

Н.Р.Весельская

Карагандинский экономический университет Казпотребсоюза

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА НЕДВИЖИМОСТИ

Жылжымайтын мүлік нарығы қазіргі экономикалық жүйенің бөлінбейтін маңызды құрылымы ретінде нарықтық қатынасты жүзеге асыру кезінде өзіне ерекше көңіл бөлуді қажет ететін күрделі және көпсалалы құрылым болып табылады. Сондықтан нарықтық құрылымның осы саласын дамытудың басты мәселелері жылжымайтын нарықтың экономикалық-құқықтық қатынастарын жалпы институционализациялауда жатыр.

Property market as important part of modern economic system is complex and multinational education which needs special attention in the process of market transformation realization. Main problems of this market structure segment are lying in the plane of institutionalization of economic — law relations of property market speification of property.

Существенным элементом любой национальной экономики является рынок недвижимости, который во многом определяет характер и особенности функционирования всей системы экономических отношений. Национальный рынок недвижимости отражает все проблемы переходной экономики и характеризуется, как правило, неравномерным развитием своих сегментов, несовершенной законодательной базой и низкой инвестиционной активностью граждан и юридических лиц.

Рынок недвижимости как составляющая часть рыночного пространства имеет свойственные ему закономерности. Здесь можно выделить циклическую составляющую, высокую степень государственного регулирующего воздействия, стойкую несбалансированность спроса и предложения, достаточно стабильную тенденцию к росту стоимости объектов недвижимости. Вместе с тем рынку недвижимости свойственны низкая ликвидность, высокий уровень транзакционных затрат, ограниченное число продавцов и покупателей [1; 5].

Сюда же следует отнести взаимосвязь циклических колебаний активности и цен на объекты недвижимости с экономическими, инвестиционными, строительными и прочими циклами; связь с другими рынками (валютным, фондовым), формирование цен на основе равновесия спроса и предложения. Существуют и многочисленные функциональные зависимости, которые определяют движение капитала на рынке недвижимости и динамику цен на объекты недвижимости при изменении дисконтной ставки, прибыльности ценных бумаг, темпов инфляции, а также курса национальной валюты относительно других валют.

Исследования показывают, что циклы в развитии рынка недвижимости не совпадают во времени с циклами в национальной экономике. Как правило, спад на рынке недвижимости предшествует спаду в национальной экономике, соответственно и подъем на рынке недвижимости наступает раньше [1; 5]. Это означает, что состояние рынка недвижимости является своеобразным индикатором экономических тенденций: если на рынке недвижимости ситуация ухудшается, то вскоре наступит ухудшение ситуации и в национальной экономике в целом, и наоборот — вслед за улучшением ситуации на рынке недвижимости наступает подъем в национальной экономике.

Без рынка недвижимости не может быть рынка вообще, поскольку и рынок труда, и рынок капитала, и рынок товаров и услуг для своего нормального функционирования должны иметь необходимые им помещения, землю и т.п. [2; 6]. Поэтому экономико-правовые отношения по поводу купли-продажи или аренды объектов недвижимости составляют значительную часть всей системы рыночных отношений.

Следовательно, обеспечение нормального функционирования рынка недвижимости является необходимым условием эффективного развития всей национальной экономики. Поэтому в переходный период одной из важнейших задач трансформационных преобразований является реструктуризация рынка недвижимости в соответствии с потребностями современных рыночных отношений.

Из нормального функционирования рынка недвижимости непосредственно вытекает и развитие такого важного финансового инструмента, как ипотечное кредитование. Сам же рынок ипотечного кредитования является фундаментальной основой финансовой системы страны. Поэтому логически закономерная взаимосвязь рынок недвижимости — ипотечное кредитование — банковская система — финансовый рынок — инвестирование — развитие экономики всегда определяла и будет опреде-

лять нормальное функционирование рыночного хозяйства. При этом не следует забывать, что рынок недвижимости существенно влияет на состояние налоговой и бюджетной систем страны. Поэтому эффективно институционализированный рынок недвижимости становится важнейшим фактором обеспечения финансовой стабильности национальной экономики.

Особенно наглядно эту достаточно жесткую зависимость продемонстрировал нынешний глобальный финансовый кризис. Начался он с довольно длительных нарушений на рынке недвижимости, когда постепенно стали нарушаться принципы оценки объектов недвижимости, а затем и основные принципы ипотечного кредитования. Затем с неизбежностью кризис охватил всю финансовую систему, а потом и сферу реального производства. Поэтому внимательное рассмотрение особенностей ипотечного кредитования в развитых странах мира представляется особенно важным для пока еще гораздо менее развитых государств. И эта проблема становится особенно острой в контексте обеспечения национальной экономической безопасности.

В рыночной экономике права владения, пользования и распоряжения недвижимостью отличаются от прав владения другими видами собственности и задевают интересы многих физических и юридических лиц [3; 184, 4; 34, 2; 6]. Поэтому покупка и другие операции с объектами недвижимости (дарение, наследование, аренда) связаны с определенными процедурами, например, с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество [1; 6].

Данные процедуры призваны обеспечить учет интересов государства, муниципальных органов власти и иных субъектов рынка недвижимости, ввести эти процессы в определенное правовое поле, институционализировать их. Особое значение имеет четкая спецификация прав собственности на объекты недвижимости и законодательное определение условий и порядка распределения «пучка» прав собственности между субъектами экономики [3; 4]. В результате последовательного развития этих процессов формируется определенная *институциональная архитектура рынка недвижимости*. Учитывая несистемность трансформационных преобразований на постсоветском пространстве, данная проблема становится одной из наиболее острых для большинства современных переходных экономик.

Важной проблемой также является достаточно четкая *институционализация рынка ипотечного кредитования*. Развитые зарубежные страны используют две принципиальные схемы ипотечного кредитования — двухуровневую «американскую» и одноуровневую «немецкую» модели.

Первая из них опирается на вторичный рынок закладных, т.е. на развитый рынок ценных бумаг. При этом банк выдает ипотечный кредит заемщику в обмен на обязательство на протяжении определенного срока ежемесячно переводить в банк фиксированную сумму. Это обязательство заемщика выдается под залог жилища, которое покупается, чем и обеспечивается. Банк продает кредит одному из агентств ипотечного кредитования, передавая при этом и обязательство по его обеспечению.

Агентство немедленно возмещает банку выплаченные заемщику деньги и вместо этого просит переводить получаемые от него ежемесячные выплаты, за исключением прибыли (маржи) банка, в агентство. Величину ежемесячных выплат, т.е. ставку, по которой агентство обязуется покупать ипотечные кредиты, устанавливает само агентство на основе требований инвесторов к прибыльности соответствующих финансовых инструментов.

Ипотечные агентства обычно покупают некоторое количество ипотечных кредитов у коммерческих банков, собирают их в пулы и создают на основе каждого новую ценную бумагу, источником выплат по которой являются платежи заемщиков. Эти выплаты гарантированы не залогом недвижимости, а агентством как юридическим лицом. Агентства реализуют ипотечные ценные бумаги на фондовом рынке и затем также выступают как посредники, передавая инвестору, купившему ценную бумагу, выплаты, полученные от банка, за исключением своей маржи.

Таким образом, создается определенная цепочка, где посредниками выступают банки и агентства, собирающие свою маржу, и где создаются ценные бумаги для фондового рынка.

В США ставки по ипотечным ценным бумагам несколько выше ставок по государственным ценным бумагам. Это объясняется уверенностью инвесторов в том, что в случае дефолта государство предоставит необходимую финансовую помощь ипотечным агентствам для погашения ими своих обязательств. Поддержка государства дает возможность рассматривать ценные бумаги как практически безрисковые, что позволяет вкладывать в них деньги наиболее консервативным инвесторам, таким как пенсионные фонды, а следовательно, обеспечивает перетекание в ипотечные кредиты наиболее дешевых на рынке ресурсов.

Данная модель достаточно громоздка, но ее преимущество состоит в том, что она устойчива (если не нарушаются основные принципы), поддерживается (гарантируется) государством, привлекает

дешевые финансовые ресурсы и, таким образом, стимулирует развитие всей финансовой системы страны, а значит и всей национальной экономики. Но если эта система начинает рушиться, кризис охватывает всю страну. Если это страна с так называемой «большой» экономикой, как США, кризис распространяется и на многие другие государства.

Одноуровневая модель — это автономная сбалансированная модель ипотеки, которая базируется на сберегательно-ссудном принципе функционирования по типу немецких частных «стройсберкасс» — *Vausparkasse*. Тут вкладчик имеет возможность накопить в течение длительного периода необходимый взнос на покупку квартиры (скажем, 50 % ее стоимости), а затем получить ипотечный кредит на покупку (строительство) заранее выбранного жилья. Такая модель имеет замкнутый характер, исключительно устойчива, но она не создает ценных бумаг и не привлекает на финансовый рынок дополнительные ресурсы.

Одноуровневая модель предполагает наличие двух составляющих — автономной системы строительных сберегательных касс и системы ипотечного кредитования, которое реализуется различными кредитно-финансовыми учреждениями, по преимуществу коммерческими банками. При этом ипотечные кредиты предполагают льготные условия по залоговому обеспечению, срокам погашения и уровню процентных ставок, поскольку учитывается большая социальная важность обеспечения всего населения страны достойным жильем.

Анализируя опыт государств на постсоветском пространстве, в целом можно утверждать, что целостной системы ипотечного кредитования в странах с переходной экономикой еще не создано [5; 8]. Имеется в виду, конечно, система, базирующаяся на развитом рынке недвижимости, научной обоснованной системе оценки объектов недвижимости, умеющая привлекать дополнительные финансовые ресурсы, тесно связанная со всей финансовой системой страны и положительно влияющая на социально-экономическую динамику государства. Такую систему надо создавать. При этом следует тщательно учесть богатый опыт функционирования разных ее моделей в передовых странах мира.

Как представляется, для транзитивных экономик принципиальная логика развития современной структуры рынка недвижимости предполагает последовательное построение сначала эффективной одноуровневой модели с последующим постепенным переходом, по мере развития рынка ценных бумаг, к формированию двухуровневой модели, которая более точно соответствует принципам функционирования рыночной экономики. При этом особое внимание следует уделять формированию соответствующих институтов и «правил игры» на этом рынке на каждом этапе рыночных преобразований.

Следовательно, реструктуризация рынка недвижимости как процесс его четкой институционализации и выстраивания эффективной структуры взаимосвязей с банковским сектором и финансовым рынком является необходимым условием успешности трансформационных реформ и важным фактором обеспечения финансовой стабильности национальной экономики.

Рынок недвижимости, как важная и неотъемлемая составляющая современной экономической системы, является сложным и многофункциональным образованием, которое требует к себе особого внимания в процессе реализации рыночных преобразований. Главные проблемы развития данного сегмента рыночной структуры лежат в плоскости институционализации экономико-правовых отношений рынка недвижимости, четкой спецификации «пучка» прав собственности на объекты недвижимости в национальном законодательстве и формировании современной правовой основы обеспечения процессов купли-продажи и кредитования на этом рынке.

Центральным вопросом экономической теории прав собственности является вопрос об оптимальном распределении прав собственности. При этом права собственности, с точки зрения данной теории, представляют собой «санкционированные поведенческие отношения между людьми, которые возникают в связи с существованием благ (под благами понимается все, что приносит человеку пользу или удовлетворение) и касаются их использования» [6; 118]. Из определения видно, что смысл распределения прав собственности состоит в регулировании доступа к редким ресурсам. При этом, чем более четко определены права, тем эффективнее и оптимальнее используются ограниченные ресурсы.

При отсутствии четко установленных прав собственности использование данного ресурса является нерациональным и влечет за собой возникновение отрицательных внешних эффектов (экстерналий), вплоть до истощения ресурсов [7]. Указанные поведенческие отношения, в свою очередь, определяют нормы поведения по поводу этих самых благ, которые люди должны соблюдать. В противном случае люди вынуждены нести издержки, которые связаны с экстерналиями, возникшими из-за несоблюдения норм поведения. При этом издержки могут быть как частными, так и общественными.

Следовательно, теория прав собственности особое внимание уделяет тому обстоятельству, что любое использование ресурсов как объектов собственности (частной, государственной, коллективной) может влиять на общество в целом. В случае неэффективного использования издержки несет не только собственник, но и другие лица, общество в целом, интересы которых связаны с используемыми ресурсами (объектами). Функционирующая в обществе система прав собственности в таком случае представляется как «сумма экономических и социальных отношений по поводу редких ресурсов, вступив в которые отдельные члены общества противостоят друг другу» [6; 419]. Права собственности при этом действуют в качестве стимулов — поощряют одни способы поведения и подавляют другие (через запреты или увеличение издержек).

Путем выделения отдельных правомочий в праве собственности, их спецификации, классификации, определения их соотношения с иными правомочиями экономическая теория прав собственности, по существу, является развитием и дополнением теории собственности как присвоения, создавая систему институциональных форм присвоения. Между этими подходами нет принципиальных расхождений — они отличаются, прежде всего, уровнем абстракции при исследовании отношений собственности.

Каналом, по которому передаются права собственности, служат контракты, которые фиксируют, какие именно правомочия и на каких условиях подлежат передаче: «как именно будут использоваться права, зависит от... условий контракта, заключенного владельцем» [8; 315]. Разнообразные контрактные формы стали предметом активного изучения теории прав собственности. Выбор типа контракта для каждой конкретной передачи прав собственности диктуется экономией транзакционных издержек.

Связь между понятиями «права собственности», «транзакционные издержки» и «контрактные отношения» раскрывает так называемая «теорема Коуза», являющаяся своего рода концептуальной основой экономической теории прав собственности, да и всего неинституционального направления в целом. Полная версия теоремы Коуза выглядит следующим образом: «если права собственности четко определены и транзакционные издержки равны нулю, то размещение ресурсов (структура производства) будет оставаться неизменным и эффективным независимо от изменений в распределении прав собственности, если отвлечься от эффекта дохода» [9; 231]. Тем самым предполагается, что в условиях нулевых транзакционных издержек рынок способен справляться с внешними эффектами самостоятельно, без какого-либо вмешательства государства.

В целом вывод Коуза заключался в том, что кому бы изначально ни принадлежало право собственности, в конечном счете, оно окажется у агента, который ценит его выше. Рыночное же распределение прав собственности следует осуществлять всякий раз, когда оно ведет к росту ценности производства, которое обеспечивается ростом заинтересованности участников хозяйственной деятельности в ее результатах (по существу, в присвоении). Как следствие, при любом распределении прав собственности структура производства будет оставаться неизменной и эффективной. Когда закон не запрещает заключать сделки по поводу внешних эффектов, «провалов рынка» не происходит, и государство лишается оснований для вмешательства с целью корректировки рыночного механизма.

Доказывая взаимосвязь экономических и правовых аспектов собственности, Р.Коуз исследовал судебную практику по делам о возмещении ущерба. Результатом этого исследования стало доказательство, что в судах рассматриваются, фактически, экономические проблемы и определяются способы использования хозяйственных ресурсов. Более того, судьи зачастую сравнивают «возможные выгоды от устранения источников вредных эффектов и ущерб от прекращения соответствующей деятельности» [9; 232].

Теорема Коуза, во-первых, позволила полнее раскрыть экономический смысл прав собственности. Согласно Коузу, внешние эффекты возникают только тогда, когда права собственности недоопределены. Когда они четко специфицированы, все внешние издержки становятся внутренними. Отсюда следовало, что путь к преодолению внешних эффектов лежит через создание прав собственности на них. Во-вторых, она выявила ключевое значение транзакционных издержек. Когда они высоки, распределение прав собственности перестает быть нейтральным фактором и начинает влиять на эффективность и структуру производства. В-третьих, она продемонстрировала, что ссылки на внешние эффекты являются недостаточным основанием для государственного вмешательства. В случае низких транзакционных издержек такое вмешательство излишне, в случае высоких далеко не всегда оправданно: поскольку действия государства также не обходятся без издержек, лечение может быть хуже самой болезни [8; 315].

Концепция «дробления» права собственности и принятие тезиса о том, что в рыночном хозяйстве практически не встречается случаев концентрации всего «пучка» правомочий в руках одного собственника, создает возможность оптимизации процесса перераспределения ресурсов в экономике. Оно происходит по принципу максимального учета интересов всех участников хозяйственной деятельности в соответствии с их интересами и возможностью эффективно контролировать то или иное правомочие. Так, в результате выделения права на доход правомочия собственности превратились в экономический ресурс, в источник дохода, а значит, в капитал. Выделение же права на отчуждение приводит к повышению эффективности распределения ресурсов (ресурсы оказываются у того пользователя, который их выше ценит) [10; 214].

По сути, права собственности включаются в хозяйственный оборот и становятся товаром. Правомочие управления не является исключением. Управление, например, недвижимостью, в настоящее время выделилось в самостоятельный вид коммерческой деятельности, имеющий свои особенности, условия использования объекта собственности и порядок взаимодействия субъектов управления (собственник и управляющий). Также возникает и функционирование правомочия развития (девелопмента) недвижимости.

Понятие правомочия в большей степени связано с правом как отражением справедливости, обоснованности явлений и процессов, чем с правом как законодательством. Выделение отдельных правомочий в составе собственности не юридическая казуистика, а отражение того, что собственность как присвоение имеет сложную, многогранную структуру, при этом отдельные правомочия отражают разные ее грани. Чем дальше развиваются общество и экономика, тем более сложной становится и структура правомочий, являющаяся, по сути, лишь отражением экономических отношений собственности. Усложнение экономической жизни ведет к необходимости выделения и спецификаций новых правомочий, которые до этого содержались в других правомочиях в свернутом, «спящем виде», но были вызваны к жизни новыми социально-экономическими условиями.

Исходя из сказанного можно утверждать, что сфера развития недвижимости демонстрирует необходимость выделения права на развитие как особого правомочия в пучке прав собственности. Смысл этого выделения состоит в том, чтобы выделить развитие, трансформацию как особый аспект присвоения вещи — возможность изменить вещь в соответствии со своими интересами и представлениями. В традиционной конструкции правомочий собственности право на развитие уже в свернутом виде содержится в праве на владение, под которым понимается право физически контролировать и влиять на вещь и ее состояние.

Преобразование, развитие — эти понятия отражают также влияние на состояние вещи, но в строго определенном ракурсе — с точки зрения перехода от данной, «старой» вещи к иной, «новой». В большинстве случаев понятие «владение» может быть признано достаточным и для отражения этих аспектов влияния человека, субъекта на вещь. Но в случае недвижимости выделение права на развитие оправданно, тем более, что оно уже реально выделяется в некоторых правовых системах. Их пример показывает также, кто является субъектом данного правомочия.

Например, в Великобритании указанное понятие было введено в 1947 г., когда был принят закон о городском планировании, предусматривающий «национализацию права на развитие». В результате национализации этого права собственники недвижимости не вправе предпринимать практические шаги по развитию и преобразованию своей собственности, не получив на то согласия местных властей, в большинстве случаев. В отдельных случаях необходимо получение разрешения на уровне центрального правительства. При этом местные или центральные органы власти могут отказать в разрешении на проект развития, если опасность вредных последствий представляется им реальной. Аналогичная система действует и во Франции, где застройщик или собственник, намеренный осуществить проект по развитию недвижимости, должен подать заявку на разрешение строительства [10; 214].

Процессы формирования системы разрешений на осуществление действий, направленных на развитие недвижимости, наблюдаются в Казахстане и ряде других постсоветских государств. Заметим при этом, что речь не идет о разрешениях на производство строительных работ (такая система существовала и существует как технологическая процедура, нацеленная на обеспечение технических норм, безопасности производства работ и пр.), а именно разрешение на преобразование объектов недвижимости. В качестве документов, которыми оформляется сегодня право на осуществление градостроительной деятельности, выступают решения органов управления городом (акимата, администрации, мэрии) о предоставлении земельных участков (объектов недвижимости) под застройку (реконструкцию).

Однако если в западных странах процедура предоставления права на развитие одинакова, независимо от того, кто является собственником земли, то в постсоветских государствах, как правило, процедуры получения данного права отличаются при застройке государственных (коммунальных) и частных земель. Тем самым один аспект проблемы — распределение прав между различными субъектами при реализации проектов развития недвижимости смешивается со вторым — формой собственности на недвижимость.

Такое положение на практике ведет к смешению процедур, связанных с приобретением земли в частную собственность (изменение формы собственности на землю) и процедур, связанных с получением права на развитие недвижимости, причем изменение формы собственности ставится, фактически, в зависимость от подготовки и согласования градостроительной документации. В связи с этим складывается ситуация, когда застройщик (инвестор) вкладывает средства в подготовку градостроительной документации еще до того, как будет решен вопрос о собственности, тогда как в странах с развитой системой регулирования рынка недвижимости положение дел как раз обратное — сначала решение вопроса о правах собственности, а потом подготовка разрешительной документации.

В теоретическом аспекте именно такая ситуация называется «размыванием» прав собственности. Отсутствие четкости в содержании принятых процедур и получаемых в результате прав, определении момента перехода объекта из одной формы собственности в другую — все это увеличивает транзакционные издержки, неопределенность и риски для инвесторов, снижает инвестиционную активность в сфере недвижимости и даже отталкивает часть инвесторов от рынка недвижимости [7].

Таким образом, одной из важнейших проблем трансформационных преобразований на рынке недвижимости является решение задачи законодательного закрепления «права на развитие». При этом необходимо четко установить, кто является субъектом данного права (представляется, что оно однозначно должно принадлежать государству, развить положение об этом праве в систему нормативных документов, регламентирующих процедуру и условия получения, приобретения данного права. Теоретический анализ показывает, что перспективы развития современной, в том числе и переходной, экономики в определяющей степени будут зависеть от формирования такой системы распределения прав собственности, которая позволяла бы за счет наделения отдельными правомочиями различных субъектов хозяйственной деятельности заинтересовывать их в деятельности присвоении, активном участии в совместной хозяйственной деятельности. Сегодня все шире и глубже необходимость эффективного и оптимального распределения прав собственности начинает проявлять себя и на рынке недвижимости, где она имеет едва ли не ключевое значение для нормального функционирования всей национальной экономики.

Список литературы

1. Экономика недвижимости: Учеб. пособие. — М.: Изд-во АСВ; СПб.: СПбГАСУ, 2000. — 136 с.
2. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки и отношенческая контрактация. — СПб.: Лен-издат, 1996. — 702 с.
3. Коуз Р. Фирма, рынок и право. — М., 1993. — 224 с.
4. Гривков О.В., Шичанин А.В. Влияние правового регулирования в жилищной сфере на инвестиционные процессы // Ад-вокат. — 2000. — № 9.
5. Лоскутов В.И. Экономические и правовые отношения собственности. — Ростов н/Д.: Феникс, 2002. — 192 с.
6. Балабанов И.Т. Операции с недвижимостью в России. — М.: Финансы и статистика, 1996. — 189 с.
7. Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем). — М., 1990, <http://www.libertarium.ru>.
8. Олейник А.Н. Институциональная экономика. — М., 2000. — 416 с.
9. Коуз Р. Фирма, рынок, право. — М.: Дело, 1993.
10. Смирнов И.К., Смирнова О.И. Всеобщее и основное противоречие собственности. — Алматы, 2001. — 247 с.
11. Лимонов Л.Э. Крупный город: регулирование территориального развития. — СПб.: Наука, 2004. — 272 с.