



Собственность, власть и экономический рост

Джин Роджерс,

заместитель директора по вопросам программ
Центр международного частного предпринимательства

15 ноября 2003 года

Знание того, как в разных странах и в разные эпохи определяли и защищали права собственности, в наши дни может пригодиться странам, которые хотели бы создать прочную основу для демократии. Права собственности и их институциональные основы не просто способствуют благополучию каждого в отдельности, но и приносят пользу обществу в целом, ведя его к процветанию, создавая возможности для роста, увеличивая базу налогообложения и обеспечивая разнообразные преимущества, поощряющие граждан к участию в экономической и политической жизни страны. Однако контроль над собственностью тесно связан с политической властью, и преимущества реформ невозможны без измененный существующего порядка.

Предлагаемая статья представляет собой выдержки из введения к публикации «Рынки собственности как движущая сила экономического развития», основанной на материалах конференции о роли прав частной собственности в экономике. Конференция прошла под эгидой Центра международного частного предпринимательства, Института оценки недвижимости (Чикаго, Иллинойс), Международного фонда недвижимости и Федеральной национальной ипотечной ассоциации. Видео- и аудиозаписи докладов конференции см. на сайте www.cipe.org/whats_new/events/webevents/property.htm.

Осуществлять экономическую деятельность на международном уровне означает сталкиваться с факторами неопределенности и риска. Во многих случаях в число таких факторов входит проблема защиты прав собственности, материальной и интеллектуальной. В США главным источником капитала, позволяющим открыть собственное предприятие, является ипотечное кредитование. Однако этот источник средств недоступен большинству предпринимателей в развивающихся странах из-за недостатков в системе обеспечения прав собственности.

До недавнего времени исследователи экономического роста изучали преимущественно вопросы ценообразования и регулирования, уделяя мало внимания институциональным основам экономической системы. Между тем, с социологической точки зрения, без этих основ немыслима прозрачная, справедливая и стабильная система экономических отношений, вызывающая доверие всех участников.

Права собственности и их институциональные основы не просто способствуют благополучию каждого в отдельности, но и приносят пользу обществу в целом, ведя его к процветанию, создавая возможности для роста, увеличивая базу налогообложения и обеспечивая разнообразные преимущества, поощряющие граждан к участию в экономических и политических процессах. Если в стране нет разумных и внятно сформулированных прав собственности и защищающих их институтов, их место занимают неписаное право и теневая экономика, когда каждый защищает свои права любыми способами. Тем самым создается питательная среда для коррупции, мошенничества, нарушения гражданских прав и недоверия к политической и экономической системе.

Центр международного частного предпринимательства – некоммерческая организация, входящая в структуру Торговой палаты США, один из четырех ведущих институтов Национального фонда развития демократии. Свыше 100 развивающихся стран при поддержке CIPE провели более 1000 местных инициатив, направленных на привлечение частного сектора к участию в политических и институциональных реформах, совершенствованию методов управления, более глубокому пониманию демократической системы, основанной на рыночной экономике. Программы CIPE осуществляются при содействии Американского агентства международного развития.

Center for International Private Enterprise
1155 15th Street NW • Suite 700 • Washington, DC 20005 • USA
tel: (202) 721-9200 • fax: (202) 721-9250
web: www.cipe.org • email: fs@cipe.org

С точки зрения предпринимательства, развитие полноценной системы прав собственности дает возможность владельцам недвижимости распоряжаться ей по своему усмотрению, позволяет защитить собственность предприятий и, таким образом, создает основу для развития рынка капитала с гибкими финансовыми инструментами, который и является одной из движущих сил экономического роста. Понятие прав собственности не ограничивается правом возделывать собственный клочок земли – оно касается и защиты более сложных и абстрактных прав интеллектуальной собственности. В сферу прав собственности входит и право залога, служащее основой полноценного финансового рынка во всем мире. Один из важнейших критериев, которыми руководствуются компании, принимая решения о вложении средств в предприятия той или иной страны, это то, насколько хорошо защищены в этой стране права собственности в сфере недвижимости, залога и интеллектуальной собственности.

Чтобы внедрить полноценную систему прав собственности, необходим целый ряд институтов, которые пользовались бы доверием граждан, могли бы обеспечить права собственности и упростить совершение бизнес-сделок. Главные институты устойчивого экономического процветания – это надежная законодательная и судебная система, защищающая права собственности. Следовательно, вопрос о правах собственности – это вопрос экономического роста. Это вопрос предпринимательства. Наконец, это вопрос «власти закона».

Еще двадцать с лишним лет назад Эрнандо де Сото и его коллеги из Института свободы и демократии в Перу в сотрудничестве с Центром международного частного предпринимательства впервые сформулировали знаменитую мысль о том, что без сильных институтов обеспечения прав собственности немислима не только рыночная экономика, но и демократия. С тех пор как было сделано это открытие, связь между правами собственности и поддерживающими их институтами подтвердилась в ходе развития целого ряда стран. Именно благодаря этим институтам продолжает действовать система прав собственности, а права собственности, в свою очередь, гарантируют собственникам (гражданам) долю в этой системе, создавая связь между представительской демократией и экономическим развитием. Недавнее исследование в Египте показало, что защита прав собственности положительно влияет и на состояние прав человека.

Знание того, как в разных странах и в разные эпохи определяли и защищали права собственности, в наши дни может пригодиться странам, которые хотели бы создать прочную основу для демократии. Это особенно актуально для стран, переживающих переходный период, поскольку успех рыночной реформы зависит от того, насколько последовательно ведет себя государство по отношению к частной собственности. Дискуссию о правах собственности в странах с развивающейся экономикой осложняют не экономические, а политические соображения о возможном смещении центров власти по мере того, как люди становятся собственниками своего имущества. Переходный период в экономике – процесс сложный, и споры о подходах и методах идут до сих пор.

Собственность, власть и экономический рост

Почему же вопросы прав собственности так важны, и почему они до сих пор вызывают разногласия? Собственность тесно связана с властью и поэтому находится под жестким контролем, особенно во многих развивающихся странах. На протяжении веков собственность оставалась предметом историко-философских споров.

Один из примеров отношений между собственностью и властью, отголоски которых сохранились во многих странах по сей день, мы находим в феодальной Англии. Лорды владели землей, зато купцы богатели благодаря торговле, и они стали одалживать деньги дворянам-землевладельцам. Стала формироваться система залога, однако владение землей означало политическую власть – и лорды искали способы защитить свою собственность, даже находящуюся под залогом. Поэтому они передавали владение землей в наследство своим далеким потомкам – еще не рожденным праправнукам. У каждого поколения в семье – вплоть до рождения полновластного владельца – был надел, который находился в пожизненном пользовании, но не мог быть никому передан. Таким образом, никто из поколений, предшествующих рождению наследника, не мог ни продать этот участок, ни получить его в полную собственность, чтобы отдать за долги. Если землевладелец отказывался вернуть долг, залогом которого была земля, купец не имел права потребовать эту землю в собственность. Однако и землевладелец был ограничен в своих действиях. Даже если обстоятельства требовали продажи земли, дворянин не мог этого сделать, поскольку не имел полных

прав собственности. Это снижало стоимость участков, находившихся в пожизненном владении, и препятствовало обогащению их владельцев. В попытках удержать власть лордам не хватило дальновидности осознать, что главным источникам богатства и процветания становится не земля (сельское хозяйство), а торговля.

В судебной системе постепенно стало очевидным, что общественные нормы перестали согласовываться с законодательством. Политическое влияние купечества возросло, тем временем стало ясно, что финансовая жизнь страны не может до бесконечности основываться на устаревшей системе владения без права передачи, и судьям пришлось принимать меры. Они внесли поправки в систему общего права, изменив правила передачи собственности и запретив собственникам создавать условия, при которых собственность не может уйти из рук семьи. Деятели судебной системы осознали, что открытая система передачи собственности, в которой все участники равны, важна и для политического усиления буржуазии, и для роста благосостояния землевладельцев. Это решение стало ярким прецедентом в законах о правах собственности, действующих сейчас в большинстве западных стран – и в общем, и в гражданском праве. Появление новых форм владения имуществом и рост политического веса среднего класса по-прежнему влияют на проблему собственности – и сами, в свою очередь, обусловлены ею.

Кроме того, права собственности стали основой современного финансового рынка. Многие исследования и программы сосредоточены на развитии рынка капитала, а одна из главных предпосылок его развития – это собственность. Собственность – это не просто владение имуществом: во всех развитых странах система прав собственности формирует рынок и является его движущей силой. В эффективно действующих системах собственности активы распределены по стандартным категориям, что позволяет владельцам оценивать их и использовать в качестве гарантии кредитов и договоров, сохранять и передавать их стоимость, разделять и представлять в виде являющихся предметом торговли долей (акций), использовать надежные инструменты патентных прав, векселя, облигации.

Наконец, если общество не осознает необходимость законодательной защиты прав материальной собственности, то невозможна и полноценная защита прав интеллектуальной собственности, столь необходимая в сферах программного обеспечения, музыки, кино, книгоиздательства, фармацевтики и других областях творчества. Интеллектуальная собственность играет огромную роль в мировой экономике, стимулируя технический прогресс. Страны, стремящиеся к обмену технологиями и созданию высококвалифицированных рабочих мест для развивающегося рынка, сталкиваются с проблемой защиты «интеллектуального продукта». Торговые партнеры не желают работать в странах, где нет защиты торговых марок, товарных знаков и патентов. И напротив, рост числа заявок на патенты в той или иной стране свидетельствует о ее растущем потенциале.

Собственность в развивающихся странах

Многие развивающиеся страны стремятся реформировать порядок, согласно которому земля и собственность находятся во владении или под контролем государства. Институциональная база при этом часто создается с нуля или находится в зачаточном состоянии – люди не имеют представления о законах и способах их применения и не могут защитить свои права. Кроме того, пользование и владение собственностью не связаны между собой. Многие отношения в этой области не оформлены официально – люди пользуются собственностью, поддерживают ее в надлежащем состоянии, ремонтируют ее, но при этом не владеют ею полностью, не могут ее продать, не могут получить капитал под ее залог. Владение такой собственностью не гарантировано, поскольку права на нее не оформлены официально, их трудно доказать и невозможно подтвердить документально. Зато лишиться такой собственности очень легко. В таких условиях никто не захочет ни вкладывать средства в средства в такую собственность, ремонтировать её или снизить квартплату квартиросъемщикам в обмен на ремонтные обязательства.

Казалось бы, всё это подталкивает к проведению реформы собственности, однако ситуация осложняется вопросами власти. Реформа собственности остается в высшей степени политизированным вопросом. Во многих странах опасаются, что реформа может открыть двери не только нарождающемуся классу местных собственников, но и иностранцам. Особые опасения при этом зачастую связаны с землей сельскохозяйственного назначения и государственными

предприятиями в важнейших отраслях. Процесс реформ вызывает и политические проблемы. Новые собственники не в состоянии должным образом оценить свою собственность, плохо разбираются в своих правах, не знают, как увеличить стоимость собственности. В результате всем этим могут воспользоваться мошенники. Таким образом, политические аспекты важны и для тех, кто пытается сохранить власть, и для тех, кто стремится к реформам, но не знает, как осуществить их наилучшим образом.

В середине 1980-х годов Эрнандо де Сото и его коллеги в Институте свободы и демократии в Перу рассмотрели ряд законопроектов, связанных с правами собственности и путями ее передачи. Основные вопросы, которые возникали в ходе работы над законопроектами, были следующие: во сколько этапов проходит сделка? Сколько требуется разрешений? Сколько человек в этом участвует? Сколько приходится дать взяток? Сколько времени занимает сделка? Собрав данные о том, сколько времени, усилий и денег требует передача собственности, де Сото развернул кампанию за перемены в законодательстве. Он предложил новую систему, которая позволяла узаконить самовольно возведенные городские строения и сократить срок оформления сделки до двух дней. Благодаря своему успеху, реформа де Сото приобрела большую известность и стала примером для многих развивающихся стран. Реформа де Сото позволила узаконить большие объемы недвижимости, учредить систему собственности, основанную на местных нормах, уменьшить препятствия к регистрации бизнеса, создать действенную кредитную систему. Более того, она продемонстрировала преимущества всех этих мер в долгосрочной перспективе: выросли доходы собственников, были созданы новые рабочие места, увеличились налоговые поступления, сократился детский труд, уменьшилось число земельных споров, начался устойчивый экономический рост. Стихли даже затяжные конфликты, связанные с производством коки, деятельностью террористов «Сендеро Луминосо», проблемой беженцев.

После десятилетий запрета на частную собственность в СССР, дискуссии о земельной реформе в России были особенно эмоциональны. Реформа до сих пор не завершена. Первые дебаты, самые ожесточенные и продолжительные, касались земли сельскохозяйственного назначения. Главной проблемой было право иностранцев владеть землей. В 1996 году Институт государства и права, проанализировав земельный кодекс, предоставил проект изменений, регулирующих куплю-продажу земли. Затем президент России Борис Ельцин издал ряд указов, позволяющих частным лицам владеть сельскохозяйственными предприятиями; это было судьбоносное решение, исправлявшее последствия сталинской насильственной коллективизации сельского хозяйства. Однако реформа не состоялась – отчасти из-за противодействия со стороны коммунистической партии.

Отсутствие законодательства привело к появлению черного рынка собственности. Затем в 2001 году президент Владимир Путин ввел в действие земельный кодекс, который, оставив в неприкосновенности обширные сельскохозяйственные земли, разрешал операции с городской землей – продажу в частные руки, строительство, развитие. Свое решение Путин обосновал, в частности, тем, что новый кодекс покончит с теневыми сделками с участием коррумпированных чиновников; в ходе таких сделок за предыдущее десятилетие тысячи квартир, дач и земельных участков сменили владельцев.

Наконец в 2002 году прошла еще одна реформа: с января 2003 года была разрешена продажа сельскохозяйственной земли, однако в сделках могли принимать участие только российские граждане и компании, в которых большую часть составляет российский капитал. Но некоторые положения реформы вызвали недовольство предпринимателей, которые вынуждены «перерегистрировать» свою землю, выкупив ее или взяв в долгосрочную аренду у государства к январю 2004 года и выплатив ее полную стоимость. Для бизнеса это тяжелое бремя, и предприниматели пытаются продлить срок выкупа.

Тем временем риэлторы объединяются в профессиональное сообщество и отстаивают свои принципы. В 2003 году ежегодная конференция Российской гильдии риэлторов собрала больше 750 участников; дискуссия переросла в обсуждение саморегулирующегося механизма лицензирования риэлторов как одной из мер, направленных на обретение признания в обществе и расширение рынка.

Законодательно закрепленные права собственности

Надежная система прав собственности обладает очевидными преимуществами. Растут капиталовложения и качество собственности. Владельцы собственности, за которыми официально

закреплено право на нее, стремятся сделать ее более привлекательной, зная, что она будет принадлежать им долгое время, а в случае продажи хорошее состояние увеличит ее стоимость. Владельцы полностью распоряжаются собственностью и имеют больше возможностей ее использования. Отсутствие концепции прав собственности тормозит ремонты, поскольку владельцы не могут заявить свое право даже на ремонт, сделанный за свой счет.

Если разрешена торговля и передача прав собственности, то собственность становится ликвидной и превращается в источник капитала. Можно заложить права на собственный дом или квартиру, чтобы получить начальный капитал для организации своего предприятия, проще получить банковский кредит на ремонт собственности, проще продать ее.

Важно отметить, что в теневой экономике обычно скрываются огромные средства. Их высвобождение открывает существенный приток открытых капиталовложений и экономического роста. Де Сото показал, что 90% населения Египта имеют активы в теневой экономике, причем стоимость этих активов достигает 245 миллиардов долларов США, что в 55 раз больше текущих иностранных инвестиций и в 30 раз больше активов официальных предприятий. Цена легализации собственности была слишком высока: на регистрацию предприятия требовалось два года, а для получения права заложить жилье нужно было владеть им 17 лет. У бедных было имущество, но не было возможности извлечь из него капитал. И это – обычное явление в развивающихся странах. По оценке де Сото, стоимость «мертвого капитала» в мировой теневой экономике достигает 9,3 триллиона долларов США. Видя, сколько неиспользуемого богатства скрыто у населения, политические лидеры яснее осознают, что главная проблема заключается в законодательстве.

В теневой экономике капитал можно вложить лишь в теневые операции. Сделки заключаются только между знакомыми или при наличии рекомендации от знакомых. В официальной экономике, где действуют все необходимые системы и механизмы, выбор значительно больше. Расширяется круг возможных деловых партнеров, вместе с ним растет разнообразие идей, следовательно, становятся разнообразнее операции с собственностью, улучшается доступ к рынкам. А с расширением возможностей растет стоимость и качество собственности.

В условиях законодательно закрепленных прав собственности информация о рынках становится доступнее, а сделки – прозрачнее. Как правило, существенно снижаются операционные издержки, сокращается время сделок, уменьшается взяточничество. Таким образом, существование официальной системы дает преимущества, которых лишена теневая экономика, и в итоге последняя начинает идти на спад. Благодаря системе защиты прав собственности растут гарантии против необоснованного выселения, а значит, лучше соблюдаются права человека. Эту связь между защитой прав собственности и соблюдением прав человека наглядно продемонстрировало недавнее исследование Эрнандо де Сото в Египте. Де Сото провел сравнительный анализ займов, выданных под гарантию в США (правовом государстве) и в Египте (вне правового государства). Оказалось, что в правовом государстве США доля должников, потерявших недвижимость, движимое имущество или личную свободу, составила 0,5%; в Египте же эта доля составила около 26%. В том числе, тех, кто попал в тюрьму за долги, оказалось около 9%, а тех, кто бросил имущество и бежал, чтобы спастись, – около 15%. Резкое различие обнаружилось и среди кредиторов. В США погашение долга за счет конфискации имущества состоялось в 0,5% случаев. В Египте же конфискация происходила в 26% случаев, причем в 24% случаев долг так и не был возвращен – даже если должник терял собственность или свободу. Различия были огромны – и для должника в отношении риска, и для заимодавца в отношении шансов на возврат долга и мер, необходимых для его возвращения.

Это – яркая иллюстрация того, что действенная система прав собственности невозможна без верховенства закона. Верховенство закона – независимая судебная система, разумные законы и справедливые механизмы их выполнения – является ключевым элементом институциональной инфраструктуры.

Права собственности и рыночные механизмы

Важно отметить, что в отдельные институциональные элементы для успешной защиты прав собственности должно обеспечить государство. Хотя принято считать, что лучше всего, чтобы власти не вмешивались в дела свободного рынка, в действительности рынку необходима определенная государственная поддержка, и государство оказывает ее посредством разумного и здравого законодательства. Однако только государственных институтов недостаточно для обеспечения сделок

с правами собственности: нужны и другие системы и механизмы, обеспечивающие прозрачность сделок. К их числу относятся реестры земли и недвижимости, реестры долговых обязательств, связанных с собственностью, сведения о рыночной стоимости аналогичной собственности, залоговая система, условия займов, процедуры взыскания долгов и банкротства, а также более сложные системы, обуславливающие развитие вторичного и страхового рынков. Все эти системы и механизмы обеспечиваются объединенными усилиями государства и частного сектора. Государство обеспечивает принудительный аспект выполнения договорных обязательств и, в определенной степени, информацию. Процедура банкротства, как правило, определяется законодательством. Реестры отчасти поддерживаются государственными органами, однако частный сектор, несомненно, играет в этом значительную роль. Информация о рынке, процедура оценки, система залога и вторичный рынок обычно функционируют благодаря участникам рынка – брокерам, агентам, оценщикам, финансистам.

Джин Роджерс, заместитель директора Центра международного частного предпринимательства по программам, отвечает за разработку разнообразных международных программ и стратегических планов реформ и демократизации. Руководитель ряда программ по подготовке кадров, связям с общественностью и созданию предпринимательских объединений. В 1995–1999 годах возглавляла региональное отделение CIPE в Будапеште (Венгрия).