

В 1998 году расходы на развитие социальной сферы составляли около 53% общего объема расходов за год. В 2001 году социальные расходы составили 53,1% объема расходов за год. Это свидетельствует о том, что за последние годы сводный бюджет Украины не стал более социально направленным, несмотря на то, что в абсолютной величине социально-ориентированные расходы увеличились. При этом в рамках социально-ориентированных расходов анализировались расходы по четырем статьям бюджета: социально-культурные мероприятия, жилищно-коммунальное хозяйство, мероприятия, связанные с ликвидацией последствий Чернобыльской катастрофы, целевые фонды.

Особого внимания заслуживают вопросы прозрачности бюджетного процесса на всех уровнях управления, в частности, расходование бюджетных средств по тем статьям, которые опосредованно влияют на развитие социальной сферы и по которым объем средств увеличивается не только в абсолютном, но и в относительном выражении. К таким статьям бюджета можно отнести: государственное управление, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, а также национальную оборону. Для анализа целесообразности расходования бюджетных средств необходимо определить статьи расходов бюджета, которые непосредственно, косвенно и опосредованно влияют на развитие социальной сферы. На рисунке представлена схема влияния статей расходов государственного бюджета на развитие социальной сферы в регионе.



Рис. Влияние статей расходов бюджета на социальное развитие региона

Обеспечение прозрачности бюджетного процесса предполагает детальную структуризацию направлений и объемов финансирования с целью научного обоснования и целесообразности осуществления бюджетного планирования. Анализ влияния статей расходов на развитие социальной сферы даст возможность обоснованно определить необходимые объемы бюджетного финансирования приоритетных направлений развития региона, что позволит обеспечить реальный рост благосостояния населения.

Литература: 1. Україна у цифрах 2001 р. Короткий статистичний довідник. — К.: Техніка, 2002. — 264 с. 2. Бюджетный Кодекс Украины. Справочное издание. — Харьков: Дельта, 2001. — 132 с.

Стаття поступила до редакції
20.11.2002 р.

УДК 338.246.025.88

Дементьев В.В.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ НАД ПОВЕДЕНИЕМ СОБСТВЕННИКА

В статье рассматриваются теоретические проблемы мотивации собственников приватизированных предприятий. В качестве фактора, определяющего степень мотивации собственника в эффективном использовании активов, рассматривается система экономической власти. Анализируется влияние институтов экономической власти на выбор собственника в условиях переходной экономики. Предлагаются меры по созданию эффективной мотивации доминирующих собственников.

Первоначально представлялось, что неэффективность предприятия есть исключительный результат отсутствия так называемого "эффективного собственника". При этом любой собственник, кроме государственного, "по умолчанию" предполагался эффективным, а основным средством для устранения неэффективности в экономике являлась приватизация предприятий. Однако, как показала хозяйственная практика, результаты деятельности приватизированных предприятий зачастую немногим отличаются от государственных, а рентная направленность поведения присутствует и в

деятельности собственников предприятия. "Приватизация в России и ряде других стран, — пишут Д. Стиглиц и Д. Эллерман, — отмеченная накоплением огромных богатств немногими олигархами, не только не дала обещанных выгод в смысле эффективности, но подорвала общественный капитал и привела к утрате доверия к рыночной экономике" [1, с. 10].

Таким образом, сам по себе формальный акт приватизации еще не создает "автоматически" такой экономической организации, которая способна к более эффективному использованию активов, нежели альтернативные варианты собственности и контроля над предприятиями (государственная собственность или менеджерский контроль). Простой передачи собственности негосударственным владельцам оказалось недостаточно для возникновения "эффективного" собственника, обладающего мотивацией в общественной эффективности приватизированных предприятий. Более того, как показывает практика, статус собственника еще не гарантирует даже от таких действий, результатом которых является "разграбление" активов контролируемого предприятия.

Несбалансированность институтов экономического и правового контроля над деятельностью предприятия и несбалансированность распределения прав власти "внутри" предприятия имеют следствием для собственника "сдвиг издержек" различных форм получения денежного дохода. Отсюда — искажение мотивации в поведении собственника, то есть нарушение равновесия между интересом собственника и общественной эффективностью использования активов. С одной стороны, имеет место "подавленная" мотивация в эффективном использовании активов предприятия, с другой — возникает "избыточная" мотивация в неэффективной деятельности.

Искажения (деформации), или своего рода "**провалы мотивации**" собственника, могут проявляться в следующих формах.

1. Деформация мотивации по отношению к **источникам получения дохода**. Избыточные издержки продуктивной деятельности, ориентированной на повышение производительности капитала, и в то же время заниженные для неэффективного использования активов могут делать сравнительно более выгодным для собственника использование контроля над предприятием в целях извлечения дохода из активов приватизированного предприятия **рентным путем**. В данном случае это означает, что источником дохода для собственника становится не рост производительности капитала и максимизация остаточного дохода, в основе которого — инновационные риски, а рента, получаемая

за счет перераспределения доходов в пользу собственника. "Захват ренты" собственником может осуществляться в таких формах, как завышение цены на реализуемую продукцию, занижение цен, выплачиваемых за используемые ресурсы (в том числе и оплаты труда), сокращение дохода миноритарных собственников, спекулятивная продажа активов предприятия и др. В результате имеет место **отрыв доходов собственника от производительности контролируемых факторов производства**.

2. Деформация **форм получения дохода**. В сложившихся институциональных условиях наиболее выгодной формой максимизации индивидуальных доходов доминирующего собственника становится "захват" ренты за счет контроля над товарными и финансовыми потоками предприятия. Как правило, это осуществляется следующим образом: посредством продажи продукции предприятия посреднической фирме по заниженным ценам с последующей перепродажей и оседанием дохода на счетах фирмы; посредством передачи фирме ликвидной продукции по бартеру с последующей реализацией данной продукции; приобретение ресурсов для предприятия через фирмы по завышенным ценам и т. п. При этом потенциальный денежный доход предприятия "перекачивается" в посреднические фирмы и уже оттуда извлекается в виде индивидуального дохода собственника. В этих условиях непосредственным источником доходов доминирующего собственника становится не доход предприятия, а доход посреднических фирм или финансовых структур, опосредующих эти потоки. Кстати, преимущества получения собственником денежных доходов непосредственно из доходов фирмы, а не из прибыли контролируемого предприятия, вытекают из преимуществ, которыми обладают данные фирмы по сравнению с бывшими государственными предприятиями. А именно: меньшая подконтрольность государству и большие возможности ухода из-под налогообложения (сокрытие доходов), большая гарантированность прав собственности, широкие возможности в проведении финансовых операций (например, перевода денежных средств за рубеж), отсутствие социальной инфраструктуры и социальных проблем, в частности, давления со стороны трудовых коллективов и профсоюзов, внутренняя управляемость и низкие транзакционные издержки преодоления оппортунистического поведения. По образному выражению Г. Клейнера, формируется "экономика физических лиц" [2, с. 81 – 95]. Это приводит к тому, что традиционные для собственника формы доходов, источником которых непосредственно является доход контролируемого предприятия и

величина которых зависит от эффективности предприятия (дивиденды и рост курсовой стоимости акций), в данной институциональной среде приобретают ограниченное значение. Возникает **"разрыв" между индивидуальными доходами собственника и доходами предприятия**. В результате формируется ограниченная или подавленная мотивация собственника, суть которой — в максимизации прибыли и увеличении ценности активов контролируемого предприятия. Получение предприятием прибыли перестает быть непосредственным условием индивидуального дохода собственника. Максимизация ценности функционирования фирмы и, в частности, рентабельность контролируемого предприятия интересуют доминирующих собственников лишь в той мере, в какой это необходимо для поддержания устойчивости и сохранения предприятия как источника товарных и финансовых потоков, приносящих доход посредническим фирмам.

3. Искажение в **предпочтениях формы богатства**. Неопределенность будущего и отсутствие ясных гарантий сохранения имущественного контроля над активами фирмы в долгосрочном периоде мотивирует крупнейших акционеров на извлечение краткосрочных выгод из подконтрольных предприятий. Риск произвольного перераспределения собственности, а также отсутствие фондовых рынков приводит к тому, что у собственника ослаблена (или подавлена) мотивация в возрастании стоимости контролируемых активов. Стремление собственника к максимизации индивидуального богатства не принимает формы мотивации в максимизации стоимости активов, которыми он обладает. Предпочтительной формой богатства, в максимизации которой мотивирован собственник, является его наиболее ликвидная форма в виде денежных ресурсов. В результате — **отрыв индивидуального богатства собственника от рыночной стоимости активов предприятия**.

4. Искажения мотивации собственника проявляются в **предпочтениях внезаконности**. Природа данного явления — в соотношении для собственника издержек "подчинения закону" и "издержек внезаконности" и, прежде всего, в **высоких издержках поддержания легального бизнеса**. И, как показал Э. Де Сото, дело не в величине налогов, хотя она также имеет безусловное значение, а прежде всего в институциональном устройстве экономической системы. "Объяснять масштаб теневой экономики, в которой кормятся 50 – 80% населения, желанием избежать уплаты налогов — это, по меньшей мере, заблуждение. Большинство людей уходит во внезаконный сектор не потому, что он

дает укрытие от налогов, а потому что действующие законы государства, сколь бы изящны ни были их формулировки, не отвечают потребностям и стремлениям людей" [3, с.156]. Проблема внезаконности и теневой экономики достаточно исследована к настоящему времени как в теоретическом аспекте, так и в прикладном. Обратим внимание лишь на один аспект проблемы, а именно: проблеме легализации (институционализации) реальной собственности на активы приватизированных предприятий [4, с. 50].

Неравновесность институтов экономической власти порождает, таким образом, неэффективную мотивацию собственника по отношению к использованию контролируемых активов [4, с. 50]. Отсюда тенденция к неэффективному использованию активов приватизированных предприятий как в абсолютном смысле ("проедание" активов), так и в относительном. В этом, в частности, на наш взгляд, одна из причин существования значительного числа нерентабельных предприятий — отсутствие достаточной мотивации в максимизации прибыли предприятий.

Собственник может стать созидательным предпринимателем при условии создания такой системы экономической власти и институциональной среды, которая способна, во-первых, "защитить" его от произвола, неопределенности и риска потери имущества и доходов в случае эффективного использования активов предприятия. Во-вторых, сократить величину транзакционных издержек (внутренних и внешних) и устранить тем самым избыточные издержки инновационной и инвестиционной деятельности. В-третьих, ограничить ренто-ориентированное поведение собственника, создав соответствующие "издержки неэффективности" (сокращение доходов, потерю стоимости имущества, утрату контроля над предприятием), возникающие в случае отсутствия поведения, направленного на повышение производительности капитала.

Более того, необходимо не просто "создать" механизм мотивации собственника, устранив имеющиеся "провалы". Конкурентоспособность национального хозяйства определяется сравнительной эффективностью его экономических и политических институтов и, прежде всего, тем, насколько сильную мотивацию в повышении производительности капитала она создает. Поэтому проблема состоит не просто в том, чтобы создать эффективную систему институтов собственности, а и в том, чтобы создать такую систему, которая бы обладала сравнительными преимуществами в мотивации, в способности привлечения ресурсов, преодолении оппортунизма и пр. по сравнению с экономическими институтами

стран — конкурентов на мировом рынке. Без этого невозможно создание конкурентоспособной национальной экономики.

Общую основу механизма экономической власти над поведением собственника составляют следующие институты: во-первых, власть рынка, действующая на основе свободной конкуренции; во-вторых, правовой механизм, исключающий произвол по отношению к действиям экономических агентов, и прежде всего механизм спецификации и защиты прав собственности. В совокупности данные институты и создавали механизм "невидимой руки" рынка, описанный А. Смитом, который приводил стремление собственника к максимизации частной выгоды в соответствии с общественным благом.

Для экономических условий XIX века: небольших размеров предприятий, полной ответственности собственника по обязательствам, доминирования индивидуальной (семейной) собственности на предприятиях — для эффективной экономической власти (социального контроля) над поведением собственника механизма "невидимой руки" было вполне достаточно. Однако по причине роста масштабов предприятий, их социальной значимости и негативных последствий в результате банкротства, ограничения конкуренции, распространения принципа ограниченной ответственности по обязательствам, развития корпоративных форм собственности — действия "невидимой руки" как механизма социального контроля над собственником оказывается недостаточно.

В результате формируются модели экономического контроля над крупными корпорациями, которые дополняют механизм "невидимой руки" рынка и ограничивают рентную (неэффективную) мотивацию в поведении собственника.

Первая модель опирается на развитый фондовый рынок и рынок корпоративного контроля. Результаты функционирования открытой корпорации постоянно оцениваются на рынках капитала. При этом отклонения в эффективности использования активов "улавливаются" фондовым рынком, создавая для собственника издержки в виде падения курсовой стоимости акций конкретной фирмы, а следовательно, потери стоимости богатства, а также возникновения опасности поглощения и утраты контроля над предприятием. В этих условиях не имеет существенного значения "кто", какие экономические агенты являются собственниками предприятия и какова степень концентрации собственности. Такую ситуацию в полной мере характеризует известное положение Р. Коуза: независимо от того, кто выступил первоначальным собственником, активы перейдут к тем

агентам, которые способны использовать их наиболее эффективно.

Вторая модель имеет в своей основе такое распределение прав собственности, при котором устанавливается прямой контроль над деятельностью предприятия (использования его активов) со стороны "соучастников" (stakeholders), т. е. экономических агентов, максимизация целевой функции которых зависит от эффективности предприятия и которые обладают интересом в эффективности данного предприятия. Такая модель получила название "**модель участников**" (stakeholder model) [5, с. 125].

Контроль со стороны "соучастников" может осуществляться, во-первых, через представительство "соучастников" (например, персонала предприятия) в собственности предприятия или в корпоративных органах управления; во-вторых, в форме перекрестного владения акциями институциональными собственниками. На основе "модели участия" возникает "уравновешивающая" власть, которая не позволяет собственнику активов извлечь ренту за счет сокращения доходов (ущемления интересов) "соучастников". Например, власть данного собственника, способного извлечь ренту из активов предприятия, уравновешивается властью другого собственника, который не позволяет извлечь ренту за счет себя. Например, предприятие А в качестве юридического лица владеет предприятием Б. При этом предприятие Б (как юридическое лицо) владеет предприятием А. В результате А как собственник не может извлечь ренту из активов Б, поскольку Б имеет власть над А и ограничивает возможность получения последним ренты в ущерб собственным интересам и обратно.

Третья модель возникает на основе "модели участников" и основана на том, что в качестве собственника выступает такой экономический агент, для которого изначальной целью обладания собственностью является не максимизация индивидуальной выгоды в краткосрочном периоде, а максимизация прибыли предприятия и возрастание стоимости активов. Это возможно, когда акционером является институциональный собственник, структура мотивов которого по отношению к контролируемым активам уже является результатом воздействия институтов экономической власти (внутренней и внешней) и системы ограничений рентного поведения. В качестве таких институциональных собственников могут выступать такие экономические организации, как финансовые институты (пенсионные фонды, страховые компании, банки) или нефинансовые (промышленные) корпорации, при условии, конечно, существования системы власти, ограничиваю-

щей неэффективную мотивацию собственников данных организаций.

Становление (формирование) эффективных институтов экономической власти над поведением собственника требует проведения целенаправленной государственной политики. Эта политика должна включать в себя следующие направления.

Во-первых, создание (укрепление) общих основ института прав собственности. Прежде всего, речь идет об устранении произвола из экономической жизни общества, о создании эффективных процедур банкротства, механизмов фиксации и прав собственности, корпоративного права, эффективной судебной власти. Власть силы должна быть заменена властью легальных институтов. "Возникновению кредита и инвестиций, — пишет Э. Де Сото, — препятствует нехватка не самих материальных активов, а их отражений в системе частной собственности — в виде свидетельства о собственности или акций, которые регулировались бы законами, обязательными на всей территории страны" [3, с. 71].

Во-вторых, создание фондовых рынков. Причем речь идет не просто о развитии соответствующей инфраструктуры торговли ценными бумагами. Это далеко не самое главное. *Необходимо приведение акционерного капитала в соответствие с реальным капиталом.* Акции бывших госпредприятий не могут составить основу фондового рынка: зачастую они представляют собой не более чем фикцию, поскольку наиболее прибыльные активы давно выведены с предприятий. Для возникновения реального фондового рынка необходима корпоратизация сложившейся хозяйственной структуры, корпоратизация (принудительная) реально сложившихся к настоящему времени целостных хозяйственных комплексов, "открытие" данных корпораций (при превышении стоимости их активов определенной величины) с обязательным размещением ценных бумаг на фондовых биржах. Необходима также государственная программа поощрения размещения корпорациями своих ценных бумаг на мировых фондовых биржах.

В-третьих. Несмотря на значимость фондового рынка как инструмента социального контроля над корпорациями, следует **признать ограниченные возможности его создания и перспективы выхода в обозримом будущем ценных бумаг отечественных предприятий на мировые фондовые рынки.** Доминирующей формой контроля над эффективностью использования активов предприятий могут выступить модели прямого контроля со стороны "соучастников". В связи с этим необходимо

формирование институтов власти над использованием собственности, основанных на "модели" соучастия, где сдерживающими факторами неэффективного поведения являются контрактные механизмы.

В-четвертых. В "модели участия" существенное значение приобретает тот факт, **какие экономические агенты являются доминирующими собственниками на предприятии, каковы их институциональные интересы по отношению к активам предприятия, кем и каким образом контролируется их деятельность.** Контроль над предприятием поэтому не должен "автоматически" переходить к тому, кто предложит большую цену. *В условиях, когда возможно получение рентных доходов от собственности, готовность заплатить большую цену за активы не означает готовности использовать активы более эффективным образом.* Создание "эффективного собственника" предполагает целенаправленную экономическую политику государства, которая ограничивает свободный перелив собственности (особенно контрольных пакетов), создает, с одной стороны, ограничения, а с другой — преференции на обладание собственностью.

В-пятых. Отсюда, в частности, вытекает **необходимость реструктуризации стихийно сложившегося распределения прав собственности в результате приватизации на основе реструктуризации задолженности перед бюджетом в государственную собственность с последующим ее перераспределением,** отдавая приоритет созданию перекрестной собственности между технологически взаимосвязанными предприятиями.

В-шестых. Необходим **пересмотр корпоративного законодательства в сторону расширения прав представительства в органах корпоративного контроля для "соучастников"** (персонал предприятия, поставщики, потребители, местные органы власти и пр.)

Литература: 1. Стиглиц Д., Эллерман Д. Мосты через пропасть: макро- и микростратегия для России // Проблемы теории и практики управления. — 2000. — №4. — С. 8–15. 2. Клейнер Г. Современная экономика России как "экономика физических лиц" // Вопросы экономики. — 1996. — №4. — С. 81–95. 3. Де Сото Э. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. — М.: ЗАО "Олимп-Бизнес", 2001. — 272 с. 4. Радыгин А., Сидоров И. Российская корпоративная экономика: сто лет одиночества // Вопросы экономики. — 2000. — №5. — С. 45–61. 5. Альберт М. Капитализм против капитализма. — СПб.: Экономическая школа, 1998. — 296 с.