

Государство как институт по спецификации и защите прав собственности

© 2010 И.Ю. Ваславская

доктор экономических наук

© 2010 Н.В. Савельева

научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье рассматриваются методологические проблемы теории прав собственности. Авторы акцентируют внимание на необходимости углубления теоретических подходов к трактовке института государства как агентства по спецификации и защите прав собственности. Актуальность проблемы определяется противоречивостью задач государства в реализации его взаимосвязей с экономическими агентами по поводу прав собственности.

Ключевые слова: права собственности, спецификация и защита, роль государства.

Теория государства непосредственно связана с методологией трактовки прав собственности. Современный структурный кризис поставил проблему углубления теоретических подходов к трактовке государства, которые должны по-новому рассматривать взаимосвязи экономических агентов с государством по поводу прав собственности.

Сложность заключается в том, что для нормального функционирования и защиты таких институтов, как рынок и частная собственность, необходим механизм, базирующийся на противоположных принципах экономической организации: централизации и коллективной собственности.

Мы полностью разделяем позицию Д. Норта, в соответствии с которой государство выступает в качестве организации “со сравнительными преимуществами в осуществлении насилия, распространяющегося на известный географический район, границы которого определяются ее властью над налогоплательщиками. Сущность прав собственности - в праве на исключение, и организация, обладающая сравнительным преимуществом в насилии, оказывается в состоянии специфицировать и защищать права собственности”¹.

В рамках теории общественного договора государство появляется в качестве первоначального контракта, предполагающего признание прав индивидуума на определенные ресурсы со стороны других участников договора в обмен на его отказ от притязаний на остальные ресурсы и согласие уважать чужие права на них. В этом случае государство потенциально располагает возможностью обеспечить структуру прав собственности для более эффективной аллокации ресурсов, повысив тем самым уровень благосостояния в обществе.

Но и для охраны договора, и для поддержания господства в эксплуататорской теории государства необходимо насилие, т.е. их объединяет распределение “потенциала насилия”. Попытка синтезировать эти подходы привела Д. Норта к формированию иной модели государства со следующими характерными особенностями².

Во-первых, традиционно современное государство трактуется в качестве агентства, продающего услуги, связанные с обменом его функций на налоги: “...мы платим правительству, чтобы оно устанавливало и защищало права собственности”. В результате производство государством услуг для общества отличается значительной экономией на масштабах. В итоге экономическое общество в целом остается в выигрыше, поскольку государственные услуги оказывает специализированное агентство при условии, что каждому индивидууму нет необходимости в одиночку защищать свои права собственности.

Во-вторых, государство наделяется чертами разбивать подотчетное ему население на группы, устанавливая для каждой из них права собственности таким образом, чтобы максимизировать поступления в государственный бюджет.

Другими словами, доминирующая цель государства состоит в том, чтобы выработать такую структуру прав собственности, которая бы позволяла достичь максимизации своего дохода. В рамках этой задачи оно стремится производить такой набор общественных и полуобщественных благ и услуг, который минимизировал бы его затраты на спецификацию и защиту прав собственности. При этом “экономия на масштабах, связанная с разработкой системы законодательства, правосудия и обороны, является основным глубинным источником цивилизации”³. В результате гигантской экономии на масштабах

при централизованном производстве общественных благ и услуг неизмеримо возрастают размеры разделения труда и объем обмена, отчего выигрывают все члены общества. Именно этим обусловлена модель финансирования деятельности государства за счет перераспределения национального дохода в его пользу, а не путем реализации его предпринимательской функции, подобно частному бизнесу.

Задачи государства оказываются, следовательно, противоречивыми: “Одна задача предполагает полностью эффективный набор прав собственности с целью максимизации совокупного продукта общества; вторая ведет к попыткам специфицировать такой набор фундаментальных правил, который позволил бы институту государства максимизировать свой доход”⁴.

Создание инфраструктуры по защите прав собственности требует делегирования полномочий от центральной власти - ее агентам на местах. Однако оппортунистическое поведение последних заставляет центральную власть вводить правила, ограничивающие отклонения в поведении агентов от интересов центра. Следовательно, структура и поведение бюрократии (исполнителей воли государства) будут определяться транзакционными издержками по ее контролю.

Вариации транзакционных издержек по отдельным секторам экономики обуславливают введение в них неодинаковых правовых режимов. (Например, общая собственность должна сохраняться для тех ресурсов, для которых издержки по спецификации прав собственности будут настолько велики, что намного превысят потенциальные выгоды от установления исключительных прав на пользование этими ресурсами.)

Чем доступнее экономическим агентам “субституты” государственной власти, тем меньше у нее свободы в обращении с ними. Поэтому права собственности должны распределяться по группам в зависимости от “договорной силы” каждой из них. Государство будет соглашаться наделять наиболее сильные группы большими правами собственности в ущерб соображениям эффективности. Кроме того, в некоторых случаях государство может максимизировать поступления в казну, используя неэффективную структуру прав собственности. Например, государство будет торговать монопольными правами и привилегиями вместо того, чтобы создавать условия для активной конкуренции, потому что таким образом оно освобождает себя от затрат по созданию и поддержанию сложной и дорогостоящей системы налогообложения.

Итак, при распределении прав собственности сталкиваются несколько критериев - эффективнос-

ти, относительной договорной силы, максимизации доходов в бюджет государства: “Фактически наиболее очевидные уроки истории состоят в том, что политические системы имеют врожденную склонность устанавливать неэффективные права собственности, что приводит к стагнации и упадку. Это обусловлено следующими обстоятельствами.

Во-первых, извлекаемый государством доход может быть больше при неэффективной структуре прав собственности, которая, однако, допускает более действенный контроль и поэтому более внушительное взимание налогов, чем при эффективной структуре прав собственности, которая имеет высокие издержки по контролю и регулированию.

Во-вторых, государство редко может позволить себе устанавливать эффективные права собственности, потому что они вызвали бы этим недовольство среди значительной части национальных экономических агентов и, таким образом, сделали бы свое положение менее надежным. Другими словами, даже в случае, когда государство было бы согласно установить правила, исходя из критериев эффективности, соображения выживания будут диктовать иной курс действий, поскольку эффективные правила вызвали бы раздражение могущественных политических групп со специальными интересами”⁵.

Как полагает Д. Норт, этим объясняется конфликт между задачами экономического роста и большинством существовавших в экономической истории правовых режимов собственности: “На самом деле структура прав собственности, которая максимизирует ренту для государства (или правящего класса), находится в конфликте со структурой, которая обеспечивала бы экономический рост”⁶. Причем и развитие, и отсутствие экономического роста оказывает дестабилизирующее воздействие на государство и господствующую систему отношений собственности.

В первом случае технический прогресс и расширение рынков меняют сложившуюся систему относительных цен, что усиливает давление групп, которые могли бы извлечь выгоду из этих изменений, на государство с целью пересмотра существующего правового режима. Данные группы направляют больше ресурсов на политические цели с тем, чтобы реализовать экономию транзакционных издержек в соответствии с открывшимися возможностями. Во втором случае усиливается угроза извне со стороны конкурирующих государств. Следовательно, конкурентное давление в сторону установления более эффективной системы прав собственности способно пробивать себе дорогу и в той, и в другой ситуации.

Итак, в соответствии с “теоремой Р. Коуза” все возможности для взаимовыгодного обмена полностью исчерпываются самими заинтересованными сторонами при условии, что трансакционные издержки равны нулю, а права собственности точно определены. Отсюда, помимо устранения искусственных барьеров, в задачу законодательства входит также точная спецификация прав собственности на все ресурсы, имеющие экономическую ценность.

Трудно не согласиться с Р. Познером, который связывал любые решения правовых органов с соответствием критерию экономической эффективности (в форме “принципа максимизации богатства”, “принципа минимизации трансакционных издержек” и т. д.). Р. Познер утверждал, что “юридические правила должны подражать рынку”⁷ или, другими словами, способствовать установлению такого распределения прав собственности, которого достигал бы рынок при отсутствии трансакционных издержек и к которому экономические агенты приходили бы сами, не препятствуя им в этом положительные издержки трансакции.

Соображения эффективности призваны служить ориентиром при решении, во-первых, вопросов о том, кого наделять правом, и, во-вторых, о том, какую форму юридической защиты избирать. В мире без трансакционных издержек сделки продолжались бы до тех пор, пока никто уже не смог бы улучшить своего положения, не ухудшив при этом положения кого-то другого, т.е. пока не достигалась бы оптимальность по Парето. Если бы право было предоставлено агенту, для которого оно имеет малую ценность, он без каких-либо дополнительных затрат продал бы его, так что оптимальное распределение ресурсов было бы мгновенно восстановлено. При положительных трансакционных издержках их уровень может быть настолько велик, что потенциальные участники сделки вынуждены отказываться от ее совершения.

Таким образом, принцип экономической эффективности является определяющим и при выборе носителей права, и при выборе форм юридической защиты. В позитивном смысле тезис Р. Познера о юридической системе как имитаторе рынка означает, что существующие правовые институты являются наиболее эффективными из всех возможных, а в нормативном отношении их надлежит реформировать исходя из соображений эффективности. В результате “выживать” должны только эффективные по своим экономическим последствиям юридические нормы и правила. Данный механизм можно считать частным случаем более общего процесса, обеспе-

чивающего естественный отбор наиболее жизнеспособных институтов и форм социальной организации.

При системе государственной (коллективной) собственности проблема решается введением правил, согласно которым доступ к редким ресурсам регулируется ссылками на коллективные интересы общества в целом. Это предполагает, во-первых, установление неких правил, определяющих, в чем же именно заключается коллективный интерес (благо общества), а во-вторых, разработку процедур, переводящих этот общий принцип в конкретные способы принятия решений по использованию каждого отдельного ресурса. Никто в этих условиях не находится в привилегированном положении в том смысле, что, как индивидуумы, все исключены из доступа к ресурсам, поскольку ничья ссылка на личный интерес не признается достаточной для их использования. Совладельцы государственной собственности не обладают единоличными исключительными, продаваемыми на рынке правами по использованию ресурса.

При системе общей (коммунальной) собственности также никто не находится в привилегированной позиции, но здесь, наоборот, доступ открыт всем без исключения. Когда объем ресурсов ограничен, регулятором становится принцип “первым занял, первым воспользовался”⁸. Эти три системы собственности нигде не встречаются в чистом виде, во всех обществах они “перемешаны” в различных пропорциях.

Согласно методологии трансакционного подхода, система общей собственности складывается там, где издержки по спецификации и защите индивидуальных прав собственности запретительно высоки. Выгоды от установления таких прав либо недостаточны, чтобы перевесить необходимые затраты, либо вообще отсутствуют, если ресурс имеется в изобилии. Вместе с тем издержки, сопряженные с действием системы общей собственности, велики и возрастают с увеличением числа пользователей.

Как следует из многочисленных эмпирических исследований, общая собственность при прочих равных условиях предполагает сокращение объема инвестиций, преобладание более трудоемких технологий, более низкую производительность труда, высокие издержки оппортунистического поведения.

В результате общая собственность оказывается технически взаимосвязанной и переплетенной с государственной, потому что обычно именно государство вводит ограничения и следит за их соблюдением. Западные экономисты выделяют несколько важнейших отличий государствен-

ной собственности от частной с точки зрения структуры соответствующих пучков правомочий.

1. Главный фактор - неспособность совладельца государственной собственности продать или передать свою долю участия в ней. Более того, никто не может уклониться от обладания ею: "Владение государственной собственностью не добровольно; оно обязательно до тех пор, пока некто остается членом общества"⁹.

2. Не менее важно отсутствие тесной корреляции между поведением индивидуальных совладельцев государственной собственности и результатами ее использования: "При государственной собственности издержки любого решения или выбора в меньшей степени ложатся на избирателя, чем на владельца в условиях частной собственности"¹⁰. Члены общества, следовательно, слабее заинтересованы в контроле за результатами использования государственной собственности.

3. В связи с этим у них меньше стимулов контролировать поведение наемных управляющих (бюрократов), которым делегированы права пользования (говоря конкретнее - меньше стимулов к тому, чтобы в выполнении функций контроля стали специализироваться именно те члены общества, которые обладают сравнительными преимуществами в этом роде деятельности). Вследствие менее эффективного, чем в частных формах, контроля за поведением управляющих у тех появляется больше возможностей злоупотреблять своим положением в личных интересах.

4. Дополнительные проблемы связаны с тем, что "коллективный интерес" сложнее определить и измерить, чем частный: "...бюрократ имеет больше стимулов производить то, в чем, как он думает, нуждается общество, и меньше стимулов производить то, на что общество предъявляет спрос. Мнение бюрократа о том, что общество должно иметь, обычно называют "интересами общества"¹¹.

Некоторые из названных затруднений не являются специфическими для государственной собственности и в равной мере характерны для любых форм объединения прав нескольких собственников в единый пучок правомочий (партнерства, корпоративная собственность). Главная проблема, с которой сталкивается групповая собственность во всех ее вариантах, - согласование

интересов отдельных участников и группы в целом.

Групповая собственность поощряет поведение, выгоды от которого достаются какому-то одному участнику группы, а издержки распределяются среди всех ее членов. И наоборот, она ослабляет стимулы к принятию решений, издержки которых ложатся на кого-то одного, а выгоды делятся между всеми членами группы. Например, "плоды" своего оппортунистического поведения государственный чиновник пожинает сам, тогда как возникающие в связи с этим экономические потери падают на всех членов общества и он в качестве совладельца государственной собственности несет ничтожно малую их часть.

Особенность системы государственной собственности не в том, следовательно, что она вообще порождает подобные явления, а в том, что на ее основе не возникает достаточно разветвленных обратных связей и эффективных компенсаторных механизмов, способных им противодействовать. И поэтому совладельцы государственной собственности не могут производить концентрации своего богатства, расщеплять пучки правомочий, специализироваться в реализации частичного правомочия только одного типа и, наконец, осуществлять действенный контроль за своими агентами.

¹ North D.C. Structure and change in economic history. N. Y., 1981. P. 21.

² Ibid. P. 32.

³ Ibid. P. 24

⁴ Ibid. P. 24-25.

⁵ North D.C. Institutions, transaction costs, and economic growth // Economic Inquiry. 1987. V. 25. □ 3. P. 422.

⁶ North D.C. Structure and change in economic history. P. 28.

⁷ См.: Posner R.A. Economic analysis of law. Boston, 1972.

⁸ Waldorn J. What is private property? // Oxford J. of Legal Studies. 1985. V. 5. □ 3. P. 326-333.

⁹ Alchian A.A., Woodward S. The firm is dead, long live the firm: a review of O.E. Williamson's "The economic institutions of capitalism" // J. of Economic Literature. 1988. V. 26. □ 1. P. 823.

¹⁰ Alchian A.A. Some economics of property rights // The Politico. 1985. V. 30. □ 4. P. 827.

¹¹ Pejovich S. Fundamentals of economics: a property rights approach. Dallas, 1981. P. 144.