investments in Europe, Electronic Publications of the Pan-European Institute 4/2008, available at <http://www.tse.fi/pei>

OECD (2005), Guidelines on Corporate Governance in State-owned Enterprises, OECD Publishing.

Skolkovo (2007), Russian Multinational Bullish on Foreign Markets, Press release on the raking of Russian multinational enterprises by Skolkovo Moscow School of management and The Columbia Program on International Investment, published December 11, 2007

Troika Dialog (2008), Who Owns Russia? Corporate Governance Annual 2008.

Vernikov, A. (2007), Russia's Banking Sector Transition: Where To?, BOFIT Discussion Paper No. 5/2007.