

*Проф. др хаб. Анатолий Задоя*  
*Сергей Кузьминов*  
Днепропетровский Университет Экономики и Права  
Украина

## **ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПАТРОНАТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В УКРАИНЕ**

### **Введение**

Крупная негосударственная (как индивидуальная, так и корпоративная) собственность в Украине имеет устойчивую тенденцию к сращиванию с органами государственного управления и контроля. Причем было бы чрезмерным упрощением считать это недостатком лишь украинского способа ведения бизнеса. Даже в развитых странах мира большие компании открыто обращаются к правительствам своих стран за помощью в решении своих проблем, особенно на иностранных рынках. В Украине же всё чаще раздаются голоса в защиту концентрации капитала и расширения государственной поддержки крупного бизнеса [Киндзерский, Паламарчук, 2006, с. 19-29]. Государство, например, открыто лоббирует интересы европейских производителей авиационной техники. Относительно Украины, то старания отдельных лиц получить депутатские мандаты или руководящие должности в исполнительной ветви государственной власти абсолютно открыто называют попыткой поставить государство на службу частным интересам определенных финансово-промышленных групп. О чем свидетельствует такая практика? На наш взгляд, это – безоговорочное свидетельство того, что в старании достичь большей эффективности частный капитал ищет большей защищенности от непредусмотренных событий и системности в производственно-сбытовой сфере. Стремясь к этому, частный бизнес приходит к выводу, что наиболее эффективным способом достижения такой цели является получение контролируемой государственной

поддержки. Фактически, ни одна большая корпорация в Украине не может работать, не имея “связей” на высочайших ступенях государственной пирамиды. Эта ситуация исключительно точно соответствует высказываниям Д. Норта относительно экономической системы с неустановившимися правами частной собственности [Норт, 2000, с. 90].

Однако зададим себе вопрос: “А действительно ли эта ситуация является всего лишь временным явлением?” На наш взгляд, нет. Некоторые исследователи отмечают стабильную тенденцию к усилению роли государства в управлении негосударственной собственностью [Алексеев, Познякова, 2006, с. 15-25]. На фоне глобализации экономических процессов происходит трансформация отношения к конкуренции. И если раньше основным содержанием государственной конкурентной политики считалось поддержание высокой конкуренции на внутреннем рынке, то сейчас монополизация внутреннего рынка часто рассматривается как адекватный ответ на угрозу вторжения иностранных компаний. Но в обмен на разрешение монополизации государство желает получить больше рычагов контроля. В Украине же добавочным фактором трансформации взаимоотношений частного бизнеса и государства стали политические процессы, связанные с приватизацией и реприватизацией.

Таким образом, большая корпоративная и вообще негосударственная собственность постепенно трансформируется в более общественную форму собственности. Мы предлагаем назвать ее государственно-патронатной собственностью. Она существенно отличается как от государственной собственности в ее классическом понимании (то есть, как собственности народа определенной страны, объектами которой от лица народа руководят уполномоченные лица, а полезный эффект, по крайней мере, формально, принадлежит всем гражданам без исключения), так и от классических форм частной собственности (индивидуальной и коллективной). Государственно-патронатная собственность является частной по формальным юридическим признакам, но пользуется исключительной поддержкой государства. Это и льготы в налогообложении, и государственные гарантии во время получения кредитов коммерческих банков, и подписанные

государственные заказы по завышенным ценам, и исключительного права на снабжение энергоносителей и т. п.

Целью данной статьи является анализ способов возникновения государственно-патронатной собственности в Украине, а также оценка ее эффективности с точки зрения отдельных экономических субъектов.

### **Пути возникновения государственно-патронатной собственности**

Следует различать реальные способы преобразования негосударственной собственности в государственно-патронатную и методы получения общественного согласия на существование такой собственности. В общем, наиболее распространенным путем трансформации негосударственной собственности в государственно-патронатную в Украине стало трёхэтапное преобразование. Этап первый – приватизация (корпоратизация) большого предприятия. Поскольку в начале рыночных реформ в 1990-х гг. частные лица не имели достаточных средств для создания больших, или, даже средних предприятий „с нуля”, то большое распространение получил так называемый „ускоренный” метод создания субъектов предпринимательской деятельности. Он состоял в бесплатной или льготной передаче потенциальным предпринимателям производственных объектов, которые находились в общегосударственной или коммунальной собственности. В Украине такая „благотворительная акция” была проведена в форме массовой сертификатной приватизации. Также фактически льготными довольно часто были и приватизационные конкурсы, поскольку суммы, полученные государством от покупателя, были значительно занижены по сравнению с реальной стоимостью объекта приватизации. Уже на этом этапе начали формироваться главные основы взаимодействия между будущим частным собственником предприятия и государством (в лице уполномоченных лиц, причастных к приватизации). А именно: наиболее успешной стратегией приватизации является не пассивное участие в аукционе или конкурсе на общих основаниях, а обеспечения преференции для себя со стороны ответственных чиновников.

Вторым этапом создания отношений государственно-патронатной собственности стал этап, который условно можно назвать этапом индивидуализации отношений на микроуровне. Имеется в виду, что после выполнения формальных процедур приватизации следующей задачей собственника становится утверждения себя как единого полномочного хозяина. Само по себе такое утверждение необходимо для эффективного функционирования института частной собственности. Частная собственность именно и черпает свои относительные преимущества из личной ответственности и персональной руководящей инициативы хозяина. Соответственно, ограничения хозяина в его правах управления, распоряжения и пользования объектом собственности уменьшает преимущества частной собственности как эффективного института принуждения к настойчивой управленческой работе. Таким образом, ограничение внешнего влияния со стороны государства, профсоюзов, наемных работников – необходимая предпосылка получения того положительного эффекта от льготной приватизации предприятий, на который и рассчитывало общество, направляя свое движение к большей “рыночности”. На практике же после приватизации в Украине во многих случаях происходили значительные злоупотребления со стороны новоявленных собственников. Конечно, с юридической точки зрения злоупотреблениями признаются только те действия, которые откровенно противоречат взятым на себя и документально зафиксированным во время приватизационного конкурса обязательствам перед государством и трудовым коллективом. Такие случаи откровенного нарушения закона также имели место. Среди подобных злоупотреблений и незаконные сокращения рабочих мест (в тех случаях, когда победитель приватизационного конкурса обязывался их не сокращать), и уменьшения заработной платы, и несоблюдения взятых на себя экологических обязательств, и перепрофилирования предприятий, и другие нарушения. Однако еще больше злоупотреблений не имели такого откровенного противозаконного характера и не могли быть пресечены по закону. В то же время, едва ли можно считать нормальным явлением уничтожения производств, фактическую ликвидацию предприятий с целью получения металлолома. Ни чем другим, как злоупотреблением, следует считать и отказ от приватизационных обязательств путем повторных перепродаж объекта собственности

(довольно часто от одной к другой формальной структуре одной и той же финансово-промышленной группы). То есть ожидавшегося оживления производственно-хозяйственной деятельности и сопутствующих положительных эффектов в виде роста заработной платы, поступлений налогов в местные и центральный бюджеты общество после приватизации не получило. Вместо этого во многих случаях проявилось откровенное хищничество и паразитизм на материальных ценностях, приобретённых предприятиями ещё в „советский” период.

С точки зрения появления государственно-патронатной собственности, главной задачей этого этапа было формирование общественного представления о приватизированных предприятиях как о безоговорочной собственности нового собственника с минимальным (в идеале – нулевым) объемом государственно-общественного контроля и ограничений. Главными направлениями такого контроля в мировой практике выступают налогообложение, регулирование прав и обязанностей в отношениях между работодателем и наемным работником, ограничение прав частной собственности для улаживания конфликтов интересов между разными собственниками. По этим же путям (но в противоположном направлении) проходила борьба новых собственников экс-государственных предприятий за неделимую власть над предприятием.

В общем, новым работодателям удалось завязать на себе практически все вопросы, связанные с текущим использованием рабочей силы. Нарушения законодательства о труде стали почти обычными, возможно, за исключением фактов незаконного увольнения. Но два других направления уже довольно тяжело урегулировать собственными силами. Конфликты между собственниками удается тихо (хотя и не всегда законно) уладить лишь в случаях, когда один из собственников значительно слабее. Если же сталкиваются интересы двух олигархических группировок, конфликт приобретает черты полувоенного столкновения. Относительно налогов, то это – постоянная тема для противоборства между большим бизнесом, государством и обществом. И хотя юридически и численно сила на стороне государства и общества, бизнес не согласен складывать оружие. Не имея возможности решить задачи прямо, он вынужден искать обходные пути. Это

создает предпосылки для третьего этапа возникновения государственно-патронатной собственности.

Третий этап содержательно есть поиском государственного патроната и, соответственно, завершением процесса первичного формирования государственно-патронатной собственности как таковой. Собственно, государственный патронат появился на предыдущих этапах, но только на третьем этапе он приобрёл черты, позволяющие говорить о завершении институционализации государственно-патронатной собственности. Главное – изменилось отношения бизнеса к государству. От ожиданий (иногда, тревожных ожиданий) государственных инициатив, критики неудачных шагов правительства, полулегальных операций на границе действующего законодательства бизнес, который стал к тому времени крупным, перешел к другой стратегии. Вместо противостояния с государством он направил усилия на то, чтобы самому стать государством. Большой бизнес понял, что наиболее эффективной стратегией будет не приспособляться к законодательству, а формировать его. Стало очевидно, что больше выгоды можно получить, не конкурируя с государством, а конкурируя с помощью государства. Последние политические события в Украине со всей очевидностью подтвердили, что законодательная и исполнительная власть высочайшего уровня является весьма привлекательной для представителей бизнесов-кругов. Ради нее по довольно скромным подсчетам во время парламентских выборов 2006 г. политическими партиями было израсходовано свыше 1 млрд. грн. на предвыборную кампанию. Очевидно, бизнес считает, что такие вложения должны возвернуться с прибылью.

Какой же может быть выгода? По нашему мнению, есть, как минимум, три направления получения политической ренты в Украине:

- формирование законодательства таким образом, чтобы получить более выгодные условия для своего бизнеса и (или) создать препятствия конкурентам;
- реализация собственных интересов во время выполнения функций оперативного управления правительством, государственной собственностью, органами поддержания законности и правопорядка и т. п.;
- получение выгоды в виде законных выплат из государственного

бюджета на содержание депутатов и государственных служащих.

Конечно, последний пункт привлекателен не столько для бизнеса, который финансирует предвыборную кампанию, сколько для частных лиц, которые сотрудничают с ним. Однако это также можно опосредствованно считать выгодой и для бизнеса, поскольку достаточный уровень содержания со стороны государства уменьшает затраты со стороны “постоянного заказчика”.

Что касается среднего бизнеса, то он может приобщиться к государственной патронизации своей частной собственности двумя путями:

- приобщиться к финансированию предвыборной кампании большой политической партии в качестве одного из многих спонсоров. Вообще этот способ малоэффективен, за исключением случаев, если удаётся получить выгоду в виде доступа в местные органы власти, может оказаться вполне достаточным для решения проблем на уровне функционирования среднего бизнеса;
- попробовать получить благосклонность не партий, а отдельных чиновников. К преимуществам этого способа можно отнести возможность не рисковать деньгами, вкладывая их в неопределённый результат выборов, а целеустремленно тратить время, усилия и имущество ради реализации своих интересов на персональном уровне.

В общем, второй способ может использоваться и мелким бизнесом с той же целью, но ограниченные финансовые возможности препятствуют преобразованию небольшой частной собственности в государственно-патронатную. Кроме того, патронаж небольших фирм государственным служащими быстро бросается в глаза конкурирующим представителям малого и среднего бизнеса, поскольку часто создает препятствия для реализации интересов их предприятий. То есть риск для чиновника большой, а вознаграждение невелико. Поэтому в целом относительно небольших частных предприятий случаи государственного патронирования встречаются довольно редко, если не учитывать общую государственную политику поддержки малого бизнеса, что является вполне законным и оправданным шагом со стороны общества.

## **Оценка эффективности государственно-патронатной собственности**

Итак, государственно-патронатная собственность существует и утверждается в Украине. Но хорошо ли это, плохо ли? Конечно, ответ зависит от уточнения „для кого”? С точки зрения частного лица, которое имеет возможность пользоваться государственной защитой и поддержкой, ситуация благоприятна. Важен критерий добровольности. То есть, если бы государственный патронат был бы нежелательным, то предприниматель не стремился бы к нему. С другой стороны, есть лица, которые проигрывают от того, что определенные субъекты имеют возможность использовать государственные органы в собственных интересах. Среди них:

- конкуренты, которые не имеют государственной поддержки;
- потребители, которые сталкиваются с сокращением конкуренции;
- государство, как получатель налогов;
- общество, которое теряет эффективность в производстве и распределении.

Рассмотрим каждый из этих случаев более подробно. Конкуренты частных лиц-собственников государственно-патронатной собственности проигрывают больше, чем другие группы субъектов, которых мы отнесли к “пострадавших”. В случае активного использования государственно-патронатных рычагов они могут легко утратить практически все. Если потребители страдают от необоснованного завышения цен, ограниченности выбора, снижения качества, но все же имеют возможность приобрести товар или удовлетворить свои потребности каким-либо альтернативным способом, то своих конкурентов бизнес, имеющий государственную протекцию, склонен уничтожать и поглощать. Поэтому, в неблагоприятных условиях конкуренты, не приобщившиеся к государственно-патронатной собственности, могут утратить все. Их проигрыш может проявляться по-разному, но чаще всего сводится к:

1. Относительно большей стоимости производства (за счет более высоких налогов, отсутствия льгот и т. п.).
2. Ограничению доступа к необходимым ресурсам (особенно в случаях, когда использования таких ресурсов контролируется государством).

3. Препрадам в ведении хозяйственной деятельности (через механизмы лицензирования, инспектирования).

4. Сужению рынка сбыта (скажем, за счет ограничений в государственных закупках).

Потребители в условиях доминирования государственно-патронатной собственности сталкиваются с уменьшением уровня конкуренции между производителями и продавцами определенных товаров. Хотя сама по себе конкуренция не является предметом потребительского интереса, уменьшение её уровня все же приводит к ущемлению прав и свобод покупателя. Отрицательные последствия могут проявляться в:

1. Сужении ассортимента. Хотя покупатель в конечном итоге выбирает один товар, но уже сам процесс выбора способен приносить пользу в микроэкономическом значении этого слова. Выбор даже наилучшего товара при отсутствии альтернатив (скажем, в условиях монополии) даёт покупателю меньшее удовлетворение, чем выбор такого же качественного товара из присутствующей на рынке совокупности менее качественных товаров-конкурентов.

2. Снижении качества. Государственный патронаж дает преимущества субъекту, который им пользуется, по сравнению с субъектами, которые им не пользуются. За счет ущемления конкурентов через систему штрафов, налогов, разрешений довольно часто можно добиться увеличения их совокупных затрат на ведение бизнеса, чем вынудить их к поднятию цен на свою продукцию. Субъект государственно-патронатной собственности, избавленный от такого дополнительного бремени, может разрешить себе сохранение цен. Более низкие цены дают конкурентное преимущество даже в условиях худшего качества. В случае, когда государственный патронаж распространяется и на органы государственного контроля качества, то возможностей ухудшать качество продукции становится еще больше. Поскольку ухудшение качества возможно без отрицательных последствий, то довольно часто оно и происходит.

3. Повышении цен. Государственный патронаж, как было указано, используется в двух направлениях – притеснять конкурентов и закрывать глаза на недостатки в работе “своих” фирм. Если работать довольно активно в обоих направлениях, то можно фактически лишить конкурентов рыночной власти. Они или вообще

перестанут существовать как рыночные субъекты, или согласятся с ведущей ролью государственно-патронатных фирм. И в том и в другом случае мы видим олигополизацию рынка. Теоретические микроэкономические исследования и практический опыт подсказывают, что повышение цен в таком случае неизбежно.

Государство также может стать пострадавшей стороной. Хотя мы предложили называть исследуемый феномен сроком „государственно-патронатная собственность”, но это не должно вводить нас в заблуждение относительно частного характера интересов собственников таких объектов. Собственность эта является частной, а значит, доминирует именно частный интерес. Он же довольно часто состоит в том, чтобы получить сепаратную выгоду за счет других членов общества. Один из таких случаев – неуплата налогов внадлежащем объеме. Конечно, затраты, которые несет государство, приносят пользу многим членам общества непосредственно, а еще больше пользы даётся опосредствованно. Так, тратя деньги на облегчение доступа к качественному образованию, государство оказывает содействие не только тем лицам, которые непосредственно пользуются безвозмездным средним образованием, государственными стипендиями, кредитами на обучение и местами в высших учебных заведениях, оплаченными за счет госбюджета. Оно также улучшает качество рабочей силы, которой в будущем смогут пользоваться все работодатели, в том числе и те, которые сегодня уклоняются от уплаты налогов и тем самым не оказывают содействие развитию государственных программ содействия образованию. Причем довольно часто именно те корпорации, которые меньше вкладывают в образование и экономят, таким образом, свои деньги, в будущем будут иметь возможность предоставить большую зарплату молодому специалисту и получить более квалифицированных работников. На этом примере видно, что есть двойная выгода в том, чтобы не платить налоги. Но останавливающим фактором выступает административная, а кое-где и уголовная ответственность. Так что для собственников государственно-патронатных предприятий открывается огромное поле для реализации своих особых отношений с государством. Если некто может использовать государственную власть для того, чтобы смягчить отношение государственных же налоговых органов к себе, то ваше конкурентное преимущество будет довольно значительным, поскольку, освободившись от

налогового бремени, предприятие может снизить цены без вреда для прибыльности или провести модернизацию производства, или просто повысить заработную плату, переманивая наиболее квалифицированные кадры от конкурентов.

Государственный же бюджет недосчитается сумм несобранных налогов. Это, в свою очередь, вызовет необходимость решать проблему наполнения бюджета из других источников. В Украине таким источником могла быть и приватизация, и усиления налогового давления на те предприятия, которые не имели возможности спрятаться от налогообложения под “зонтиком” государственного патроната. И в первом и во втором случае последствия, как правило, были деструктивными. Усиление налогового давления на все предприятия вообще в комбинации с необязательностью уплаты налогов некоторыми из них привело к распространению нигилистического отношения к налогообложению в обществе. Приватизация также обществом воспринималась отрицательно, поскольку получить значительные средства от продажи государственной собственности можно лишь при условии привлекательности этого объекта. Привлекательность же создается, прежде всего, прибыльностью. С другой стороны, идеологическим обоснованием приватизационных процессов с начала рыночных реформ 1990-х гг. остается тезис о неэффективности государственной и, соответственно, относительной эффективности частной собственности. При таких условиях рядовому гражданину довольно сложно согласиться с тем, что следует отдать прибыльное государственное предприятие, совладельцем которого (хотя и формально) он является, в частные руки.

## **Выводы**

Все перечисленные проблемы, которые возникают в связи с распространением государственно-патронатной собственности, достаточно серьезны. Однако, есть ещё более глобальная проблема – потеря общественной эффективности производства и распределения экономических ресурсов. Снижения эффективности происходит, как минимум, в двух плоскостях:

1. Снижения эффективности на государственно-патронатных предприятиях. Механизм похож на „X-неэффективность”

монополий, хотя имеются некоторые отличия. Так, дополнительные затраты монополиста на сохранение монопольного положения на рынке трансформируются в дополнительные затраты на получение и сохранение государственного патроната. По другим же направлениям (ослабление борьбы за снижение себестоимости и снижение производительности из-за отсутствия реальной рыночной угрозы со стороны конкурентов, отбор работников на работу не по принципу экономической целесообразности, а, скажем, по знакомству и т. п.) аналогия очевидна.

2. Снижения эффективности на других предприятиях. Вследствие привилегированности государственно-патронатных предприятий другие предприятия не имеют доступа к ресурсам в той же мере. Соответственно, им приходится пользоваться тем, что осталось после отбора государственно-патронатных фирм. Сама ситуация может проявиться не только в условиях государственного патронирования, а и в любом другом случае неравенства статуса фирм в глазах субъектов рынка. Скажем, в сравнении с небольшими фирмами, любые большие предприятия являются в глазах потенциального рабочего более стабильными и финансово стойкими, а потому более привлекательными. Но в обычных условиях перераспределение более квалифицированных кадров, более привлекательных объектов недвижимости и т.п. более или менее приемлемо, поскольку сопровождается увеличением общей общественной производительности. При наличии же государственно-патронатной собственности перераспределение ресурсов далеко не всегда отражает картину сравнительной эффективности предприятий.

Подводя короткий итог, можем сказать, что патерналистское отношение государства к государственным предприятиям в начале рыночных реформ 1990-ых гг. в Украине привело к появлению специфического общественного института – государственно-патронатной собственности, которая отличается как от частной, так и от государственной собственности в их классическом понимании.

## ЛИТЕРАТУРА

Алексеев И., Познякова О., *Трансформація власності: історичний аспект*, „Регіональна економіка” 2006, № 2.

Киндзерский Ю., Паламарчук Г., *Проблемы национальной конкурентоспособности и приоритеты конкурентной политики в Украине*, „Экономика Украины” 2006, № 8.

Норт Д., *Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки*, “Основи”, Київ 2000.

## **Specyfika kształtowania państwowo-patronackiej własności na Ukrainie**

### **Streszczenie**

W artykule podjęto próbę analizy efektywności funkcjonowania państwowo –patronackich przedsiębiorstw Ukrainy. Autorzy przedstawiają, że w takim przypadku trudno jest rozróżnić co jest czyją własnością. Zatem postulują inną formę własności – mieszaną .

### **Specificity of Shaping State–Patronage Ownership in Ukraine**

### **Summary**

In the article there is analysed an efficiency of functioning of state-patronage enterprises in Ukraine. The authors indicate that in such a case it is difficult to distinguish what is the ownership of who. That is why they propose another form of ownership – the mixed one.

