

© 2005 г.

Л.Г. СУДАС, И.А. РУМЯНЦЕВ

РЕГИСТРАЦИЯ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОСТЬ КАК СОЦИАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА

СУДАС Лариса Григорьевна - доктор философских наук, профессор факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. РУМЯНЦЕВ Игорь Анатольевич - кандидат физико-математических наук, руководитель подготовки проекта по регистрации и кадастру.

Становление нового института - государственной регистрации прав на недвижимость в России происходит практически вне социологического анализа и широкой общественной (в том числе научной) экспертизы. А между тем речь идет о важнейшем по своему социальному значению институте, без эффективного и надежного функционирования которого невозможно решить ни одну из задач, декларируемых властью как основополагающие для экономического и социального развития нашего общества. Среди них - стимулирование передачи земель и иной недвижимости из государственной собственности в руки физических и юридических лиц и развитие института частной собственности; развитие рынков земли и иной недвижимости; обеспечение государственных гарантий надежности и государственной защиты имущественных прав; эффективное государственное регулирование имущественных отношений.

Более того, без создания современной системы регистрации прав на недвижимость как правовой инфраструктуры, лежащей в основании всех имущественных отношений, невозможно решение острейших социальных проблем современного российского общества, связанных с углубляющейся поляризацией, в целом - достижение стабильного социально-экономического развития на основе социально эффективного использования потенциала новой для нашего общества системы собственности.

Однако формирование нового порядка государственной регистрации имущественных прав в России, соответствующего условиям рыночной экономики, запаздывало, происходило непоследовательно, бессистемно, под воздействием ведомственного и группового лоббирования.

Анализируя грубые промахи, допущенные при переходе к рыночной экономике рядом стран, в том числе и Россией, Дж. Стиглиц, лауреат Нобелевской премии, связывает их с ошибочной последовательностью и темпами проведения реформ; либерализацией - до того, как создан каркас адекватного государственного регулирования; приватизацией - до того, как создана эффективная налоговая система; созданием частных банков - до того, как сформирована эффективная система государственного банковского регулирования, и т.д. Эти преобразования, не сопровождавшиеся созданием соответствующих регулирующих структур, есть, по мнению Стиглица, почти безотказный рецепт организации экономической и социальной нестабильности. "Большинство ошибок в последовательности отражало фундаментальное непонимание как экономических, так и политических процессов, исходившее преимущественно от тех, кто веровал в рыночный фундаментализм. Они утверждали, например, что, как только права частной собственности будут установлены, все остальное пойдет само собой, включая возникновение институтов и правовых структур, обеспечивающих функционирование рыночного механизма", В России "шокотерапевты", втянувшие страну в дикую скачку из коммунизма в капитализм, "пытались сократить дорогу к капита-

лизму, создавая рыночную экономику без фундаментальных институтов, а институты без фундаментальной инфраструктуры".

Ситуация в сфере имущественных отношений формировалась ровно по этой схеме. Частная собственность и рынок недвижимости в России возникли до того, как были созданы адекватная правовая база, эффективно действующие структуры: кадастровая система и система государственной регистрации прав на недвижимость, система обеспечения государственных гарантий надежности и государственной защиты имущественных прав, налоговая система. В результате сфера имущественных отношений оказалась средой с очень слабым правовым и институциональным регулированием.

До 1998 г. функцию технического и кадастрового учета и функцию регистрации имущественных прав выполняли БТИ (бюро технической инвентаризации) и земельные комитеты. С 1998 г. в соответствии с федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21 июля 1997 г. функции регистрации прав на любое недвижимое имущество были переданы органам регистрации, деятельность которых координировалась Министерством юстиции России. Правовая функция в сфере недвижимости была, таким образом, объединена в одном органе. Однако сложившаяся система государственной регистрации имущественных прав имела децентрализованный характер. Законодательство, регулирующее отношения в этой сфере, отнесено Конституцией РФ к совместному ведению федерации и регионов. Поэтому помимо федеральной программы в каждом субъекте РФ была создана региональная программа развития системы государственной регистрации недвижимости на собственной территории, что привело к возникновению значительной специфики в сложившихся региональных системах, а также процедурах учета и регистрации. С 2005 г. функции регистрации имущественных прав передаются Федеральной регистрационной службе - централизованной федеральной структуре. В 2004 г. на основе Указа Президента об административной реформе на базе Федеральной службы земельного кадастра, созданной в 2000 г. как централизованная федеральная структура, организуется Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость), которое в будущем должно объединить и обе ветви учета (земельных участков и строений).

Таким образом, продолжающиеся структурные преобразования в сфере учета и регистрации постепенно приобретают все более последовательный, системный характер и воплощают новую государственную стратегию в формировании нового общественного института, направленную на интеграцию всех его структурных компонентов в единую централизованную федеральную систему, с унифицированными и стандартизированными на единой законодательной основе процедурами учета и регистрации.

Подобную задачу в свое время (и не так давно) решали все страны с ныне развитой рыночной экономикой. Существующие в странах Западной Европы и США интегрированные системы учета и регистрации сложились чуть более ста лет назад, в Японии - чуть более 50 лет. И везде для решения этой задачи потребовался весьма продолжительный период времени. Решение же этой задачи приводило к стремительному экономическому росту, поскольку только унифицированная и стандартизированная общенациональная система регистрации прав на недвижимость способна аккумулировать данные обо всех объектах недвижимости, обеспечить на территории всей страны единый правовой порядок, без которого государством не могут быть гарантированы имущественные права, не в состоянии сформироваться и эффективно функционировать общенациональный рынок недвижимости.

Как попытка реализации этой стратегии в России создается специальный проект Правительства РФ и Всемирного банка по регистрации и кадастру. Цель проекта -

Стиллиц Дж. Глобализация: тревожные тенденции. М.: Мысль, 2003. С. 98, 172.

упорядочение и развитие государственного регулирования в сфере недвижимости, превращение органов государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимость в эффективно взаимодействующую структуру, обслуживающую рынок недвижимости и потребности граждан, юридических лиц, органов территориального управления, организаций, обеспечивающих оборот на рынке недвижимости. Проект рассчитан на 5-6 лет и охватит до 40 регионов.

Помимо структурных изменений проектом предусмотрены мероприятия по техническому и технологическому развитию органов учета и регистрации, по их оснащению средствами автоматизации и телекоммуникации, созданию общего и специального программного обеспечения, обслуживающего сбор, обработку, хранение и защиту информации, а также информационный обмен внутри систем и между системами.

Кроме структурной и технологической составляющих проект включает еще одну - социальную, связанную с социальной эффективностью нового общественного института. Для "шокотерапевтов" вопрос о том, как население будет интегрироваться в новую институциональную структуру, в целом - в новую рыночную экономику, в принципе не мог стоять в повестке дня, которая с проведением макроэкономических реформ казалась им исчерпанной. Однако эта проблема оказалась слишком острой и масштабной, чтобы ее игнорировать. В проекте по кадастру и недвижимости предусматривается социологический мониторинг участвующих регионов. При подготовке проекта была реализована комплексная исследовательская программа, включавшая помимо правового, информационного и институционального социологическое направление.

Проведенное в сентябре - декабре 2003 г. Центром политической конъюнктуры России социологическое исследование было первым, направленным на выявление отношения населения к органам учета и регистрации недвижимости, оценки людьми порядка учета и регистрации, а также качества предоставляемых услуг, ее влияния на динамику обращения за регистрацией имущественных прав, а также выработка обоснованных предложений, способных существенно повысить для населения доступность данного вида услуг.

Исследованием были охвачены семь регионов РФ - Новгородская, Омская, Пермская, Ростовская и Ярославская области, Хабаровский край и Кабардино-Балкарская республика. Использовались количественные и качественные методы: опрос представителей домохозяйств, осуществивших регистрацию имущественных прав ($N = 3000$), и респондентов, как осуществивших, так и не осуществивших регистрацию имущественных прав, - по региональным репрезентативным выборкам ($N = 5680$), а также опрос юридических лиц (15-20 человек в каждом регионе); фокус-групповые и экспертные интервью с клиентами и специалистами органов учета и регистрации, а также администраторами разного уровня, деятельность которых связана с регистрацией прав собственности, со специалистами, работающими на рынке недвижимости. Общее количество респондентов, принявших участие в исследовании, превысило 10 тыс. человек. Использовались также методы анализа документов и наблюдения (6-18 точек в органах учета и регистрации на регион).

Исследование не может рассматриваться как репрезентативное для всего населения России, тем более, что в него не вошли такие значимые регионы, как Москва, Санкт-Петербург, Московская и Ленинградская области. Однако полученные данные позволяют говорить не только о региональных процессах, но и о некоторых общероссийских тенденциях и социальных проблемах, связанных со становлением и развитием института государственной регистрации имущественных прав. В статье будут рассмотрены преимущественно проблемы, касающиеся физических лиц - правообладателей. По данным Минюста, в структуре потребителей услуг органов регистрации доля физических лиц устойчиво составляет 91%, доля РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, юридических лиц - 9%.

Степень участия населения в регистрации имущественных прав на недвижимость (%)

Данные исследования позволяют представить общий уровень включенности населения в орбиту действия нового института на основании измерения уровня и ожидаемой динамики регистрации прав на недвижимость (табл.). Оценивая эти данные, необходимо учитывать, что значительная часть населения слабо знакома с языком современного имущественного права. Поэтому некоторые респонденты могли не точно ответить на поставленный вопрос, к примеру, отождествляя с регистрацией наличие правоустанавливающих документов.

В целом исследованием выявлен крайне низкий уровень информированности значительной части населения о существующей ныне системе имущественных прав. Люди часто не знают о новом порядке регистрации прав на недвижимость; многие узнают о необходимости такой регистрации только тогда, когда вынужденно сталкиваются с этой проблемой. Даже по субъективным (обычно завышенным) оценкам, от 37% респондентов в Кабардино-Балкарии до 14% в Омской и 15% в Ростовской областях характеризуются низким и очень низким уровнем знаний о правах на недвижимость, от 21% респондентов в Ростовской области до 6,5% в Кабардино-Балкарии - полным незнанием. То есть, для почти половины населения новые имущественные отношения остаются закрытой сферой, о которой они не имеют представления (или имеют весьма смутные). Регрессионный анализ, проведенный для выявления влияния различных факторов на установки населения относительно регистрации, показал существование прямой устойчивой зависимости между уровнем знаний респондентов об имущественных правах и позициями относительно их регистрации: очевидно отчетливое повышение установок на регистрацию имущественных прав при повышении уровня осведомленности о правах. Причем с каждым шагом регрессии эффект уровня знаний о правах на недвижимость не только сохраняется, но и усиливается².

Главной причиной низкого уровня осведомленности населения об имущественных правах и институте государственной регистрации имущественных прав, по оценкам участников фокус-групповых и экспертных интервью, является низкая правовая культура населения, частые изменения законов, а также то, что соответствующая информационная политика не ведется - нет официально уполномоченных структур, которые бы несли ответственность за это. Не случайно основным источником информации по этому вопросу для населения оказываются знакомые, прошедшие регистрацию.

Не удивительно, что, по данным региональных репрезентативных опросов, от 21% респондентов Пермской до 37% респондентов Ростовской областей затрудни-

² Поскольку целевая переменная относится к номинальной шкале и имеет более двух значений, был выбран метод мультиномиальной логистической регрессии.

49

Ответы на вопрос о регистрации имущественных прав на недвижимость	Регион						
	Кабардино-Балкарская Республика	Ростовская обл.	Пермская обл.	Омская обл.	Новгородская обл.	Ярославская обл.	Хабаровский край
Уже зарегистрировал	66,3	30,7	45,2	40,1	62,2	51,7	38,1
Регистрирую	0,6	0,8	3,4	1,5	0,8	2,3	2,2
В ближайшем будущем собираюсь регистрировать	13,6	8,4	33,4	15,7	12,7	17,7	14,8
Когда-нибудь зарегистрирую	8,6	8,2	7,9	15,5	9,1	11,4	14,0
Никогда не буду регистрировать	4,8	19,8	3,4	9,8	12,6	9,2	18,7
Затрудняюсь ответить	6,3	32,0	6,4	17,4	2,6	7,5	12,1

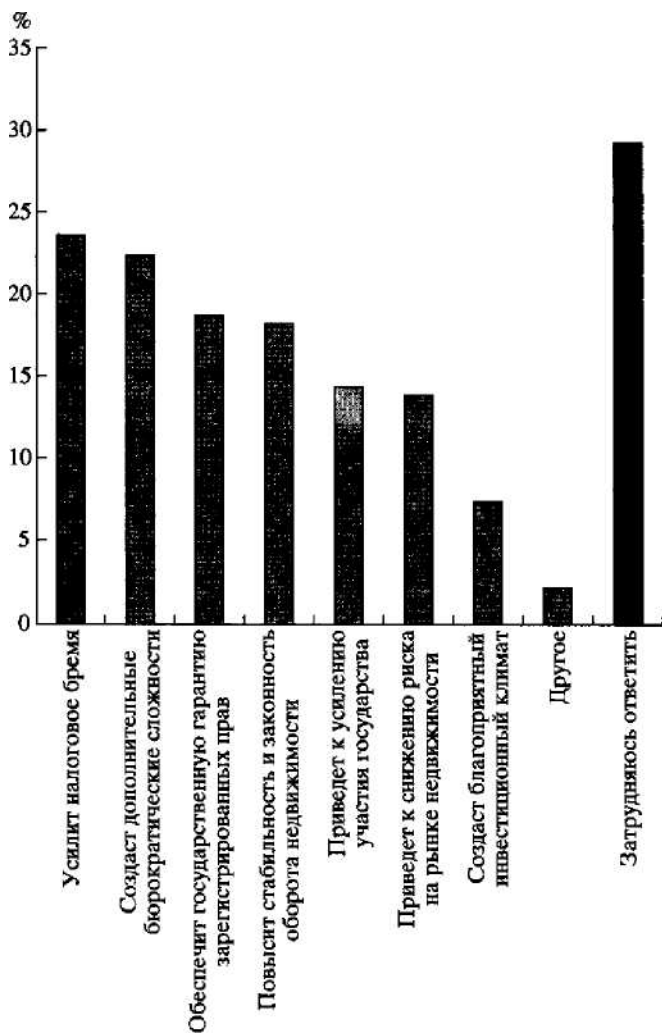


Диаграмма 1. Структура ожиданий населения (ответы на вопрос "К чему приведет развитие системы государственной регистрации недвижимости?")

лись высказать какие-либо предположения относительно последствий введения и развития государственной регистрации недвижимости в стране. В 4-х из 7 обследованных регионов - Ростовской, Омской, Новгородской и Ярославской областях - среди ответов на вопрос "Как вы считаете, к чему приведет развитие системы государственной регистрации прав на недвижимость в стране?" затруднение в ответе оказалось на первом ранговом месте. По всему массиву ситуация аналогична (см, диаграмму 1). Респонденты, посчитавшие себя компетентными (во всех регионах, кроме Кабардино-Балкарии), видят в первую очередь негативные последствия введения и развития системы государственной регистрации в стране. Основные негативные ожидания для них связаны с усилением налогового бремени и созданием дополнительных бюрократических сложностей (2-е и 3-е ранговые места). Таким образом, большей частью населения система государственной регистрации имущественных прав воспринимается либо как совершенно чуждая, не имеющая никакого отноше-

ния к их жизни, либо как враждебная, способная привести к новым жизненным трудностям.

Уровень позитивных ожиданий населения заметно ниже. Причем они связаны в первую очередь с обеспечением государственных гарантий зарегистрированных прав. Еще ниже оценивается роль государственной регистрации в повышении законности и стабильности оборота недвижимости, а также в снижении риска на рынке недвижимости и создании благоприятного инвестиционного климата. Такие, рыночные по своему характеру, ожидания сконцентрированы главным образом в наиболее высокодоходных группах. Среди респондентов, имеющих доход 10-30 тыс. рублей на одного члена семьи, рыночные ожидания становятся доминирующими, явно отличая эту группу от остальных. Здесь ожидания, связанные со снижением риска на рынке недвижимости и созданием благоприятного инвестиционного климата в стране, занимают соответственно 1-ю и 3-ю ранговые позиции (в целом по массиву - 7-ю и 8-ю). Общие позитивные ожидания последовательно нарастают с переходом от низкодоходных к группам с более высоким доходом, от старших к младшим возрастным группам. Выделяется позиция 31-45-летних, которых в целом отличают позитивные, в том числе рыночные, ожидания; здесь значительно меньше и доля затруднившихся с определением своих позиций. В структуре мотивации обращений населения за регистрацией своих имущественных прав сохраняются такие же приоритеты (см. диаграмму 2).

В большинстве регионов (там, где доминирует регистрация первичного оформления права по договору приватизации) и в целом по массиву первое и второе ранговые места заняли *желание быть спокойным за будущее детей* и *желание обеспечить себе уверенность в завтрашнем дне*. В Кабардино-Балкарии и Ростовской области преобладающими мотивами оказались соответствие *требованиям закона* и *желание быть собственником*. Здесь (как в прифронтовых регионах) идет форсированный процесс формирования и развития рынка недвижимости и доминируют вторичная регистрация прав и регистрация вновь возникшего права (более 60% регистрационных действий). Что касается социально-демографических групп, то рыночная мотивация сконцентрирована также в самых высокодоходных группах. Здесь более значимой, причем с большим отрывом от других доходных групп, становится рыночная привлекательность недвижимости: в группе с доходом 10-30 тыс. руб. на члена семьи регистрация недвижимости связывается с хорошим вложением денег - 2-я ранговая позиция после желания быть собственником; в ближайшей доходной группе (5-10 тыс. руб.) такая позиция заняла лишь шестое место. Рыночная мотивация не слишком выражена, но тем не менее нарастает и с переходом от старших к младшим возрастным группам.

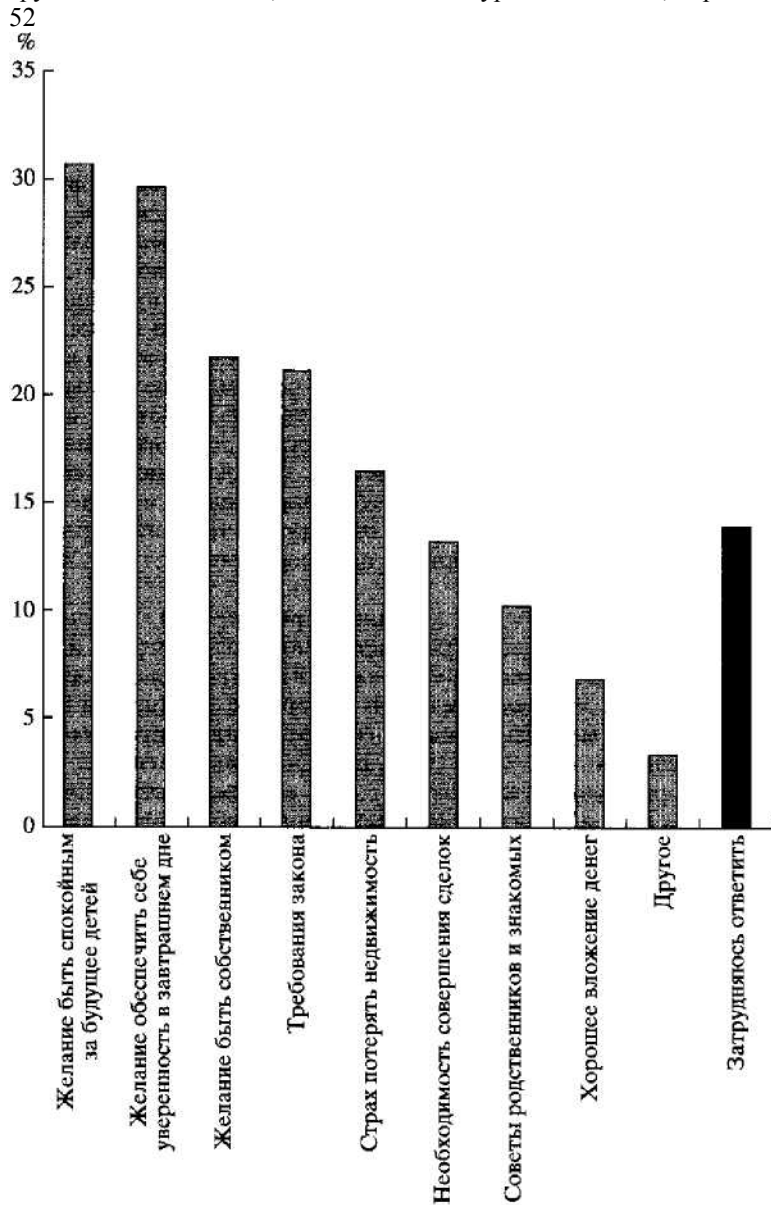
Однако данные исследования дают основания для вывода о том, что в последние годы началось и, вероятно, будет продолжаться в дальнейшем существенное изменение социально-демографического состава клиентов органов учета и регистрации имущественных прав, т.е. произойдет изменение социальной базы института государственной регистрации, с соответствующими изменениями в структуре ожиданий и мотивации.

Так, если в группах с различным уровнем дохода доля уже зарегистрировавших свои имущественные права почти одинакова, то намерения относительно такой регистрации различаются: с ростом дохода существенно возрастает доля намеревающихся зарегистрировать свои имущественные права в ближайшем будущем и уменьшается доля не собирающихся этого делать никогда. Подобным же образом в группах с различным уровнем образования не наблюдается прямой зависимости доли уже зарегистрировавших свои имущественные права от уровня образования, однако с ростом образования сокращается доля людей, которые намерены никогда не прибегать к такой регистрации, и увеличивается доля людей, собирающихся сделать это в ближайшем будущем. Что касается возрастных различий, то на смену старшим возрастным группам, которые до самого последнего времени лидировали в учетно-

Диаграмма 2. Структура мотивации населения (ответы на вопрос "Почему вы решили зарегистрировать недвижимость?")

регистрационном процессе (с соответствующей, преимущественно нерыночной мотивацией) в обследованных регионах, приходят средние возрастные группы, с несколько иной структурой мотивации, информированности и т.д. Кроме того, все более активно вытесняются из учетно-регистрационного процесса представители социально незащищенных групп (матери/отцы-одиночки, вдовы/вдовцы, инвалиды и т.п.).

Таким образом, все активнее включаются в учетно-регистрационный процесс группы более молодые, с более высоким уровнем дохода, образования и информи-



рованности, и последовательнее, чем прежде, вытесняются из него остальные социальные группы. Однако, как показывают результаты регрессионного анализа, правомерно говорить не о прямом, а о косвенном эффекте дохода, пола, возраста или образования. Эти и ряд других социально-демографических факторов значимы не сами по себе, но как ресурс, обеспечивающий более высокий уровень адаптации к новым социально-экономическим условиям.

Полученные данные полностью подтвердили исходную гипотезу о том, что на установки населения относительно регистрации имущественных прав влияют оценки экономической политики государства, в том числе в сфере недвижимости, сложившейся в обществе социально-экономической ситуации и своих возможностей адаптироваться к этой ситуации, а также связанных с ними ожиданий. Чаще регистрируют свои имущественные права люди, которые считают, что они полностью или частично адаптировались к новым условиям. Среди намеревающихся зарегистрировать свои имущественные права к ним присоединяются и те, кто еще не адаптировался, но надеется приспособиться. С ожиданием ухудшения материального положения заметно увеличивается доля респондентов, которые намерены никогда не регистрировать свои имущественные права, и заметно уменьшается доля намеревающихся сделать это в ближайшем и даже отдаленном будущем. Важно отметить, что среди респондентов, намеревающихся осуществить такую регистрацию в ближайшем будущем, растут рыночные ожидания, связанные с развитием системы государственной регистрации имущественных прав, - ожидания снижения риска на рынке недвижимости и возникновения благоприятного инвестиционного климата. Иными словами, самые вероятные клиенты органов учета и регистрации - это преимущественно люди с более выраженной рыночной мотивацией.

Таким образом, по данным исследования, дальнейшая динамика учетно-регистрационного процесса, следовательно, перспективы развития института государственной регистрации прав на недвижимость, будут во все большей степени определяться включением в него социальных групп, обладающих более весомым адаптационным потенциалом, главным образом с рыночной мотивацией, и последовательным вытеснением из этого процесса социальных групп с более низкими адаптационными возможностями.

Можно предположить, что именно с этим социальным сдвигом связано изменение динамики учетно-регистрационного процесса, фиксируемое в 2003 г. По данным Министерства юстиции РФ о ежегодном количестве регистрационных действий, при последовательном росте таковых в предыдущие годы, в 2003 г. произошло сокращение почти на 2 млн. (в 1998 г. - 2 млн., в 1999 - 4 млн., в 2000 - 10 млн., в 2001 - 12 млн., в 2002 - 14 млн., в 2003 - 12,2 млн.) Таким образом, при последовательном росте в предыдущие годы в 2003 году произошло сокращение регистрационных действий почти на 2 млн. Следовательно, происходит не только изменение социальной базы института государственной регистрации недвижимости, но и ее сужение (и сокращение).

Все эти сдвиги сопровождаются неизбежной сменой массовых поведенческих стратегий по отношению к институту государственной регистрации прав на недвижимость. В соответствии с типологией поведенческих стратегий в период социальных трансформаций, предложенной Т.И. Заславской, та поведенческая стратегия, которая прежде доминировала в обследованных регионах, может рассматриваться как адаптационная. Функция адаптационных стратегий - повышение приспособленности к сложным условиям меняющегося общества, в их основе - "стремление к социальному выживанию, сохранению прежнего или хотя бы минимально приемлемого социального статуса"⁴. Именно с таким стремлением связана доминировавшая

³ С каждым шагом регрессии наблюдается не только сохранение, но и усиление эффекта субъективных оценок и ожиданий респондентов.

мотивация к регистрации имущественных прав (*желание обеспечить себе уверенность в завтрашнем дне и желание быть спокойным за будущее детей*). Такую мотивацию можно рассматривать как преимущественно *пассивную*.

Другая стратегия, которая постепенно становится доминирующей среди клиентов органов учета и регистрации, характерна для социальных групп, обладающих более значительными социальными ресурсами и активно использующих возможности новых имущественных отношений. Принципиальное значение имеет то, что она локализована главным образом в данных социальных группах. Эта стратегия может быть квалифицирована как *достижительная*. Цель достижительных стратегий - повышение индивидуального статуса, мотивируемое стремлением к росту благосостояния, профессиональному продвижению, политической карьере, улучшению качества и образа жизни, повышению социального престижа. В сфере имущественных отношений *достижительная* стратегия выражается в выявлении и реализации потенциальной ценности активов, превращении этих активов в капитал, т.е. в активном использовании экономического потенциала недвижимости. Она основана на способности видеть в своем имуществе не только источник непосредственных материальных благ, но и латентные экономические и социальные возможности. В рамках этой стратегии государственная регистрация имущественных прав используется как механизм, превращающий активы в капитал, т.е. как необходимая правовая основа капитализации недвижимости.

Более осознанной и массовой становится еще одна стратегия по отношению к институту регистрации имущественных прав, которую можно охарактеризовать как *регрессивную*. "Регрессивные стратегии, как правило, отражают стремление субъектов либо выжить (если не социально, то хотя бы физически), либо забыть, уйти от жизненных трудностей даже ценой социальной эксклюзии, потери социальных связей, минимального статуса и идентичности". Регрессивная стратегия по отношению к институту государственной регистрации имущественных прав выражается в вынужденном отказе от попыток адаптироваться к новой социальной системе через использование потенциала новых имущественных отношений, в пассивно-фаталистических ожиданиях последствий как развития этого нового общественного института в России, так и всех происходящих социально-экономических преобразований. Такая стратегия становится все более характерной и осознаваемой для социальных групп, обладающих наименьшими социальными и адаптационными ресурсами.

Каковы ожидаемые социальные последствия отмеченных изменений? С одной стороны, происходящие процессы, несомненно, будут способствовать более активному и быстрому развитию рынка недвижимости, появлению капитала, необходимого для экономического роста, в итоге - более динамичному развитию всей экономики. Смысл формирования института государственной регистрации недвижимости - в создании правового механизма, обеспечивающего не только государственную защиту имущественных прав, но и доступ населения к рынку недвижимости, к капиталу. Только государственная регистрация создает возможности выявления и использования экономического потенциала недвижимости и умножения возможностей его использования. И наиболее экономически активное население начинает все в большей степени использовать государственную регистрацию недвижимости именно в этих целях - не только в ее функции защиты прав собственности, но и в ее экономической функции - как предпосылку конвертации недвижимости в капитал.

Но с другой стороны, выявленные тенденции ведут к сужению социальной базы этого нового для нашего общества института, соответственно, к снижению его леги-

⁴ Заславская Т.И. Поведение массовых общественных групп как фактор трансформационного процесса // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. ВЦИОМ. 2000. №6. С. 16.

тимности. Институт, за пределами которого остается более половины населения, не может претендовать на легитимность.

Целью реформы собственности не может быть приватизация крупных государственных предприятий и элитной жилой недвижимости небольшой частью общества. Ее целью должно быть предоставление права собственности на миллионы объектов миллионам граждан, причем в предельно короткие сроки. Только тогда реформа собственности будет социально и экономически оправданной, найдет широкую социальную поддержку, и можно будет говорить о массовом характере капитализма, несущем выгоду большинству населения, а не его меньшинству. Но для этого нужно, чтобы создаваемая система собственности стала *общедоступной*. А единственной правовой основой такой общедоступности является государственная регистрация имущественных прав - как необходимая предпосылка преобразования собственности в капитал. Только легитимная и учтенная недвижимость, права на которую зарегистрированы и гарантируются государством, может и должна стать основой капитала и кредита в экономике, что особенно важно для России, массового притока капитала в которую извне не возникнет. Для внутреннего инвестирования, для прекращения бегства капитала необходимы благоприятные условия, а именно, зарегистрированные и гарантируемые государством права на четко определенные в кадастре объекты недвижимости. Объекты, "зависающие" вне правового поля, не могут служить объектами инвестиций, не могут быть обеспечением кредита. Ипотечное кредитование - мощный кредитный механизм, работающий в развитых странах, причем не только в случаях приобретения жилья. Кроме того, широкое развитие жилищного строительства как массовой инвестиционной деятельности могло бы вызвать мультипликативный эффект и содействовать развитию многих связанных со строительством отраслей экономики. Права собственности на участки, выделенные под строительство, могли бы стать основой дополнительных кредитов на данное строительство. Но самое главное - это возможность преодоления сырьевого характера российской экономики на основе внутреннего инвестирования в ее развитие.

Таким образом, легальная недвижимость может (и должна) стать основой имущественных прав граждан, а также юридических лиц, базой для развития реального сектора экономики, повышения занятости населения, основой решения жилищной проблемы, проблемы инвестиций, общего улучшения социально-экономического положения населения и страны. Государство должно обеспечить использование недвижимости как экономической категории для развития *массовой* экономической активности населения, способной привести к улучшению социально-экономической ситуации в обществе, уменьшению колоссальных различий между богатыми и бедными и снижению, а не дальнейшему росту социальной напряженности в обществе.

Отдельного и особого обсуждения требует ситуация, которая может возникнуть в связи с принятием нового Жилищного кодекса, который лишит возможности приватизировать жилье до 20-25% населения.

Эрнандо де Сото в своем мировом бестселлере "Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире" дает нетривиальный ответ на поставленный в названии вопрос. Он утверждает, что "процветание капитализма на Западе и прозябание в других регионах мира объясняется просто: большая часть имущества, принадлежащего гражданам западных стран, включена в систему законных процедур регистрации частной собственности". На Западе большая часть объектов недвижимости может быть с легкостью использована как дополнительное обеспечение кредитов, как источник инвестиционных средств и т.д., т.е. легко превращена в капитал. Как только большинство населения получило возможность и научилось превращать свою недвижимость в капитал, "Запад пересек демаркационную линию и вступил на территорию полноценного капитализма, превратившегося *из закрытого клуба для избранных в основу массовой культуры* (курсив наш. - Авт.)" ⁵ .

До тех пор, пока большая часть объектов недвижимости не учтена и не зарегистрирована, она является с финансовой и коммерческой точки зрения не существующей - остается мертвым капиталом. Э. де Сото, проведя вместе со своими сотрудниками исследование в четырех развивающихся странах (Филиппины, Египет, Гаити и Перу) и спроецировав полученные данные на все страны третьего мира и бывшие соцстраны, пришел к выводу, что стоимость капитала, омертвленного во внезаконной недвижимости, составляет не менее 9,3 триллионов долларов. Эта сумма примерно вдвое больше, чем сумма циркулирующих в хозяйственном обороте всего мира долларов США; она примерно равна совокупной стоимости всех компаний, акции которых имеют хождение на 20 крупнейших фондовых рынках мира; более чем в 20 раз превышает сумму прямых иностранных инвестиций в страны третьего мира и бывшего соцлагеря за период 1989 - 1999 гг., в 46 раз - сумму кредитов Всемирного банка за три последних десятилетия и в 93 раза - сумму экономической помощи, предоставленной развитыми странами третьему миру за тот же период времени.

В России капитал, пока омертвленный во внезаконной недвижимости, потенциально - самый большой источник капитала, необходимый для развития страны. Исключение большинства населения из новых имущественных отношений чревато своего рода раздвоением экономической системы ("экономическим апартеидом", по выражению де Сото) - на имеющих доступ на рынок недвижимости и не имеющих такого доступа. Поэтому главной задачей становится обеспечение общедоступности законных прав собственности, интеграция большинства населения в законную систему собственности, в общий хозяйственный процесс.

Это - политическая по своему характеру задача. Если способ сделать процесс капитализации более открытым и массовым не будет найден, то экономическую реформу, сделавшую недоступным для большинства населения потенциал новых имущественных отношений, придется признать несостоятельной - со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Средства решения этой задачи - тоже преимущественно политические. По данным исследования, основными причинами, по которым люди не стремятся регистрировать свои имущественные права, являются опасения возможного повышения налогового бремени и изменения законодательства в сфере имущественных отношений (1-я и 3-я ранговые позиции), а также то, что люди не понимают сути и не видят для себя смысла в государственной регистрации имущественных прав (4-я и 6-я позиции). Нежелание тратить деньги и время (2-я и 5-я позиции) - тоже достаточно весомый мотив. Однако регрессионный анализ показал, что с каждым шагом регрессии наблюдается усиление влияния на позиции респондентов опасений увеличения налогового бремени и возможного изменения законодательства, временные же и денежные затраты свое влияние утрачивают; не оказывает существенного влияния и оценка органов учета и регистрации (сохраняется влияние только на категорию регистрирующих имущественные права).

Таким образом, негативные оценки и ожидания, связанные с государственной политикой в сфере имущественных отношений, являются главным препятствием для развития нового правового института. Люди охотно присоединятся к новой системе имущественных отношений лишь тогда, когда экономические преимущества этого шага станут несомненными и появится уверенность, что их права будут надежно защищены. А пока можно утверждать, что проделана только часть работы по институциональной трансформации сферы имущественных отношений, которая может стать базой социально эффективного варианта их развития.

⁵ Э. де Сото. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: Олимп бизнес, 2001. С. 58—59, 66, 44,