

ВВЕДЕНИЕ

29 января 2007 г. исполнилось 15 лет с момента издания Указа Президента РФ Б.Н. Ельцина «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий», положившего начало этапу массовой *легальной*¹ приватизации государственной собственности в стране. На сегодняшний день преобладающая часть предприятий России находится в негосударственной собственности, в последние годы экономика демонстрирует достаточно быстрые темпы роста, доходы населения в среднем также растут... Значит, в начале 1990-х гг. все было сделано правильно?

Люди считают иначе. По данным социологов, в 2006 г. результаты приватизации российской госсобственности, проведенной в 1990-х гг., только 14% опрошенных предпочли бы «признать такими, как они есть». Напротив, 29% высказались за то, чтобы эти результаты полностью пересмотреть. 28% выступают за пересмотр итогов приватизации крупнейших предприятий и важнейших сфер экономики, а 19% поддержали бы такой пересмотр в случае, если бы приватизированные предприятия стали хуже работать, неисправно платить налоги и зарплату. Это и неудивительно, поскольку, по данным опросов 2005 г., только 8% граждан признавали, что приватизация принесла стране больше пользы, чем вреда, 22% считали, что того и другого поровну, а

¹ Легальной — поскольку теневая, или спонтанная, приватизация началась в СССР задолго до начала его распада, но эти вопросы мы обсудим в данной работе позже.

55% полагали, что вреда было принесено больше, чем пользы (затруднились с ответом 16% опрошенных).

Надо отметить, что в таком отношении к результатам приватизации граждане России не одиноки. По данным исследования, проведенного в 2006 г. по заказу Всемирного банка и ЕБРР в 28 посткоммунистических странах [Denisova I. at al., 2007], лишь около 20% опрошенных удовлетворены результатами приватизации, в то время как остальные выступают за один из трех вариантов пересмотра этих результатов. Около 35% респондентов требуют обложить нынешних хозяев общенародной в прошлом собственности специальным налогом, 29% хотели бы вернуть все в руки государства, и несколько более 16% – сторонники национализации предприятий с последующей приватизацией, но уже «по-честному», а не так, как происходило в 1990-е гг.

Так что же, приватизация была проведена напрасно? Нужно было оставить все предприятия в собственности государства или идти каким-то «другим путем»?

Или все дело в том, что приватизация была проведена «не так»? Ведь к частному бизнесу *как таковому* отношение населения в целом существенно *иное*, чем к результатам приватизации: 43% считают, что крупный бизнес приносит стране пользу, 44% – что он действует во вред. Что же касается среднего и мелкого бизнеса, то он вполне принимается большинством населения: с точки зрения 63%, его деятельность направлена во благо страны, и только 23% думают иначе (14% затруднились с определенным ответом).

Похоже, что причиной негативного отношения населения к итогам приватизации послужил именно *процесс* ее проведения. Однако какое значение имеет это уже далекое прошлое для дня сегодняшнего и тем более завтрашнего? Особенно в свете тех явных экономических успехов российской экономики, которые все мы наблюдаем, в свете того, что отношение населения к бизнесу

сложилось в конечном счете вполне приемлемое? Зачем ворошить прошлое, не лучше ли занять позицию, выраженную в названии нашумевшего когда-то итальянского фильма — «Следствие закончено — забудьте!»? Ведь, как известно, история учит одному — она ничему не учит.

В современной экономической теории есть такое понятие — зависимость от предшествующего развития (*path dependence*). Оно характеризует ситуации, в которых решения, принятые в прошлом, не просто влияют на настоящее и будущее — ради такого влияния принимаются *все* решения, — а существенно ограничивают будущие возможности для выбора, даже если первоначальное решение было не вполне удачным или даже просто случайным, непродуманным.

Классический пример такого рода — расположение букв англоязычной клавиатуры на первых, появившихся еще в конце XIX века пишущих машинках, сохранившееся на современных компьютерах. Оно таково, что часть наиболее часто употребляемых букв сосредоточилась не в центре клавиатуры, а наверху слева, что замедляет скорость печатания. Хотя уже в начале XX века было предложено другое, более эргономичное размещение клавиш, когда-то принятое решение предопределило использование данной детали конструкции на многие десятилетия. Дело в том, что, по мнению специалистов, затраты на переучивание тех, кто до автоматизма довел печатание на старой клавиатуре, в совокупности превысят выгоду от некоторого увеличения скорости при вводе информации с помощью новой клавиатуры.

Другой, более «масштабный» пример — различие в ширине колеи железных дорог в Российской империи и Западной Европе. Возникнув по «оборонным соображениям» в XIX веке и сыграв свою положительную роль в военных испытаниях века XX, в настоящее время это

различие повышает издержки перевозок в рамках развивающейся торговли, мешает использовать территорию России как транзитный коридор между Азией и Европой. Однако ясно, что издержки изменения ширины колеи (неважно — в России или в Западной Европе) являются запретительно высокими, так что решение, принятое в позапрошлом веке, будет еще долго оказывать свое воздействие на нынешнюю и будущую экологию.

Так может оказаться и с пересмотром итогов приватизации в нашей стране: издержки, которые этот пересмотр способен за собой повлечь, рискуют оказаться много выше тех выгод, которые (возможно) будут с ним связаны.

Но в феномене зависимости от предшествующего развития главное не то, *почему* она сложилась (это интересная и важная задача для историков), а то, *почему* ее трудно переломить и *как* она ограничивает варианты будущего развития (важная задача для тех, кто пытается улучшить текущую ситуацию). Данные ограничения не носят чисто количественного характера сопоставления денежных (и других) издержек и выгод. Существование зависимости от предшествующего развития часто ограничивает сами *направления размышлений*, разработки теоретических вариантов и моделей будущего: то, что сложилось под воздействием *случайных причин*, мы воспринимаем как данность, как *то, что только и может быть*.

Если вернуться к примеру с англоязычной клавиатурой, известному в литературе как «феномен QWERTY», то одно из объяснений ее появления, предложенных историками техники, заключается в следующем. Такое расположение было удобно коммивояжерам, распространявшим первые печатные машинки, поскольку позволяло в ходе демонстрации потенциальным покупателям очень быстро напечатать *type-writer*, т.е. «машинистка».

Если сопоставить удобство нескольких сотен (или даже тысяч) коммивояжеров с неудобствами сотен тысяч (или даже миллионов) машинисток, вывод кажется очевидным: надо было изначально делать клавиатуру, удобную для всех.

Однако в жизни решения, даже стратегического характера, затрагивающие множество людей, очень часто (если не сказать — как правило) принимаются людьми, учитывающими прежде всего свое собственное удобство и собственные выгоды и лишь отчасти — будущие последствия подобных решений. Однако то, что дозволено частному лицу, принимающему решение относительно использования своих частных ресурсов, затрагивающее только его самого или его ближних, вряд ли допустимо для реформаторов, распоряжающихся *общественными* ресурсами, выбранный вариант использования которых затрагивает множество людей! Разная мера ответственности требует и разной полноты учета последствий.

Поэтому неудивительно, что оправдание стратегическим решениям, принятым под влиянием текущих частных обстоятельств, дается обычно самое что ни на есть «социальное»: авторы таких решений стремятся публично доказать, что их выбор — на пользу множеству граждан или, по крайней мере, что любые другие варианты были бы куда хуже.

По мнению многих наших сограждан, именно так обстояли дела и с российской приватизацией: решения, принимавшиеся по одним, вполне эгоистическим, основаниям, публично оправдывались другими, социально значимыми факторами. Только таким несоответствием можно, как нам представляется, объяснить столь высокую долю несогласных с результатами приватизации спустя полтора десятка лет после ее начала.

Однако наличие широко распространенного мнения (так сказать, бытовой теории) о природе и причи-

нах каких-то явлений не означает автоматически, что это мнение верно, что соответствующая бытовая теория отражает реальность так, как она есть, а не искажает ее, исходя из других бытовых теорий, приобретенных идеологических воззрений, традиций толкования мира и т.п.

Задачи, которые авторы этой книги поставили перед собой, достаточно разноплановы. Это связано как с многочисленностью сторон самих изучаемых процессов, так и с тем, что авторы *не полностью совпадают* во мнениях относительно части этих сторон, поэтому в разных главах читатель может обнаружить разные оценки, относящиеся к одним и тем же явлениям.

Во-первых, мы хотели бы понять (и попытаться показать это читателю), в какой мере справедливы и корректны были публичные обоснования необходимости приватизации, выдвигавшиеся лидерами страны (и лидерами общественного мнения тех лет), с точки зрения современной экономической теории. Другими словами, имеет ли приватизация вообще какой-то общественный смысл или же она всегда только способ обогащения небольшой группы лиц, в то время как экономика в целом и широкие слои граждан *всегда* остаются в проигрыше?

Попытка дать развернутый ответ на этот вопрос представлена в первом разделе книги, который посвящен анализу влияния режима (или формы) собственности на эффективность использования ресурсов. Общий вывод этого анализа, базирующегося на положениях современной экономической теории, заключается в следующем. При производстве определенных типов благ (товаров и услуг), составляющих подавляющее большинство производимых в любой экономике видов продукции (это так называемые *исследуемые* и *опытные* блага), в условиях равного уровня защиты любых прав собственности режим частной собственности в целом

эффективнее режима государственной собственности. Если же права собственности, присущие разным ее режимам (формам), защищаются неодинаково, то вполне может оказаться, что бóльшую эффективность фактически будет демонстрировать государственная собственность. Вместе с тем существовали, существуют и будут существовать такие типы благ, которые более эффективно производятся государством, а также некоммерческими организациями. Соответственно, если подходить к вопросам смены режимов собственности с позиций чисто экономических — с позиций достижения максимальной эффективности, — то переход того или иного имущества из одного режима в другой, т.е. как приватизация, так и национализация, может и должен происходить всякий раз тогда, когда существенно меняется либо тип производимых благ, либо уровень защиты прав собственности на это имущество.

Однако изменение режима собственности имеет не только экономическое, но и политическое и социальное значение, поэтому в основе как приватизации, так и национализации могут лежать причины, не связанные непосредственно с повышением эффективности использования ресурсов в масштабах всей экономики. Так, в условиях острого политического противостояния как приватизация, так и национализация могут обуславливаться стремлением одной из противоборствующих сторон радикально изменить социальную структуру общества, лишить другую сторону широкой общественной поддержки. Такова, например, была массовая национализация предприятий после Октябрьского (1917 г.) переворота. Схожие причины, по утверждению российских реформаторов начала 1990-х гг., лежали и в основе массовой приватизации.

Перемена режима собственности может основываться также на сопоставлении *частных* выгод и издержек действующего владельца имущества, прежде всего *госу-*

дарства. Так, очевидные в последние годы попытки коммерциализировать и фактически приватизировать государственные учреждения, производящие образовательные услуги, по своей природе являющиеся социально значимыми благами, обусловлены явным *частным* интересом государства — стремлением к экономии бюджетных средств.

Таким образом, как показывает наш анализ, в области приватизации и национализации нет единого, подходящего к любой конкретной ситуации ответа на вопрос, что лучше — государственный или частный режим собственности. Именно это обстоятельство чаще всего не принимается во внимание как политиками, так и гражданами, как теми, кто выдвигает различные лозунги и проводит их в жизнь, так и теми, кто оценивает последствия подобных действий.

Во-вторых, мы хотели бы понять (и попытаться показать это читателю), в какой мере фактически принятые приватизационные нормы начала 1990-х гг. были ограничены упоминавшейся выше зависимостью от предшествующего развития. Иначе говоря, как и в какой степени на ход и результаты приватизации повлияли глубоко укоренившиеся неформальные нормы и традиции, сложившиеся на территории страны за ее тысячелетнюю историю? Эта задача представляется нам одной из наиболее важных. Ведь если в обществе *действительно* существует устойчивая традиция, связывающая крупную промышленность с государственным владением ею, то действия реформаторов, попытавшихся разорвать эту связь, были во многом заранее обречены на неудачу, так что сегодняшнее неприятие почти половиной населения крупных *частных* собственников (бывших олигархов) вполне закономерно.

Анализ этих непростых вопросов отражен во втором разделе книги. Его основное содержание — детальное изучение так называемого феномена *власти-собственно-*

сти, якобы органически присущего азиатским консервативным обществам, к числу которых ряд исследователей относит и российское общество. Суть данного феномена, грубо говоря, заключается в том, что в подобных обществах обретение кем-либо власти «автоматически» означает — и это безропотно признается обществом! — также обретение этим индивидом права распоряжаться имуществом других граждан. Разумеется, в соответствии с уровнями государственной иерархии для чиновников разного ранга различаются и масштабы «достающегося им» имущества, но сам принцип остается неизменным.

Если такая черта *действительно* органично присуща российскому обществу, образуя устойчивую колею, в границах которой оно только и способно куда-то двигаться, то массовая приватизация, фактически разрывающая связь власти и собственности, отделяющая власть от собственности, может оказаться лишь временным тактическим шагом, вызванным упоминавшимися выше чисто политическими причинами. Устранение же политических обстоятельств первой половины 1990-х гг. закономерно должно привести к фактической реприватизации, т.е. возвращению собственности в руки «законного» владельца — государства, и такой переход *должен восприниматься обществом как совершенно естественный*.

Практика последних лет, характеризующаяся переходом в руки государства ряда крупных частных компаний и активным созданием новых госкорпораций (в том числе и с включением в них частных компаний), не встречающая каких-либо серьезных возражений со стороны масс граждан, казалось бы, полностью подтверждает это предположение. Однако, с нашей точки зрения, такое одобрение действий государства, как явное, так и молчаливое, имеет иные корни, связанные не с феноменом власти-собственности, а с *нелегитимностью*

в глазах граждан значительного числа крупных частных компаний, обусловленной совсем другими причинами.

Что же касается самого феномена власти-собственности, то, как показывает внимательный анализ, он имеет не этнокультурную или географическую («азиатскую») природу, а связан с гораздо более общими причинами — особенностями взаимоотношений руководителей и подчиненных *в любой организации*.

Таким образом, распространенные среди части отечественной публики представления о том, что «российский менталитет» и частная собственность несовместимы, не имеют под собой сколько-нибудь надежного основания, по крайней мере в форме отсылки к феномену власти-собственности.

В-третьих, для нас важен ответ на следующий вопрос: как соотносится опыт российской приватизации с аналогичными процессами, которые шли примерно в тот же период в других странах мира? Не пошла ли наша страна, как всегда, своим путем, заведшим ее в перманентный кризис (неожиданно счастливо разрешившийся в конце прошлого века благодаря скачку цен на нефть и газ)?

Эта тематика обсуждается в третьем разделе брошюры. Сопоставление приватизационных программ достаточно широкого круга стран показывает, что путь, выбранный Россией, не является совершенно уникальным, хотя и не относится к числу сколько-нибудь массовых. Одновременно само существование нескольких «типовых» вариантов приватизации позволяет поставить вопрос о том, был ли принятый в России вариант в том или ином смысле *наилучшим*? Понятно, что сегодня этот вопрос имеет в основном «академическое» значение, поскольку прошлое изменить невозможно. Однако у подобной оценки есть тем не менее и достаточно актуальное, злободневное звучание. Ведь если в начале 1990-х годов была реализована в принципе «неправиль-

ная» программа, то отмечавшаяся выше неудовлетворенность наших граждан итогами приватизации оказывается вполне обоснованной, и власть должна откликнуться на нее корректирующими мерами, к чему и призывают многие политики и публицисты.

Принятая авторами методология институционального анализа дает достаточно надежную методологию изучения такого рода вопросов: принцип *сравнения дискретных институциональных (структурных) альтернатив* (СДИА).

Обычно, оценивая качество того или иного решения, его характеризуют по определенному критерию в сравнении со всем *теоретически мыслимым множеством* альтернатив. Принцип СДИА утверждает иное. Поскольку на момент принятия какого-либо решения человек располагает лишь *конечным множеством* известных ему или разработанных кем-то *реализуемых* вариантов, то и выбор на деле происходит только из этого известного множества. Иначе говоря, если какой-то вариант возможен и осуществим, но в свое время никто его *не предложил* или высказал идею, но *не разработал*, то оценивать фактически выбранный вариант как неэффективный, «неправильный» будет методологически *некорректно*. Ведь выбирать *на момент выбора* можно было только из того, что имелось тогда в наличии.

Важный фактор, определяющий границы рассматриваемых вариантов, — *личностные характеристики* лиц, принимающих решения. К ним относятся и уровень кругозора, и глубина и полнота багажа теоретических знаний, и персональные приоритеты тех или иных внешних факторов, и даже личные симпатии и антипатии, которые могут, например, определить состав экспертов, привлекаемых для анализа информации о возможных вариантах решения. Очевидно, личностные характеристики тем важнее, чем менее формализованы процедуры принятия решений. Если, например, устояв-

шаяся процедура принятия закона просто-таки обязывает законодателя провести его публичное обсуждение с заинтересованными лицами и экспертами, личные симпатии и антипатии, широта кругозора и т.п. отступают на второй (или третий) план. Напротив, когда важные решения принимаются «на бегу», эти характеристики могут определить очень многое. Конечно, ошибочному невниманию к какому-то варианту впоследствии будут найдены «объективные» оправдания, но решение-то будет выбрано из неполного множества вариантов!..

Важной чертой принципа СДИА является также подчеркивание *реальной осуществимости* рассматриваемых вариантов. Эта осуществимость трактуется в современной экономической теории двояко: 1) как осуществимость по наличным *ресурсам* (производственным, или трансформационным, издержкам); 2) как осуществимость по соответствию *интересам* затрагиваемых решением индивидов или их групп. Варианты, не соответствующие интересам *влиятельных* групп, нельзя считать осуществимыми, поскольку их противодействие решению резко увеличивает расходы на само принятие решения (так называемые транзакционные издержки) и на его реализацию, что может вывести совокупные издержки за пределы ресурсных ограничений.

С учетом обоих факторов: сравнения только фактически попавших в поле рассмотрения и только реально осуществимых по ресурсам и интересам вариантов — число альтернатив может оказаться совсем небольшим. Соответственно, часто выбор сводится не к поиску наилучшей, а к обнаружению хотя бы одной *допустимой* альтернативы.

Сопоставление вариантов массовой приватизации, реально обсуждавшихся влиятельными политиками (а не просто существовавших в информационном пространстве в виде публикаций) в России в начале 1990-х гг., показывает, что выбранный вариант «обез-

личенных» приватизационных чеков — пресловутых ваучеров — был, если можно так сказать, «лучшим из худших» по совокупности *социальных и политических* условий и ограничений¹. При этом другие варианты, существовавшие в публичном пространстве *задолго до* практического обсуждения вариантов приватизации, но, к сожалению, не вошедшие в число упомянутых, могли обеспечить куда более весомую *экономическую* отдачу (в смысле пополнения бюджета страны). Это прежде всего «смешанные» варианты, сочетавшие экономически выгодную продажу с теми или иными формами «распределения» (*раздачи*) госсобственности среди населения.

Здесь нужно заметить, что данная работа не является попыткой написать «истинную историю» приватизации в России. Поэтому мы не обсуждаем вопрос о том, *почему* такие варианты не вошли в число рассматривавшихся политиками и общественностью. Дело в том, что такое обсуждение неизбежно привело бы к изучению действий конкретных лиц, бывших в то время реальными игроками на политическом поле, и превратило бы *исследование* — каковым, как мы считаем, является эта книга — в *расследование*, т.е. принципиально иной жанр анализа реальности. Мы совершенно сознательно старались избежать «расследовательского» подхода к приватизации, поскольку доступные тексты, высказанные в форме интервью и написанные упомянутыми реальными игроками, изобилуют несоответствиями, а выяснить *объективно*, о чем думали и чем руководствовались по-

¹ Этот вывод отличается от вывода автора соответствующей главы, полагающего, что ваучерный вариант приватизации *вообще ни с каким другим не сравнивался*, что он был изобретен искусственно в течение короткого промежутка времени для решения сиюминутных задач, а его отдаленные последствия в принципе не анализировались. С нашей точки зрения, такое утверждение нелогично: зачем изобретать какой-то новый вариант, если не установлено, что известные варианты неудовлетворительны? Но установить это без сравнения и оценки известных вариантов, очевидно, невозможно.

литики в своих действиях начала 1990-х гг., разумеется, просто невозможно.

В разделе также достаточно подробно описывается опыт ряда других стран, избравших именно смешанные схемы, и характеризуются экономические (и некоторые социальные) последствия их применения.

В-четвертых, поскольку не массовая, но «штучная» приватизация отдельных предприятий регулярно фигурирует в планах правительства все последние годы, важно понять, продолжается ли этот, текущий этап приватизации в русле той логики, которая была ему присуща в 1990-е гг., или же власти пересмотрели «идеологию» приватизации и идут сегодня другими путями?

Результаты экономического анализа содержания и выполнения программ приватизации последних лет отражены в четвертом разделе брошюры. Они ясно говорят о том, что эти программы систематически не выполняются в полном объеме. В чем причины этого — в упоминавшейся выше «несовместимости» частной собственности с менталитетом российских граждан или в том, что предлагаемые к продаже права собственности защищены слишком ненадежно?

Анализ, проведенный в предыдущих разделах, однозначно свидетельствует в пользу второй причины. Грубо говоря, предлагаемое к продаже предприятие (или небольшой пакет акций) покупается только в том случае, если приобретателю удастся договориваться с властями относительно приемлемости для них его фигуры и вообще «шлейфа» дополнительных действий, которые он должен будет совершить, став «полноправным» владельцем предприятия. Поскольку такой «шлейф» дополнительных обязательств не получает ясного юридического выражения, сама договоренность — если она возникает — крайне труднозащищаема и оказывается под постоянной угрозой нарушения со стороны власти.

В свою очередь, власть, также понимающая трудности защиты достигнутых договоренностей, не склонна договариваться с *любым* покупателем. В результате на стороне спроса (потенциальных покупателей) выставленных на продажу госпредприятий складывается интересная ситуация: реальными приобретателями могут стать только те частные лица, которые *тесно и надежно* связаны с уровнем власти, для которого продаваемое предприятие является по тем или иным причинам значимым. Кроме того, такие покупатели должны, естественно, еще и иметь заинтересованность в покупке, а также располагать достаточными для этого средствами. Понятно, что круг таких частных лиц крайне узок и достаточно часто оказывается просто *пустым*, т.е. предприятие (или непривлекательный при незащищенности прав собственности пакет акций) остается непроданным.

Примечательной чертой последних лет в российской экономике стали процессы обратные приватизации, т.е. национализация предприятий. Раздел содержит также часть, посвященную характеристике этих процессов.

В-пятых, произошедшее «событие приватизации» (включавшее, разумеется, целый ряд этапов, рассмотренных в предыдущей главе), как камень, брошенный в пруд, породило не только экономические, но и разнообразные *социальные* последствия. Одно из них — возникшее среди граждан отношение к крупной частной собственности как к *нелегитимной*.

В период обсуждения замысла и структуры этой книги проблематика легитимности частной собственности первоначально не обсуждалась. Однако параллельно с проведением данного исследования Институт национального проекта «Общественный договор» осуществил по гранту МОНФ исследование, специально ей посвященное. По его итогам в декабре 2007 г. в Диспут-

клубе Ассоциации независимых центров экономического анализа (АНЦЭА) состоялось заседание, на котором сопоставлялись разные точки зрения на природу и причины нелегитимности крупной частной собственности в России.

Соответственно, в пятом разделе брошюры представлены точки зрения, которые отстаивали участники упомянутой дискуссии. Не повторяя здесь содержащуюся в разделе аргументацию, отметим лишь, что авторы сходятся в одном: широко представленные в прессе предложения по «радикальной легитимации» собственности в России — в форме ли разового налога на собственность, «окончательного» законодательного акта, «завершающего» приватизацию, или заключения «социального договора», стороны которого обязуются считать собственность легитимной, — реально существующую *социальную проблему не решат*. Решение лежит совсем в иной сфере — сфере текущих взаимодействий новых собственников и граждан, а «фоном» такого взаимодействия должны стать надежно специфицированные и защищенные государством права собственности. При этом защищать частную собственность нужно прежде всего от действий *чиновников* разных рангов.

В-шестых, наконец, с точки зрения перспектив развития страны проблема выбора путей дальнейшего движения особенно актуальна, и нам представляется важным понять, возможны ли положительные изменения в области защиты прав собственности, или же есть какие-то фундаментальные для России причины, обуславливающие именно то их состояние, которое существует сегодня.

Эта проблематика анализируется в шестом разделе книги. Характерной чертой России является богатство ее недр природными ресурсами, ценность которых на мировых рынках особенно проявилась в течение последних лет. Разумеется, богата ценными природными ре-

сурсами не только Россия, но и целый ряд других стран. Исследователи достаточно давно подметили, что большинство таких стран (но не все!) обладает схожими политико-экономическими характеристиками, в частности высоким уровнем государственного вмешательства в экономику и, как следствие, низким уровнем защиты прав частной собственности.

Исследование, результаты которого представлены в этом разделе, показывает, что именно *высокая обеспеченность природными ресурсами* (при дополнительном условии «молодости» демократии в стране) и *порождает низкий уровень защиты прав частной собственности*. Другими словами, в России есть *объективные* факторы, мешающие упорядочению ситуации в этой области. Вместе с тем между ними и размытыми правами собственности *нет жестко детерминированной зависимости*, она носит вероятностный характер, так что вполне возможны целенаправленные действия, *разрывающие* эту зависимость. Тем самым Россия вовсе не обречена оставаться страной с «плохими институтами» — вопрос лишь в политической воле, способной принять и проводить в жизнь соответствующую политику.

Таким образом, отвечая на поставленные выше вопросы, авторы не ставили своей целью формулировать идеологические или политические оценки, т.е. не пытались дать ответ на традиционный для России вопрос — кто виноват? Наши цели были другими: во-первых, попытаться понять, в чем причины массовой неудовлетворенности наших граждан результатами приватизации, а во-вторых, что можно сегодня изменить для того, чтобы доля граждан, считающих, что приватизация принесла стране вред, существенно уменьшилась.

1. СОБСТВЕННОСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

1.1. Общественное мнение времен перестройки: частная собственность — залог эффективности

Одной из причин того, что российские реформы в конце 1980-х — начале 1990-х гг. были начаты правившими тогда вер usernameами и поддержаны большинством населения, следует считать массовую убежденность и правителей, и граждан в том, что государственная собственность, в отличие от частной, не в состоянии обеспечить высокую эффективность использования ресурсов.

Эта убежденность возникала вполне естественно из простого сравнения конечных результатов функционирования экономики в странах с преобладанием государственной и частной собственности, т.е. в странах «соцлагеря» и в их ближайших западных соседях. Более того, и экономическая теория в лице критиков социализма Л. Мизеса, Ф. Хайека, О. Ланге начиная с 1930-х гг. утверждала то же самое: централизованное планирование в масштабах всей экономики, возможное лишь на основе владения государством всеми основными производственными ресурсами и предприятиями, порождает такие трудности своего практического осуществления, что на деле ведет не к высшей, а к низшей производительности труда. Марксистско-ленинская теория также считала центральным вопросом экономики именно вопрос о собственности, хотя *ответ* на вопрос о собственности как факторе эффективности эта теория давала *ровно противоположный*. В дан-

ном случае, однако, важен не конкретный ответ, а его *тип*: именно *собственность* (другой вопрос – *какая?*) – *причина эффективности*.

В полном соответствии с этими убеждениями *приватизация* государственных предприятий рассматривалась всеми как необходимое звено проводимых реформ, и после принятия соответствующего законодательства она состоялась как массовое явление в течение 1993–1995 гг., продолжаясь в «штучном порядке» и в последующие годы. В результате уже на конец 2000 г. большинство предприятий принадлежало частным лицам. При всем том в целом российская экономика по эффективности тогда была еще далека от достижения рубежей, на которых она находилась в конце 1980-х гг.

Отсутствие ожидавшихся быстрых и легко распознаваемых результатов приватизации уже к середине 1990-х привело к тому, что со стороны российских властей и международных финансовых организаций, поддерживавших с самого начала идеи массовой приватизации, возник «социальный заказ» на эмпирические сравнительные исследования функционирования отечественных предприятий, которые продемонстрировали бы относительно бóльшую эффективность функционирования приватизированных предприятий по отношению к государственным. Однако перевод вопроса из плоскости *убеждений* в плоскость *научного анализа* выявил достаточно неожиданные для российского общественного мнения факты.

1.2. Что показало эмпирическое сравнение эффективности частных и государственных предприятий

Вероятно, одним из первых эмпирических сравнительных исследований функционирования государственных и приватизированных предприятий стала

разработка Леонтьевского центра 1996 г. [Сравнительный анализ..., 1996]. Ее выводы, вопреки многим ожиданиям, оказались достаточно слабыми, отнюдь не подтверждавшими однозначно преимущества частного владения предприятиями. Впоследствии подобные попытки предпринимались неоднократно (обзор исследований см. [Перевалов Ю., Гримади И., Добродей В., 1999]), однако их результаты были столь же неопределенными и противоречивыми. Как следствие, эмпирический анализ результатов приватизации (по крайней мере, на российских данных) стал смещаться в сторону изучения влияния на функционирование предприятий не столько самого факта частного или государственного владения, сколько широкого круга смежных факторов.

Среди них можно назвать такие, как взаимосвязь между сформировавшейся структурой собственности и интенсивностью реструктуризации предприятий, влияние моделей приватизации на структуру собственности, тенденции к концентрации собственности и модели корпоративного управления и т.п. (обзор исследований см. [Радыгин А., Архипов С., 2001]).

В частности, было установлено, что практически во всех постсоциалистических странах вслед за «первичной» приватизацией начался процесс *концентрации собственности*. Так, в странах Центральной Европы уже в середине 1990-х гг. 98% обследованных компаний среднего размера имели доминирующего акционера, причем средняя доля капитала, находящаяся в собственности основного акционера, была в пределах 50–85% [Frydman R. at al., 1997]. Аналогичная картина наблюдалась и в странах бывшего СССР, где данные свидетельствуют, кроме того, об устойчивом увеличении доли менеджеров в акционерном капитале [Djankov S., 1999].

Россия также не является исключением в этом процессе [Aukutsionek S. at al., 1998]. Правда, концентрация собственности идет в ней одновременно и по линии

увеличения долей сторонних акционеров, включая другие промышленные предприятия [Долгопятова Т.Г., 2000; Кузнецов П., Муравьев А., 2000; Симачев Ю., 2001]. Кроме того, концентрация собственности сочетается в РФ и с развитием противоположных процессов — ее рассредоточением [Долгопятова Т.Г., 2000]. Это обстоятельство, вероятно, является одной из возможных причин неоднозначности и противоречивости эмпирических оценок отмечаемой многими исследователями связи концентрации и эффективности функционирования предприятий, с одной стороны, и интенсивности и успешности их реструктуризации, с другой стороны (см., например, [Кузнецов П., Муравьев А., 2000]).

Чем важны вопросы концентрации собственности, особенно в руках внешних акционеров-аутсайдеров, с точки зрения влияния типа собственности на эффективность? Концентрация собственности вообще является фактором снижения издержек принятия решений: вместо сложного переговорного процесса со множеством лиц, преследующих разные интересы, решение принимается либо одним человеком, либо небольшим числом основных акционеров. Что же касается важности разграничения инсайдер — аутсайдер, то дело здесь заключается в следующем. Внешние акционеры, непосредственно не получающие никаких «материальных благ» от работы на предприятии, заинтересованы в максимальной прибыли, т.е. минимальных издержках и максимальной эффективности. Напротив, инсайдеры, занимающие те или иные рабочие места на предприятии, способны получать многие блага непосредственно на рабочем месте. Например, топ-менеджеры, являющиеся одновременно акционерами, могут получать значительные денежные доходы не столько в форме дивидендов на свои акции, сколько в форме высоких зарплат и премий. Рядовые рабочие-акционеры могут повышать

свое благосостояние, во-первых, за счет комфортных условий труда, во-вторых, посредством получения весомых «социальных пакетов». Однако повышение благосостояния инсайдеров перечисленными способами означает *рост издержек и снижение прибыли и эффективности*. Поэтому аутсайдерское концентрированное владение фирмой создает наилучшие условия для роста эффективности производства.

Характеризуя проведенные в России эмпирические исследования, важно подчеркнуть, что в анкетных опросах, ответы на которые образовывали соответствующие базы данных для последующих аналитических расчетов, ученых интересовали именно характеристики *структуры* собственности. Иными словами, для предприятий выявлялось, какие *типы субъектов* являются их владельцами и какой долей акций эти типы субъектов владеют, а не конкретные имена или названия фирм.

В силу такого характера информации, запрашиваемой у респондентов, можно вполне обоснованно предположить, что у последних не было значимых стимулов к систематическому искажению данных. Иными словами, по данному направлению обследований исследователям сообщалась правдивая информация (с точностью до используемых градаций в вопроснике).

Что же касается данных, характеризующих *экономические результаты* функционирования сопоставляемых предприятий, то здесь вопрос о точности измерения приобретает принципиально иной смысл и значение. Сами количественные данные, характеризующие прибыль предприятия, получались обычно из форм официальной отчетности. Иначе говоря, это были данные, от значений которых в определенной степени зависело благополучие руководства предприятий, поскольку они влияли (и влияют) на взаимоотношения с налоговыми

органами и внешними владельцами (включая государство). Следовательно, существуют сильные и устойчивые стимулы к занижению показателей экономических результатов функционирования предприятий, которые реализуются тем успешнее, чем выше мастерство бухгалтерских служб предприятия и квалификация привлекаемых налоговых консультантов.

Поскольку квалификация специалистов по укрытию денежных потоков стоит достаточно дорого, можно со значительной долей уверенности утверждать, что *чем выше реальные финансовые результаты работы предприятий, тем относительно меньшими оказываются соответствующие показатели официальной отчетности.*

Кроме того, необходимо учитывать и еще один весомый фактор, влияющий на экономические результаты работы предприятий, — включенность значительного их числа (по нашим оценкам — до 70%) в разнообразные формальные и неформальные бизнес-группы и сетевые формы организации. Это означает, что внутри подобных образований формально самостоятельное предприятие в действительности может играть роль *центра издержек* реально функционирующего неформального предприятия (прежде всего вследствие использования внутри группы трансфертных цен и различных схем движения денежных потоков). Другими словами, оно вполне может быть *убыточным*, так что у его менеджеров даже не будет стимулов к *сознательному* занижению в официальной статистике показателей прибыльности (и других показателей экономических результатов) — они вполне правдиво будут показывать низкие экономические результаты, хотя в рамках бизнес-группы в целом дела будут обстоять вполне хорошо. К этому же типу явлений относятся и процессы увода с предприятий активов (прежде всего наиболее ликвидных), в том числе за рубеж, что не может не сказываться на измеряемых показателях экономической эффективности.

Поскольку в рамках изучения сравнительной эффективности государственных и частных предприятий проводятся *исследования*, а не *расследования*, упомянутые факторы занижения экономических результатов если и учитываются авторами соответствующих разработок на качественном уровне, то в рамках самих опросов отражения не находят. По крайней мере, нам не известно ни одно исследование, где были бы в явном виде обсуждены и учтены упомянутые факторы в связи со сравнительной оценкой функционирования предприятий различных форм собственности.

1.3. О чем говорит экономическая теория

Неоднозначность и нечеткость упомянутых (и других) эмпирических свидетельств связи между формой собственности и различными характеристиками функционирования предприятий заставляют обратиться к теоретическим положениям на этот счет, выработанным современной экономической наукой.

Здесь прежде всего следует упомянуть некоторые положения, непосредственно относящиеся к связи между государственным и частным владением, с одной стороны, и их влиянием на эффективность функционирования предприятий — с другой.

Наиболее весомые аргументы в пользу частной собственности с точки зрения обеспечения высокой эффективности работы предприятий связаны со структурой стимулов для менеджеров и возможными механизмами их обеспечения со стороны собственника [Vickers J., Yarrow G., 1988]. На государственном предприятии его формальный собственник, как и любой собственник, является получателем конечного (или остаточного, *residual*) дохода. Однако этот доход не потребляется непосредственно служащими государственным

ного ведомства, осуществляющего контроль за предприятием, а поступает в бюджет (или иные государственные фонды). Упомянутым государственным служащим достается лишь малая часть полученной прибыли в форме некоторого увеличения заработной платы, повышения по службе и т.п. Таким образом, прямая связь между эффективностью работы госпредприятия и доходами его государственного куратора, персонифицирующего владельца, т.е. государства, отсутствует. Напротив, для частного предприятия остаточный доход непосредственно повышает благосостояние его владельцев. Следовательно, у последних имеются мощные стимулы так организовать деятельность менеджеров соответствующего предприятия, чтобы они стремились обеспечить владельцам наибольшую прибыльность, т.е. хозяйствовать наиболее эффективным образом. У государственных служащих же, отвечающих за работу предприятия, осуществляющих наем эффективных менеджеров, заключение с ними стимулирующих контрактов, контроль их работы и т.п., подобных стимулов нет.

При этом важно подчеркнуть, что в тех случаях, когда государство в лице соответствующих госслужащих получает по каким-то причинам стимулы к активизации менеджеров госпредприятий, каких-либо препятствий к налаживанию действенной работы последних посредством заключения с ними стимулирующих контрактов, вообще говоря, нет [Bureaucrats in Business, 1995].

Кроме этого момента, более низкая экономическая эффективность работы государственных предприятий может быть обусловлена еще несколькими обстоятельствами. Во-первых, по мнению многих исследователей, государственным предприятиям может быть присуща меньшая эффективность работы по той причине, что они изначально (в рыночной экономике) создавались для того, чтобы компенсировать провалы рынка, т.е. действовать в тех ситуациях, где рынок не в состоянии

обеспечить производство требуемых обществу товаров [Shapiro С., Willig R., 1990]. Подобная социальная направленность деятельности госпредприятий означает, что вопросы эффективности являются для них *не основными*, на передний план выходят вопросы качества и объема производимой продукции.

Во-вторых, на эффективности деятельности государственных предприятий негативно сказывается их подверженность влиянию со стороны политиков. Последние, преследуя свои электоральные цели, могут потребовать от находящихся в их ведении предприятий достижения чрезмерной занятости, производства не самой эффективной продукции, использования выделяемых инвестиций на эффективные (полезные для достижения политических целей), но экономически неэффективные проекты и т.п. [Shleifer A., Vishny R., 1994].

Важным частным случаем «заботы» политиков о государственных предприятиях может быть установление для них *мягких бюджетных ограничений* [Корнаи Я., 1990], т.е. обеспечение «прощения» им нарушений финансовой и налоговой дисциплины и предотвращение возбуждения дел о банкротстве, исходя из социальной значимости продолжения их функционирования. Основным негативным последствием мягких бюджетных ограничений является резкое снижение стимулов менеджеров к эффективному использованию ресурсов, что, безусловно, сказывается на общей эффективности работы государственных предприятий.

Все приведенные аргументы в пользу частной собственности как механизма обеспечения эффективности имеют, как представляется, в своей теоретической базе некоторые идеи новой институциональной экономики. Эта теория привлекла внимание исследователей к таким категориям, как трансакционные издержки, ограниченность и затратность получения информации,

оппортунистическое поведение, а также к проблеме управления поведением исполнителя (или, как часто говорят, проблеме агентских отношений). Ведь именно в рамках последней признается, что поручитель (принципал, собственник) не в состоянии располагать *полной информацией* о том, как ведет себя исполнитель (агент, менеджер), и, следовательно, не может полностью контролировать принимаемые им решения. Оппортунистическое поведение менеджера проявляется в таких условиях в том, что он начинает использовать доверенные ему ресурсы не для исполнения поручения — максимизации тем или иным способом измеренной эффективности, а для достижения своих корыстных целей.

Именно в контексте таких отношений вопрос о том, *кто* является собственником, становится значимым. Если же поручитель-собственник располагает полной и бесплатной информацией о поведении исполнителя-менеджера, он всегда, безотносительно к силе имеющихся у него стимулов, способен «поправить» последнего. Тем самым и частный, и государственный собственники в условиях *отсутствия трансакционных издержек* способны обеспечивать одинаковую эффективность использования ресурсов. И действительно, с точки зрения неоклассической экономической теории, как раз и принимающей предпосылку полной и бесплатной информации, тип собственности не оказывает значимого воздействия на эффективность функционирования фирмы. Определяющими факторами эффективности выступают *структура рынка*, на котором оперирует фирма, и *уровень конкуренции* на нем.

Итак, в рамках неинституционального подхода собственность предстает как характеристика активов (имущества), распределение которой между различными субъектами, влияющими на распределение и использование этих активов, создает различные по силе и на-

правленности стимулы их применения для создания стоимости. При одной структуре собственности (распределении прав собственности между субъектами) эти стимулы сильнее, при другой — слабее. Соответственно, в одном случае субъект использует ресурсы лучше, в другом — хуже, экономя свои усилия для непосредственного удовлетворения своих нужд и не расходуя их на производство стоимости «для хозяина». Собственность, иначе говоря, оказывается категорией *чисто технической*: права собственности должны быть распределены между участниками процесса создания стоимости так, чтобы максимизировать величину последней [Милгром П., Робертс Дж., 1999. Т.1. Гл. 9].

На первый взгляд, приведенные положения (хотя категория собственности и существенно «принижена» в них по сравнению с ее положением в марксистской концепции) выступают достаточным теоретическим основанием для того, чтобы ожидать появления эмпирических подтверждений превосходства частной собственности над государственной — тех самых подтверждений, которые часто (по крайней мере, в России) *не обнаруживаются* на практике.

Но если практика не подтверждает теорию, то ответственной за это, разумеется, выступает не практика: неточной следует признавать теорию. От такого признания один шаг и до далеко идущих политико-прикладных выводов типа: а нужна ли была массовая приватизация, если она не способствует реальному росту эффективности? а так ли уж плохо государство-собственник и вообще «общенародная» собственность? а не вернуться ли нам к тому, что мы, не подумав и доверившись ложным теориям, поломали?.. Разумеется, впрямую такие выводы звучат не слишком часто, но прийти к ним исходя из очерченного несоответствия теории и практики совсем нетрудно.

1.4. Что не прочитано в экономической теории

В связи со сказанным при характеристике теоретического базиса приватизации важно учесть *всю систему* утверждений относительно связи собственности и эффективности, которая имеется в современной экономической науке, поскольку приведенные выше положения составляют только *часть* этой системы.

Права вообще и права собственности

Одной из составных частей современной экономической теории является новая институциональная экономическая теория (НИЭТ). Опираясь на все разнообразие методов экономического анализа и некоторые новые понятия, она изучает механизмы, посредством которых различные правила и нормы — *институты* — влияют на поведение людей, а также сами институты как продукт человеческих действий.

Те или иные правила и нормы присущи практически любой сфере человеческой деятельности, поэтому объекты для изучения НИЭТ обнаруживает в самых разных, на первый взгляд далеких от экономики, областях. Поэтому для данной теории важны вопросы классификации правил. По степени общности, т.е. широте влияния на поведение людей, в том числе поведение в экономике, здесь принято выделять:

- *надконституционные правила*, т.е. (обычно) неформальные нормы, разделяемые большинством индивидов, составляющих то или иное человеческое общество, и определяющие границы, в которых могут сознательно устанавливаться и меняться конституционные правила;
- *конституционные правила*, т.е. (обычно) формальные, юридические нормы, определяющие основ-

ные ограничения на поведение людей, их взаимодействие, формирование различных групп людей (в том числе организаций), взаимоотношения между группами в обществе и т.п.;

- *экономические правила*, т.е. формальные и неформальные нормы, *непосредственно* определяющие формы организации хозяйственной деятельности, в рамках которых экономические агенты формируют институциональные соглашения (договоры, контракты) и принимают решения об использовании ресурсов.

Например, к экономическим правилам относятся квоты на импорт или экспорт той или иной продукции, запреты на использование некоторых видов контрактов, законодательно установленные предельные сроки действия патентов на изобретения, правила налогообложения и т.п.

Любое правило как нормативная модель поведения определяет сопряженные с ним *права его адресатов*, т.е. индивидов и их групп, к которым данное правило относится, чье поведение оно ограничивает и координирует. Более точно, *правом* (правомочием) в рамках НИЭТ принято называть ту *совокупность действий*, которую адресат, следуя правилу, может осуществлять, не опасаясь подвергнуться наказанию со стороны *гаранта* правила. Соответственно, гарант правила — это индивид или группа индивидов, выявляющие и наказывающие тех, кто должен следовать правилу, но на деле нарушает его.

Действия, которые какой-либо индивид *фактически* осуществляет, вовсе *не обязательно являются его правами*, поскольку могут нарушать правила, так что гарант правила — *если, конечно, обнаружит нарушение* — применит к нему соответствующие наказания (санкции). Только те действия индивида будут действиями-правами, или *правомочными действиями*, если по отношению к ним гарант правила *обязан* защищать индивида от тех или

иных помех этим действиям. Другими словами, как отмечал американский юрист Уэсли Ньюкомб Хохфельд в начале XX века, *праву одного индивида* делать что-то соответствует *обязанность другого* (или других) индивида *не препятствовать* этим действиям. Тем самым с любым правом сопряжена и *защита* этого права, иначе право делать что-то превращается либо в фактически реализуемое действие, которому общество противодействует, либо в пустую фикцию, которую осуществить невозможно.

Экономические правила являются условиями и предпосылками возникновения *прав собственности*: последние возникают там и тогда, где и когда в обществе формируются правила, регламентирующие выбор индивидами способов использования *ограниченных благ* (в том числе ресурсов). В этой связи можно сказать, что, изучая права собственности, мы исследуем экономические правила, и наоборот.

Права (правомочия) собственности — это те действия по отношению к объекту прав (имуществу), которые разрешены (санкционированы) и защищены тем или иным гарантом от препятствий их осуществлению со стороны других людей.

Вероятно, одними из первых экономических правил, регламентировавших хозяйственную деятельность, были *правила, определяющие границы территорий*, на которых первобытные племена вели поиск и собирательство съедобных растений и животных. Эти правила определяли права собственности племени на соответствующую территорию: внутри ее границ собирательство могло осуществляться беспрепятственно, в то время как за пределами член одного племени мог столкнуться с представителями другого, следствием чего был бы конфликт по поводу того, кому принадлежит найденное растение или пойманное животное.

Подтверждением тому, что именно «правило территории» могло быть одним из первых экономических правил, служит тот факт, что многие животные, ведущие относительно оседлый образ жизни, располагают подобными территориями. Этологи (специалисты, изучающие поведение животных) называют их *ревирами*. Некоторые из животных (например, собаки, волки) определенным образом помечают границы своих реви-ров, при этом метки служат сигналами для других особей того же биологического вида, что территория «занята», «принадлежит» кому-то из других особей.

В историческом плане можно выделить два подхода, которые сложились в разных обществах и странах по вопросам определения и исследования собственности:

1) собственность трактуется как *нерасчленимое целое*, при этом на передний план выступает вопрос о том, *кто* является собственником;

2) собственность трактуется как набор правомочий, изменения в составе которых оказываются следствием изменений экономических правил; при этом на передний план выступает вопрос о том, *как*, в *форме каких конкретных правомочий* субъект является собственником.

Первый подход основан на континентальной правовой традиции, представленной в Кодексе Наполеона. Следствиями развития континентальной традиции были: 1) рассмотрение собственности как вещи; 2) формальная неделимость имущественных прав.

Этой традиции следует и современное российское законодательство.

Так, в Гражданском кодексе Российской Федерации – основополагающем юридическом документе, представляющем собой свод базовых экономических правил, – в статье 209 «Содержание права собственности» (раздел 2 «Право собственности и другие вещные права», глава 13 «Общие положения») говорится следующее:

«1. Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

2. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом».

Что характерно для этих официальных общих положений? Первое впечатление от них — запутанность и логическая противоречивость. Действительно, собственнику, согласно п. 1, принадлежат права владения, пользования и распоряжения. Что означает наличие этих прав, в чем конкретно они заключаются, далее практически никак не разъясняется, что приводит к ряду безответных вопросов. Например, чем отличается *владение* от *пользования и распоряжения*, взятых *вместе*? По простой человеческой логике владеть — это и значит пользоваться и распоряжаться, однако в цитируемом юридическом документе эти действия разведены.

Далее, в п. 1, как отмечалось, утверждается, что собственнику принадлежат упомянутые три права. Однако в п. 2 говорится, что «собственник вправе... передавать им [другим лицам], *оставаясь собственником* (выделено мною. — В. Т.), права владения, пользования и распоряжения имуществом...». Но если собственник, которому принадлежат эти три права, передал их кому-то, то как он может остаться собственником? Если права переданы, как они могут остаться у того, кто их передал? Может быть, собственнику кроме указанных в п. 1 прав принадлежит еще что-то, благодаря чему он и продолжает оставаться собственником после передачи этих

прав? Но что же это, дополнительное к правам владения, пользования и распоряжения имуществом? Гражданский кодекс РФ молчит...

В ответ на поставленные вопросы наши юристы часто говорят, что все это разъясняется в комментариях к ГК. Комментарии — это, конечно, полезный источник информации, однако они вовсе не равнозначны по своим юридическим характеристикам нормативному правовому акту (если не иметь в виду трактовки и разъяснения, которые дают судебные органы в рамках своих правомочий; например, трактовать Конституцию имеет право только Конституционный суд, хотя ни к чему никого не обязывающие комментарии волен давать любой человек). Поэтому оправдывать невнятность положений ГК ссылками на комментарии вряд ли имеет смысл, если только не признавать одновременно, что отечественное право содержит как юридическую, формальную, так и «комментаторскую», неформальную, часть.

Второй подход реализован в рамках англосаксонской традиции. Его значимость обусловлена возможностью дифференцированного отношения экономических агентов к вещи в соответствии с их сравнительными преимуществами в ее использовании.

Для понимания этой традиции необходимо иметь в виду, что любое благо имеет множество измерений, или полезных свойств. К физическим измерениям вещи следует добавить ее *правовые характеристики*, отражающие отношения между людьми. Все физические измерения динамичны, а правовые — прямо связаны с экономическими правилами. Многообразием характеристик и полезных свойств вещи обусловлена многогранность правовых отношений к ней других людей — эти отношения принимают форму *правомочий*. Перечисленные выше моменты позволяют различать ограниченный ресурс (благо) и вещь, а также ограниченный ресурс и права

собственности. Если же не различать права собственности на благо и само благо, то это приводит к отождествлению *собственности* и *права собственности*, что означает невозможность разделения обмена *благами* и обмена *правами на них*.

В последнем случае мы приходим к прямому противоречию с хозяйственной практикой, примером может служить организация обменов на фьючерсных рынках, где сам *товар отсутствует*, а обмениваются (покупаются и продаются) только *права* на него.

Один из возможных способов структуризации права собственности был предложен американским ученым югославского происхождения Светозаром Пейовичем. Он предполагает выделение следующих типов правомочий¹:

- право пользоваться вещью (*usus*);
- право извлекать из использования данной вещи доход (*usus fructus*);
- право изменять физическую форму и субстанцию вещи (*abusus*);
- право передавать указанные правомочия другому лицу (дарить, завещать, продавать, передавать на время).

Более детальный перечень правомочий, отражающий англосаксонскую правовую традицию, был предложен английским юристом Энтони Оноре [Honore A. M., 1961].

1. *Право владения*, суть которого в защищенной тем или иным гарантом (а в конечном счете — государством) возможности осуществления физического контроля над вещью². Данное правомочие лежит в основе *исключи-*

¹ Термины «право» в смысле «право делать что-то» и «правомочие» являются синонимами.

² Это правомочие является центральным для определения понятия *режима собственности*, о котором речь пойдет в одном из последующих подразделов.

тельности прав собственности (это свойство прав собственности будет обсуждено далее). Если отсутствует право владения (вне зависимости от того, кому оно принадлежит), то бессмысленным становится и сам термин «собственность».

2. *Право пользования*, состоящее в извлечении из вещи некоторой выгоды. Это право относится к вещам, обладающим как непосредственной полезностью для потребителя (вещь может быть потреблена в качестве, например, продукта питания), так и косвенной полезностью (вещь может быть использована для создания других вещей, обладающих непосредственной полезностью; например, на земле можно выращивать овощи).

3. *Право управления* включает в себя возможность определения направления, в котором может быть использована данная вещь, а также определение круга лиц и порядка доступа к ресурсу.

4. *Право на доход*, который может проистекать из непосредственного пользования вещью (неявный доход) или пользования вещью другими индивидами (доход в явной форме – денежной или натуральной).

5. *Право на капитал* (или капитальную стоимость), которое предполагает возможность дарения, продажи, изменения формы или уничтожения блага.

6. *Право на безопасность*, или защищенность от экспроприации.

7. *Право на передачу вещи по наследству*. Существование данного права обусловлено тем, что после смерти ее обладателя данная вещь перестает быть ценной для него, однако может представлять интерес для других людей. Данное правомочие может быть ценным для завещателя в той степени, в какой для него значимы эти другие люди.

8. *Бессрочность*, которая означает отсутствие каких-либо временных границ в осуществлении правомочий.

Чем длиннее временной горизонт, тем выше ценность данного актива для его обладателя.

9. *Запрет вредного использования.* Это правомочие представляет собой «отрицательное» право, которое не позволяет использовать вещь таким образом, чтобы это наносило вред другим агентам, их имуществу и т.п.

10. *Ответственность в виде взыскания.* Это правомочие дает возможность отчуждать вещь в уплату долга. Его ценность состоит в том, что оно позволяет использовать имущество в качестве залога.

11. *Конечные права.* Их суть заключается в конечном контроле над вещью, который остается, когда реализованы другие правомочия относительно нее. Примером могут служить права собственников фирмы на остаточный доход, который остается после вычета из валового дохода всех выплат по заключенным контрактам и уплаты налогов государству.

Если теперь, с позиций изложенного материала, взглянуть вновь на положения Гражданского кодекса РФ, то бросается в глаза другой момент: очень слабая прописанность в нем вопросов *защиты собственности*.

Формально им посвящена целая глава кодекса — двадцатая. Статья 301, открывающая эту главу, звучит так: «Собственник вправе истребовать свое имущество из чужого незаконного владения». При этом ни слова о том, у кого именно собственник «вправе истребовать» — у незаконного владельца (похитителя), у государства, у муниципалитета. Разумеется, поскольку пользователи Гражданского кодекса живут не в безвоздушном пространстве, они вполне могут догадаться, что истребовать надо у суда, однако прямое указание на это вовсе не повредило бы данному юридическому документу. Далее, в главе ничего не говорится о том, что кто-то *обязан защищать* имущество от чужого незаконного присвоения и кто этот «кто-то» — госу-

дарство, соседская община или кто-то еще. Такая «экономность» текста уже не может быть оправдана ссылками на общеизвестность, как в случае с истребованием через суд. Ведь право, как отмечалось выше, только тогда действительно *право*, когда оно симметрично чьей-то *обязанности*. Поэтому «молчание» Гражданского кодекса об обязанности кого-то (очевидно, государства) защищать права сразу становится не элементарной лапидарностью, а индикатором серьезной проблемы. Ведь если закон не указывает на обязанность, то и спросить за ее неисполнение становится невозможно: коль скоро я не обязан, почему я должен это делать?

Следующие две главы посвящены вопросам истребования имущества от добросовестного приобретателя и расчетам при возврате имущества из незаконного владения, статья 304 — защите прав собственника от нарушений, не связанных с лишением владения, статья 305 — защите прав владельца, не являющегося собственником, и последняя, 306-я статья — последствиям прекращения права собственности в силу закона. Все перечисленные статьи вместе занимают чуть больше одной страницы текста и не содержат *ни слова* как об обязанностях гаранта защищать владельца от посягательств на его права, так и об ответственности гаранта за неисполнение им своих обязанностей!

Получается, что право собственности, определяемое в российском Гражданском кодексе, если сопоставить его с пониманием прав собственности в англосаксонском праве, какое-то очень кудее: собственник вправе о чем-то просить и куда-то обращаться, а вот кто *обязан* (еще раз напомним: права одного порождают обязанности другого) откликаться на эти обращения и как этот обязанный откликаться *ответствен за отклик* — об этом отечественный кодекс «мудро» умалчивает.

Спецификация и защита прав собственности

Предваряя обсуждение вопросов спецификации и защиты прав собственности, следует привести положение, которое очень часто — в силу его очевидности и общеизвестности — не фигурирует в явном виде в рамках обсуждения вопросов частной собственности и приватизации. Речь идет о том, что *наличие прав собственности на ресурсы и продукцию является базовой предпосылкой любой производительной деятельности.*

Однако мы знаем, что права собственности могут существовать и чисто формально, никак в действительности не проявляя себя: право есть, а вот делать ничего нельзя. Тогда для чего вообще что-то производить, тем более стремиться делать это наиболее эффективным способом, если результаты производства может кто-то взять и изъять, не спрашивая об этом производителя? Зачем в рамках обмена искать товар, наилучший по соотношению цены и качества, укладывающийся в бюджетное ограничение, если можно просто взять и отнять то, что понравилось?

Поэтому важен вопрос: *какие именно по своим качествам права собственности создают стимулы к эффективному использованию ресурсов, росту объемов выпуска и производительности труда?* Ответ НИЭТ на этот вопрос однозначен: такими способностями обладают только *четко специфицированные и надежно защищенные права.*

Чтобы создать у собственников действенные стимулы к эффективному использованию принадлежащих им активов, необходимо выполнить следующие действия:

- провести четкую спецификацию прав собственности;
- обеспечить надежную защиту прав собственности на активы владельца;

- обеспечить надежную защиту прав собственности при их легальной передаче другому владельцу;
- обеспечить действенное восстановление нарушенных прав собственности.

Спецификацией, защитой и восстановлением прав собственности занимается, как отмечалось выше, социальный субъект, который называется *гарантом* права собственности. В функции гаранта могут выступать самые различные индивиды, их ассоциации, организации и совокупности организаций.

Специфицировать права собственности означает следующее:

- установить объект того или иного права собственности (актив);
- установить содержание конкретного права (правомочия) собственности;
- установить субъекта этого конкретного права;
- установить степень исключительности соответствующего права.

Каждая из названных процедур представляет собой достаточно сложный набор действий.

Установить *объект* того или иного права собственности означает описать существенные характеристики актива, которые отражают его «естественные» свойства (в том числе время создания, местонахождение, границы или размер актива и т.д.), так, чтобы, исходя из этого описания, в случае возникновения конфликта можно было бы однозначно определить, о каком активе идет речь.

Установить *содержание* конкретного права собственности означает установить, что именно владелец может делать с данным активом, не подвергаясь со стороны гаранта угрозе быть наказанным. Иными словами, установление содержания права собственности на тот или иной объект означает определение набора правомочий (так называемого пучка прав), который соответствует

множеству допустимых видов решений, принимаемых субъектом права собственности.

Установить *субъекта* права собственности означает определить, какой индивид или организация наделяется тем конкретным правом собственности, содержание которого установлено на предыдущем этапе.

Установить *степень исключительности* права означает определить, в какой мере данное право может быть реализовано его субъектом без согласования с другими физическими или юридическими лицами.

Спецификация того или иного права собственности может носить как формальный, так и неформальный характер. Формальная спецификация осуществляется государством, органами его исполнительной или судебной власти. В этом случае гарантом специфицированного права выступает государство в лице правоохранительных органов. Неформальная спецификация осуществляется и реализуется обычно членами той или иной группы — семьи, соседской общины и т.п.

На первый взгляд может показаться, что формальная спецификация всегда надежнее, чем неформальная, т.е. что уровень защиты права, обеспечиваемый государством, всегда выше, чем уровень защиты, обеспечиваемый неформальными средствами. В действительности это не всегда так, ведь конкретные действия, из которых складывается спецификация, выполняются в реальности не абстрактным «государством вообще», а вполне конкретными государственными служащими, для которых эти действия выступают всего лишь *средством* для получения дохода. Тем самым они заинтересованы в обеспечении высокого качества своих действий только в той мере, в какой это качество влияет на уровень оплаты их труда. Если связь между уровнем их усилий по обеспечению качественной спецификации прав собственности и уровнем оплаты труда слаба или просто отсутствует, можно ожидать, что государственный слу-

жащий будет выполнять требуемые от него действия с минимально допустимым уровнем качества, который может оказаться и ниже, чем при неформальной спецификации прав¹.

Однако у неформальной спецификации и защиты прав собственности есть свои естественные пределы, связанные с *ограниченностью потенциала насилия* ее гаранта в сравнении с совокупным потенциалом насилия, которыми располагают возможные нарушители специфицированного права.

Защитить то или иное право собственности владельца на актив означает предотвратить не разрешенное владельцем использование актива другими субъектами (потенциальными нарушителями соответствующего права): физическими лицами, юридическими лицами, государством — его отдельными ведомствами и учреждениями, отдельными государственными служащими.

Защита права собственности от каждого из перечисленных типов возможных нарушителей может осуществляться с помощью различных средств и технологий.

Защита права собственности от неразрешенного использования *физическими лицами* может осуществляться посредством тех или иных технических средств (замки, ограждения, охранные системы), применения собственной физической силы или найма сторожей, обращения к услугам частных охранных или государственных правоохранительных организаций. В значительном числе случаев использование технических средств оказывается достаточно действенным для предотвращения нарушения права собственности со стороны отдельных физических лиц.

При защите права собственности от неразрешенного использования *юридическими лицами*, которые могут

¹ Заметим, что такое соотношение качества имеет место и при сопоставлении формальной и неформальной защиты правомочий собственности.

попытаться нарушить рассматриваемое право с привлечением частных или государственных силовых организаций, одних только технических средств недостаточно — здесь требуется прибегнуть к *защитным услугам* частных охранных или государственных правоохранительных организаций.

Защита права собственности от не разрешенного его владельцем использования *государством* является наиболее затруднительной.

Во-первых, государство, как правоустанавливающий субъект, всегда может ввести законодательство, делающее легальным изъятие прав на активы у их частных владельцев в тех или иных случаях, например законодательство об изъятии земельных участков, необходимых для прокладки автодорог, улиц и т.п., как с адекватной рыночной компенсацией, так и с неадекватной компенсацией либо вообще без компенсации.

Во-вторых, отдельные государственные организации (ведомства) могут устанавливать регуляции, ограничивающие ранее специфицированные права собственности, тем самым ограничивая возможности владельца по использованию прав собственности, которыми он был наделен, т.е. нарушая эти права.

В-третьих, отдельные государственные служащие, используя свое служебное положение, могут, опираясь на угрозы различных негативных воздействий со стороны тех или иных контрольно-надзорных и правоохранительных органов, *фактически* пользоваться тем или иным правом собственности, хотя формально такое право будет оставаться в распоряжении прежнего владельца (типичный случай — захват бизнеса влиятельным чиновником).

Очевидно, средством защиты от нарушений прав собственности со стороны *законодательной ветви* государственной власти (при наличии в стране Конституции, запрещающей, например, изъятия без адекватной

компенсации) может служить Конституционный суд, а в целом — наличие политической оппозиции, составляющей реальную конкуренцию действующей власти. Наличие такой конкуренции представляет собой очевидный аналог угрозы входа конкурента на товарный рынок, заставляющей монополиста «вести себя прилично». Ведь если такой монополист чрезмерно поднимет цены, то найдется немало желающих выйти на рынок такого — продающегося дорого — товара, между ними возникнет конкуренция, и исходная цена снизится (если, конечно, такой рынок как-то не защищен от входа «чужих» — либо административными, либо экономическими барьерами). Поэтому наш монополист, предполагая подобное развитие событий, не заинтересован выжимать из своих покупателей все что можно, т.е. держит цену высокой, но не настолько, чтобы она стала слишком заманчивой для возможных конкурентов.

Средством защиты от нарушений прав собственности со стороны *органов исполнительной власти* могут служить:

- специальные процедуры принятия регуляций, вводимые законом, предусматривающим ответственность за нарушение таких процедур¹;
- наличие независимой от политических воздействий судебной системы.

Средством защиты от нарушений прав собственности со стороны *отдельных чиновников* может служить:

- комплекс мер, обеспечивающий прозрачность для общественности источников доходов и расходов как самих чиновников, так и членов их семей;
- наличие законодательства, регулирующего поведение государственного служащего;

¹ Сами же процедуры должны предусматривать публичность обсуждения проекта, обязательное участие в обсуждении заинтересованных сторон, возможность судебного оспаривания регуляции, как принятой с нарушением процедуры, так и ухудшающей экономическое положение объектов регулирования.

- наличие независимой от политических воздействий судебной системы.

Особым случаем защиты прав собственности является случай *защиты прав на активы внутри отдельных* (как частных, так и государственных) *организаций*. Речь идет об использовании активов наемными работниками не в соответствии с теми целями, которые определил собственник. Обеспечивается такого рода защита самыми разнообразными средствами. Вполне успешными внутри организаций оказываются средства физической защиты активов от их несанкционированного использования. Достаточно действенным является использование так называемых стимулирующих контрактов, нацеливающих наемного работника на достижение целей собственника. Эффективными могут быть разработка и применение специального корпоративного законодательства (при условии существования судебной системы, независимой от политического воздействия, поскольку вполне возможно применение корпоративного законодательства влиятельными чиновниками, преследующими частные интересы, например, для захвата того или иного бизнеса).

Защитить права собственности при их *легальной передаче* другому владельцу означает обеспечить условия, при которых соответствующий контракт в случае его одностороннего разрыва не приведет к утрате передаваемого права без оговоренной в контракте компенсации. Другими словами, защита прав собственности в ходе их передачи — это не что иное, как *защита контрактных прав*.

С точки зрения защиты прав собственности важно различать (1) контракты между частными агентами и (2) контракты между частными агентами и государством (как в лице какой-либо из организаций, осуществляющей властные полномочия, так и государством в целом).

Защита прав в рамках контрактов *между частными лицами* может быть осуществлена многими способами,

одним из которых является обращение к судебной защите. Частота такого обращения составляет в среднем около 30%¹, поскольку частные агенты располагают значительным разнообразием средств, повышающих надежность «горизонтальных» контрактных отношений. Фактически обращение к судебной защите представляет собой обращение к «последней инстанции», когда другие средства принуждения к исполнению контракта оказываются безрезультатными. При этом условием действенности судебной защиты исполнения контрактов является действенное принуждение судебных решений к исполнению и независимость судебной системы *от политического воздействия*².

Защита прав в рамках контрактов *между частным лицом* (частной организацией) *и государством*, напротив, может опираться практически только на судебную защиту, для эффективной работы которой требуется:

- наличие законодательства, предполагающего и практически обеспечивающего³ ответственность государства за нарушение контрактных обязательств перед гражданами и организациями;

¹ Эта цифра не слишком варьирует в странах как с развитой рыночной, так и с переходной экономикой.

² Как ни странно, но независимость судебной системы от подкупа одной из частных сторон конфликта (речь идет, конечно, о хозяйственных, а не об уголовных делах, связанных с насилием) не столь важна с точки зрения создания стоимости в рамках всей экономической системы, поскольку «отзывчивость» суда на подкуп означает, что актив переходит в руки того, кто больше его ценит. Тем самым создаваемая стоимость все же увеличивается, хотя для одного из частных участников спора при этом может произойти явное ухудшение его экономического положения. «Отзывчивость» же суда на властное давление гораздо разрушительнее с точки зрения ее влияния на стимулы к производительному использованию ресурсов, поскольку в результате актив переходит не к тому, кто эффективнее, а к тому, кто сильнее (за счет использования в частных целях потенциала государственного принуждения).

³ Например, в современном российском законодательстве формально ответственность государства за нарушение контракта имеет место, однако реально пострадавшая сторона может получить компенсацию только в том случае, если соответствующие средства предусмотрены в бюджете. Посколь-

- независимая от политического воздействия судебная система.

Такие отличия в защите контрактных прав между частными контрактами (заключенными между частными лицами и/или организациями) и частно-государственными контрактами (заключенными между государством и частным лицом или частной организацией) связаны, естественно, с тем, что потенциал принуждения на стороне государства всегда выше такого потенциала, существующего на стороне любой частной организации.

Восстановить нарушенные права собственности означает «физически» вернуть собственнику утраченный актив или же возможность его использования (с компенсацией недополученной выгоды за период, в течение которого право было нарушено). Восстановление нарушенных прав может осуществляться как первоначальным гарантом права собственности, так и посредством исполнения судебного решения. Поэтому наличие и действие системы исполнения судебных решений является неотъемлемым (но не единственным) признаком эффективности судебной системы.

Подытожить сформулированные выше положения с точки зрения роли государства в процессах нормализации ситуации в сфере прав собственности можно в виде таблицы, строки которой отражают составные части (этапы) такой нормализации, а столбцы — ветви государственной власти (*табл. 1.1*).

Органы законодательной власти принимают правила (законы), регулирующие процессы спецификации и защиты прав собственности, органы исполнительной

ку нарушает контракты исполнительная власть, а бюджет утверждает законодательная власть, ничто не мешает последней, «с целью повышения эффективности бюджетных расходов», систематически не включать требуемые суммы в бюджет организации, сорвавшей оплату выполненного для нее контракта (см., например, многократно освещавшиеся в прессе ситуации с оплатой государственных заказов в 1990-е гг.).

Таблица 1.1

**Участие ветвей государственной власти
в нормализации отношений собственности**

Этапы нормализации	Ветви власти		
	Законодательная	Исполнительная	Судебная
Спецификация	+	+	+
Защита прав собственности у собственника	+		+
Защита при передаче	+		+
Восстановление	+	+	+

власти осуществляют (наряду с судом) спецификацию прав, оказывая государственные властные услуги, а органы судебной власти разрешают конфликты в сфере прав собственности и устраняют нарушения незаконно нарушенных прав (совместно с органами исполнительной власти).

При этом пробелы в строках «Защита прав собственности у собственника» и «Защита при передаче» для столбца «Исполнительная власть» не означают, что органы исполнительной власти вообще не имеют отношения к названным этапам нормализации отношений собственности. Они означают, что выполнение соответствующих видов деятельности не является функцией только государства, что здесь значительные возможности имеются (и практически реализуются) у самих владельцев прав и у частных организаций, продающих соответствующие защитные услуги.

Вместе с тем в ситуациях, когда исполнительная власть (например, в лице работников милиции на местах) выступает в качестве активного нарушителя прав собственности (см. отмечаемые многими опросами факты вымогательства у мелких и средних предпринимате-

лей в связи с обнаруженными — реальными или мнимыми — нарушениями различных ведомственных правил), только вышестоящие уровни самой исполнительной власти или независимая судебная власть способны осуществить названные функции защиты прав собственности.

Поэтому именно в области защиты прав наиболее значимо наличие независимой от политических влияний (т.е. влияния прежде всего со стороны исполнительной власти) судебной системы.

Отмечая преимущественную включенность в процессы нормализации отношений собственности законодательной и судебной ветвей власти, важно подчеркнуть значимость исполнительной власти в аспекте создания адекватного материально-технического обеспечения деятельности остальных составных частей государственного гаранта спецификации и защиты прав собственности. Эта значимость особенно велика в современных российских условиях, когда *политическая конкуренция* — как вне системы власти, так и между законодательной и исполнительной ветвями власти — практически полностью отсутствует.

Размывание прав собственности

Процессом, противоположным спецификации прав собственности, является их *размывание*. Под размыванием права собственности понимается сознательное введение элементов неопределенности и нечеткости в те или иные компоненты специфицированного права собственности. Субъектом размывания права собственности выступает тот же субъект, который выполняет функцию спецификации права, т.е. гарант. В этом случае размывание права собственности отличается от его *нарушения*: нарушителем прав обычно является не-

которая третья сторона, отличная и от субъекта права, и от его гаранта.

Поскольку в современных обществах наиболее массовым (и конечным) гарантом прав собственности является государство, то и размывание прав собственности также связано именно с действиями государства. Последствия такого размывания и на теоретическом уровне, и на многочисленных исторических примерах исследованы Дугласом Нортом [Норт Д., 1997]. Для государства, стремящегося к пополнению своих бюджетных ресурсов, размытые – не защищенные от безвозмездного изъятия – права собственности подданных часто оказываются *выгодными*, поскольку позволяют легче решать проблему обеспечения требуемого уровня государственных расходов. Однако размытость прав собственности, выгодная в краткосрочном периоде, создает трудности с наполнением казны в долгосрочном периоде. Ведь ослабление исключительности прав собственности *уменьшает степень определенности будущего* для экономических агентов, увеличивает риски, снижая тем самым стимулы к инвестиционной активности¹.

Однако государство не представляет собой какое-то единое целое, оно является совокупностью различных органов власти и управления, в которых действуют конкретные граждане – государственные служащие, способные и готовые решать задачу повышения своего благосостояния путем использования служебного положения. Поэтому размывание прав собственности может осуществляться даже не в краткосрочных интересах государства в целом, а просто в интересах отдельных государственных служащих и их групп, а также в интересах групп лоббистов.

В этой связи действия государства (а также его различных ведомств и отдельных государственных служа-

¹ Более подробно затронутый выше круг вопросов описан в целом ряде изданий, см., например: [Институциональная экономика, 2004].

щих), направленные на установление ограничений на права собственности, т.е. на их фактическое размывание, должны оказываться под «априорным подозрением». Суть такого подозрения состоит в том, что предлагаемое «официальное» размывание прав собственности, мотивируемое заботой о росте общественного блага, может на самом деле осуществляться в интересах отдельных лоббистских групп исходя из соображений перераспределения, а не создания и роста общественного благосостояния.

Действительно, казалось бы, поскольку плохо защищенные права собственности негативно влияют на экономический рост и, следовательно, в конечном счете снижают доходы государства и властвующих элит, естественным было бы ожидать специальных усилий с их стороны, направленных на развитие институтов спецификации и защиты прав собственности, в особенности прав *частной собственности*, поскольку именно этот режим собственности обеспечивает наиболее действенные стимулы к эффективному использованию ресурсов и тем самым к экономическому росту. Между тем практика почти всех развивающихся стран и стран с переходной экономикой не подтверждает подобный вывод.

Объяснение такому расхождению заключается в некорректности приведенного логического вывода: он не учитывает *издержки*, необходимые для повышения уровня защищенности прав собственности, которые должно нести государство (властвующие элиты), и не предполагает сравнения их с издержками альтернативной «технологии» увеличения доходов государства, основывающейся на размывании и присвоении прав собственности у подданных государства.

Очерченная проблематика в настоящее время изучается с позиций *экономической теории государства*, в рамках которой сложились и развиваются два основных подхода к теме исследования.

В рамках первого из них государство рассматривается как агент своих граждан, которые поручают ему решать задачи интеграции их предпочтений и осуществления коллективного выбора относительно распределения ресурсов и доходов. Право собирать налоги выступает при такой трактовке в качестве главного метода реализации коллективного выбора, поскольку налогообложение оказывается тем средством, которым государство предотвращает уклонение граждан от участия в финансировании производства общественных благ.

В рамках второго подхода государство трактуется как инструмент реализации интересов правящей элиты — действия государства интерпретируются как усилия, направляемые на максимизацию ее доходов. В этом смысле государство ничем не отличается от частной фирмы, также действующей в интересах своих владельцев и являющейся средством максимизации их благосостояния. Соответственно, и основные виды государственной политики (правовая, бюджетная, налоговая, инвестиционная и др.) выступают аналогами стратегий фирмы, максимизирующей прибыль.

Очевидно, что приведенный выше логический вывод о неизбежности усилий государства в области улучшения защиты прав собственности относится к теориям государства из первой группы («агентские» теории государства). Отсутствие подтверждений этого вывода заставляет обратиться в поисках объясняющих и предсказывающих моделей ко второй группе теорий («хищнические», или «собственнические», теории государства). Легко видеть также, что введенное выше понятие размывания прав собственности также соответствует этому направлению в экономической теории государства, так что фактически описываемые далее исследования детализируют именно это понятие, выявляя условия, при которых более вероятна государственная политика размывания прав собственности, чем госу-

дарственная политика спецификации и защиты прав собственности, реализуемая по отношению к имуществу, *не принадлежащему правящей элите* (эти-то виды имущества государство защищает *всегда*, если только правящая элита не расколота и ее части не находятся в беспощадной борьбе).

Поскольку исследования, посвященные указанной проблематике, весьма многочисленны, охарактеризуем лишь некоторые из них, преимущественно опубликованные в последние годы, выстраивая их *не в исторической*, а в определенной *логической* последовательности. Общей для них является нацеленность на выявление условий, при которых «хищническое» поведение государства становится устойчивым, т.е. условий, способствующих подавлению стимулов у граждан к смене сложившегося режима.

Модель, предложенная К. Сониным [Sonin K., 2002], анализирует динамику государственной защиты прав собственности. Если такие институты защиты несовершенны, у экономических агентов возникают стимулы к их частной защите. При этом, вследствие возникновения экономии на масштабе, богатые агенты получают существенные преимущества: они могут экспроприировать имущество бедных, используя созданные ими потенциалы насилия. Тем самым богатые становятся противниками полной и совершенной защиты прав собственности, осуществляемой государством. Иными словами, в таких условиях не возникает адекватного «спроса» на институты, поддерживающие экономический рост, а экономика в целом оказывается в «плохом» равновесном состоянии, характеризующимся низкими темпами роста, высоким уровнем имущественного неравенства и широким распространением поведения, нацеленного на присвоение ренты, а не на производство стоимости.

В исследовании, проведенном Д. Ачемоглу, Дж. Робинсоном и Т. Вердье [Acemoglu D. et al., 2003], анализируется феномен *клетократии*, свойственный многим развивающимся странам. Этим термином обозначается персональное правление, при котором проводится чрезвычайно неэффективная (в смысле максимизации создания стоимости) экономическая политика, когда правитель экспроприирует имущество своих подданных, используя его для осуществления престижных проектов или личного потребления. В работе показано, что успешность и длительность правления клептократов опирается, в частности, на их способность использовать стратегию «разделяй и властвуй», становящуюся возможной из-за «слабости» институтов в соответствующих странах. Под слабостью институтов при этом понимается отсутствие действенных и эффективных механизмов принуждения к исполнению вводимых законов, которые срабатывали бы независимо от того, кто именно нарушил принятый закон. Коллективные усилия, необходимые для смещения клептократа, в таких обществах становятся крайне затруднительными, поскольку правитель может отобрать имущество у заподозренных в заговоре и перераспределить его в пользу тех, кто не пытается сопротивляться его правлению.

Из анализа разработанной в статье модели следует, что клептократическая политика более вероятна тогда, когда масштабы иностранной помощи и (или) рентные доходы от природных ресурсов оказываются недостаточными для того, чтобы правитель откупился от своих противников; группы противников руководствуются краткосрочными интересами; средняя производительность в экономике низка; неравенство между группами экономических агентов значительно (поскольку более производительные группы труднее подкупить, правитель вынужден в большей мере экспроприировать имущество других).

Более «мягкая» ситуация рассматривается в исследовании Х. Мендозы [Mendoza J., 2001]. Государство не выступает в нем активным экспроприатором, оно лишь выбирает между двумя альтернативами: соглашаться с тем уровнем защиты прав собственности, который складывается в результате усилий частных агентов по защите их имущества, либо же вносить дополнительный вклад в обеспечение такой защиты. «Если абстрагироваться от издержек государственной защиты прав собственности, валовой доход правительства будет выше, если оно не будет уклоняться от участия в такой защите, чем если уклонение будет иметь место, — вследствие стратегических преимуществ надежной защиты прав собственности. Однако решение об участии в защите прав собственности сопряжено с издержками (эти издержки включают, очевидно, не только прямые расходы на финансирование правоохранительной и судебной систем, но и недополученные доходы чиновников, осуществивших или намеревающихся осуществить захват частного бизнеса. — *В.Т.*). Поэтому правительство выбирает вариант участия в защите, если только увеличение его валового дохода от улучшения защиты будет больше, чем издержки от обеспечения такой защиты прав собственности. Если эффективность частного захвата частной собственности низка, правительство будет уклоняться от участия в ее защите, поскольку его выгоды от эксплуатации стратегических преимуществ государственной защиты невелики. Если же эффективность частного захвата частной собственности велика, государство будет тем меньше уклоняться от своего участия в защите, чем более эффективна система налогообложения и чем менее эффективен захват государственной собственности. Низкая эффективность налоговой системы и высокая эффективность захвата государственной собственности делают уклонение более привлекательным, поскольку эти факторы снижают предельные

выгоды правительства от направления ресурсов на государственную защиту прав собственности» [Men-doza J., 2001. P. 22–23].

Поскольку производство государством защищенных прав собственности (оказание услуг по защите прав собственности) есть частный случай производства социально значимых благ¹, то уклонение от участия в их производстве, условия которого выявлены в рассмотренном исследовании, является, с одной стороны, вполне рациональным для правительства, а с другой — реально осуществимым только *при отсутствии конкуренции на политическом рынке*. Ведь если правительство будет уклоняться от защиты частных прав собственности, его политические оппоненты, выдвинув лозунг усиления участия государства в защите частных прав, вполне могут занять властные позиции. Впрочем, если включить в состав ожидаемых издержек правительства и издержки от возможной потери властных позиций, то приведенные выводы автора вполне сохранят свою справедливость.

Режимы собственности

Гражданский кодекс Российской Федерации, на который мы уже не раз ссылались, в п. 1 статьи 212 «Субъекты права собственности» утверждает: «В Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности», причем под «иными формами», судя по главе 16, понимается общая собственность с ее двумя разновидностями — долевой и совместной, а судя по главе 19 — также право хозяйственного ведения и право оперативного управления, о чем свидетельствует, например, оборот, использован-

¹ Социально значимыми принято называть частные или коллективные блага, потребление которых порождает значительные внешние эффекты.

ный в статье 294: «Государственное или муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения...»

В рамках НИЭТ выражение «форма собственности» не используется, а в качестве внешне близкого к нему понятия применяется термин «режим собственности». Один из ведущих институциональных экономистов, Харольд Демсец, ввел его в 1967 г., выделив три режима собственности: коммунальная, частная и государственная собственность. Спустя несколько лет Дениэл Бромли выступил с тезисом о том, что кроме режимов собственности есть и режим «несобственности», или режим *свободного доступа к ресурсу*.

В чем суть *режима* собственности и чем он отличается от *форм* собственности, которыми оперирует ГК РФ?

Понятие режима собственности обозначает совокупность *правил, определяющих условия доступа к тому или иному ресурсу*, а также *правил, определяющих порядок принятия решений об использовании ресурса*. Иначе говоря, режим собственности устанавливает, кто и при каких условиях имеет *исключительные* права собственности, т.е. имеет возможность исключить других индивидов из доступа к ресурсу. Понятие формы собственности соотносится с юридическим владельцем ресурса (имущества), что вовсе не равнозначно исключительности его прав. Несколько забегаая вперед, поясним это различие примером. Леса как биогеоценозные комплексы находились в СССР в государственной форме собственности. Вместе с тем целый ряд их компонентов, такие как грибы и ягоды, фактически находились в режиме свободного доступа, поскольку государство не могло ограничить доступ граждан к использованию этих компонентов лесов.

Различение разных режимов собственности связано в современной экономической теории в первую очередь с вопросами эффективности использования ресур-

сов. Дело в том, что разные режимы, во-первых, сопряжены с разными издержками спецификации и защиты прав собственности, а во-вторых, порождают разные стимулы к эффективному использованию ресурсов.

Важно подчеркнуть, что порядок рассмотрения режимов собственности произволен, априори ни один из них не обладает абсолютными преимуществами перед другими по отношению к любому ресурсу или благу. Иначе говоря, для одних благ наибольшую эффективность их использования обеспечивает один режим, для других – другой, и, что особенно важно, при изменении определенных условий (в частности, уровня затрат на спецификацию прав собственности) смена режимов может приводить к повышению эффективности использования ресурсов¹.

Режим свободного доступа – это «нулевой режим», режим, в котором специфицированных прав собственности ни у кого нет. Долгое время считалось, что режим свободного доступа существует только по отношению к неограниченным, неэкономическим благам. Однако в рамках НИЭТ было показано, что экономическое, *ограниченное* благо тоже может существовать в режиме свободного доступа. Для этого достаточно, чтобы выгоды от спецификации и защиты прав собственности на такое благо оказались бы меньше, чем затраты на спецификацию и защиту прав собственности. Приведенный выше пример с формально государственными, а фактически ничьими лесами как раз и соответствует такому положению дел.

Режим коммунальной собственности означает, что набор исключительных правомочий закреплен за группой людей, сообща принимающих решения о способах использования имущества. Коммунальная собственность

¹ Подробнее о режимах собственности см., например [Тамбовцев В.Л., 2005. Гл. 3].

существовала и существует в большом количестве вариантов, много больше, чем долевая и совместная. В НИЭТ принято рассматривать три основных варианта, в которых может реализоваться коммунальная собственность.

В первом варианте нет исключительности прав на доход. Здесь коммунальная собственность связана с уравнительным распределением. Ресурсы находятся в исключительном доступе группы, доходы — в исключительной собственности только всей группы, никто не выделяет долю отдельного человека — это и есть уравнительное распределение. В таком варианте режима ресурс недоиспользуется, т.е. используется неэффективно. Почему так происходит? Если, независимо от усилий, которые прилагает каждый индивид, результаты делятся между всеми членами группы и никого нельзя исключить из потребления, для наиболее умелых и продуктивных членов группы нет смысла работать «изо всех сил», поскольку наработанное ими достанется и тем, кто работал «спустя рукава», и тем, кто вообще отлынивал от работы.

В рамках второй возможной схемы доход распределяется в соответствии с затраченными усилиями, т.е. это вариант «распределения по труду». В данной схеме возникает эффект «сверхиспользования ресурса», потому что ресурс находится в свободном доступе для любого члена группы, в то время как доход оказывается в индивидуальной (частной) собственности отдельных членов группы. Значит, кто больше наработал, тот — независимо от состояния ресурса — больше получил. Издержки поддержания ресурса в рабочем состоянии оказываются рассеянными между всеми членами группы, а результат эксплуатации ресурса, напротив, сконцентрирован и присваивается по отдельности — отсюда и сверхэксплуатация ресурса, снижающая его ценность.

Третий возможный вариант режима коммунальной собственности получил название «распределительной демократии», когда решения о направлениях использования ресурсов принимаются голосованием, по правилу большинства. Его следствием, как предсказывает теория и показывает практика, оказывается *перепотребление*, т.е. в потребление включаются не только *результаты* использования ресурсов, но и сами ресурсы, обеспечивающие производственный процесс.

Именно так работала система самоуправления промышленными предприятиями в Югославии в 1970–1980-е гг. Трудовые коллективы, решая, инвестировать или увеличивать зарплату, всегда говорили: «Увеличивать зарплату». Ведь инвестиции дадут результат лишь через несколько лет, и это оказывается нерациональным, поскольку голосующий за это время может сменить место работы, а повышенную зарплату он получит уже сегодня. В результате начинают проедаться основные фонды. Проблема с распределительной демократией в промышленности России 1980–1990-х гг. заключалась в том же самом: как только стало возможным выбирать директоров и управлять различными фондами решениями собрания трудового коллектива, начали непрерывно приниматься решения об увеличении заработной платы за счет всего остального.

Тем не менее при определенных условиях режим коммунальной собственности может быть эффективным. Для этого группа, принимающая решения, должна быть однородной, т.е. иметь схожие интересы, и небольшой по численности, «обозримой невооруженным глазом». Именно в этом случае издержки согласования решения будут низкими, а отлынивать от работы станет сложно: все на виду.

В режиме частной собственности специфицированные права закреплены за индивидом. По сравнению с режимом свободного доступа (общей собственностью) этот