

# МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

---

Л. Г. Судас, К. В. Симонов  
СОЦИАЛЬНАЯ ДИНАМИКА РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ  
НА НЕДВИЖИМОСТЬ В РОССИИ

Переход к частной собственности и рыночным отношениям обусловил возвращение в российское гражданское право понятия "недвижимое имущество", что потребовало введения института государственной регистрации прав на недвижимость. Формирование эффективной системы учета и государственной регистрации земли и иной недвижимости стало важнейшей предпосылкой развития рыночных отношений, а также законодательного обеспечения государственных гарантий надежности и государственной защиты имущественного права.

Однако новый порядок и система учета и регистрации недвижимости формировались в конце 1980-х — начале 1990-х годов наспех, в условиях ведомственного и иного группового лоббирования. Вопросами учета и регистрации занимались различные государственные и муниципальные ведомства. Юридическая значимость выдаваемых ими документов, удостоверяющих права на недвижимость, оказалась сомнительной. Гарантии надежности и защиты имущественного права не обеспечивались. Стало очевидно, что эта система создает серьезные препятствия для выхода

на рынок недвижимости различных субъектов-правообладателей (как юридических, так и физических лиц) и тем самым ограничивает возможности эффективной организации землепользования, градостроительной деятельности, реструктуризации сельского хозяйства, трудовой миграции населения и иных важнейших социально-экономических процессов.

Гражданский кодекс Российской Федерации (1994 г.), установивший необходимость государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21 июля 1997 г. (вступил в силу с 31 января 1998 г.) определили организационно-правовые основы со-

---

СУДАС Лариса Григорьевна — доктор философских наук, профессор факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова.

СИМОНОВ Константин Васильевич — кандидат политических наук, генеральный директор Центра политической конъюнктуры.

В статье использованы материалы исследования, проведенного под руководством Л.Г. Судас в сентябре-декабре 2003 г. Центром политической конъюнктуры по заказу "Центра ЛАРИС". Контракт NPK01/2003-С.

здания в России принципиально новой системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В период с 1998 по 2000 гг. была сформирована система учета и государственной регистрации прав на недвижимость, включившая в себя помимо системы органов технической инвентаризации (ОТИ) и организаций федеральной системы Росземкадастра (земельные кадастровые палаты — ЗКП) новый структурный компонент — учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (УЮ)<sup>1</sup>. Фактически началось становление нового общественного института — государственной регистрации прав на недвижимость.

Согласно ФЗ, государственная регистрация, которая проводится по всей территории страны по установленной ФЗ системе записей о правах на каждый объект недвижимого имущества в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Вместе с тем обязательной государственной регистрации, согласно ФЗ, подлежат права на недвижимое имущество, правоустанавливающие документы на которые оформлены после введения в действие этого закона. Права на недвижимое имущество, возникшие до момента вступления в силу ФЗ, признаются юридически действительными и при отсутствии их государственной регистрации. Государственная регистрация таких прав производится по желанию их обладателей. Однако любая сделка с объектом недвижимого имущества требует государственной регистрации прав на данный объект, если они возникли до введения в действие данного ФЗ.

Таким образом, не все права на недвижимое имущество требуют обязательной государственной регистрации. В то же время только государственная регистрация имущественных прав создает правовые основания для распоряжения правообладателем объектом недвижимости.

Действующее российское законодательство создает специфическую социальную ситуацию, в которой характер обращений/не обращений правообладателей за регистрацией своих имущественных прав, мотивация их установок могут быть различными. Необходим социологический анализ, который позволит дать социальную оценку развитию учетно-регистрационного процесса и прогнозировать его динамику.

В статье речь пойдет о включении в учетно-регистрационный процесс физических лиц. По данным Минюста, физические лица составили 91% потребителей услуг УЮ по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Эмпирической основой являются данные опроса населения определенных заказчиком работы семи регионов РФ — Ростовской, Ярославской, Новгородской, Омской и Пермской областей, Хабаровского края и Кабардино-Балкарской республики, проведенного по региональным репрезентативным выборкам (N = 5680). Данные количественных исследований дополнены материалами фокус-групповых и экспертных интервью с клиентами и сотрудниками организаций учета и регистрации прав на недвижимость.

\* \* \*

Установки населения на регистрацию своих имущественных прав измерялись при помощи следующих

<sup>1</sup> Ныне — органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

позиций: уже зарегистрировал, регистрирую, регистрирую в ближайшем будущем, регистрирую когда-нибудь и никогда не буду регистрировать.

Уровень и динамика регистрации прав на недвижимость по исследованным регионам представлены в табл. 1.

Приведенные данные свидетельствуют о значительной региональной специфике как в сложившейся ситуации с регистрацией прав на недвижимость, так и в прогнозируемой динамике ее дальнейшего развития.

Процесс государственной регистрации имущественных прав в обследованных регионах развивался пока главным образом за счет первичной регистрации ранее возникшего права, прежде всего регистрации права собственности по договору приватизации, которое требует обязательной регистрации только при совершении той или иной сделки с данным объектом недвижимого имущества. Однако в КБР и Ростовской области безусловно преобладает вторичная регистрация права по договору купли-продажи (68,3% и 61,3% соответственно), что свидетельствует о гораздо более интенсивном развитии рынка недвижимости в этих регионах.

При разработке концепции и формулировке гипотез исследования был сформирован набор факторов, предположительно определяющих позиции респондентов относительно регистрации своих имущественных прав.

Для выявления факторов, влияющих на динамику учетно-регистрационного процесса, использовался многомерный регрессионный анализ. Поскольку целевая переменная относится к номинальной шкале и имеет более двух значений, был выбран метод мультиномиальной логистической регрессии. Мы представляем результаты мультиномиальной логистической регрессии для разных наборов независимых переменных, влияющих на отношение населения к регистрации прав на недвижимость в исследуемых регионах. За референтную категорию принята категория "никогда не буду регистрировать".

**В первой регрессии** мы выявляли влияние на выбор позиции респондентов в зависимости от **социально-демографических переменных** — пола, возраста, уровня доходов, семейного положения, трудовой занятости, сферы хозяйства, категории предприятия, отношения к социально не защищенным слоям.

**Во второй регрессии** мы контролировали выбор позиции респондентов **субъективных оценок и ожиданий** и выявляли эффект воздействия такого рода переменных. Для этого к набору переменных, использованных в первой спецификации, были добавлены переменные, отражающие субъективные оценки и ожидания респондентов: оценки уровня доходов, материального положения семьи и ожидания относительно его изменения, оценки уровня адаптации к новой соци-

Таблица 1

Уровень и динамика регистрации прав на недвижимость, %

Регион	КБР	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	13,6	8,4	33,4	15,7	12,7	17,7	14,8
Когда-нибудь	8,6	8,2	7,9	15,5	9,1	11,4	14,0
Никогда	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

ально-экономической ситуации, местной и федеральной власти, ожидания, связанные с развитием системы государственной регистрации недвижимости в стране, с развитием рынка земли, представления о том, почему население избегает регистрации своих имущественных прав.

**В третьей регрессии** мы попытались понять, насколько влияет независимая переменная — **уровень осведомленности об имущественных правах** — на выбор позиции респондентов. Для решения возникающей здесь проблемы эндогенности, мы исключили из анализа категорию *уже зарегистрировавших*, исходя из очевидно более высокого уровня информированности этой категории респондентов о своих имущественных правах.

Уникальные по объему и содержанию данные, полученные в исследовании, позволяют проанализировать **в четвертой регрессии** эффект влияния на позиции респондентов **оценок органов учета и регистрации**.

Анализ влияния на выбор позиции респондентов **социально-демографических характеристик**, показал, что для всех категорий опрошенных значимым является уровень доходов: по сравнению с наиболее высоко доходными группами представители средне- и низкодходных групп имеют меньшую вероятность не только уже зарегистрировать свои имущественные права, но и сделать это в ближайшем или отдаленном будущем. Эффект возраста значим среди уже зарегистрировавших свои имущественные права: с увеличением возраста люди их чаще регистрировали. Среди собирающихся это сделать наблюдается эффект пола и образования: подобные намерения более характерны для мужчин, чем для женщин, а также для респондентов с образованием не ниже среднего специального.

Значимым оказался эффект сферы занятости для уже зарегистрировавших и регистрирующих свои имущественные права: здесь гораздо меньше представителей сферы образования и здравоохранения, строительства и транспорта, ЖКХ и бытового обслуживания, сельского хозяйства и промышленности и наоборот, гораздо больше респондентов, занятых в сфере юриспруденции, финансов и страхования, а также торговли, посредничества и общественного питания. Выделяется позиция респондентов, относящихся к некоторым социально незащищенным группам: среди зарегистрировавших или собирающихся зарегистрировать свои имущественные права значимо меньше матерей (отцов)-одиночек, участников военных действий, инвалидов и пенсионеров.

Значительным оказался **эффект субъективных оценок и ожиданий**. Полученные данные подтверждают исходную гипотезу о влиянии на установки населения относительно регистрации имущественных прав 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 полностью или частично адаптировались к новым социально-экономическим условиям. Среди намеревающихся зарегистрировать свои имущественные права к ним присоединяются и те, кто еще не адаптировался, но надеется адаптироваться. С ожиданием ухудшения материального положения заметно увеличивается доля респондентов, которые намерены никогда не регистрировать свои имущественные права, и так же заметно уменьша-

ется доля намеревающихся сделать это в ближайшем и даже отдаленном будущем.

В целом показатели, описывающие социальное самочувствие населения, существенно различаются по исследуемым регионам.

Минимальное количество респондентов, считающих, что они никогда не адаптируются к новым социально-экономическим условиям, в Пермской и Ярославской областях (около 12%), максимальное — в Ростовской и Омской областях (более 20%). Минимальное количество респондентов, отметивших ухудшение своего материального положения, — в Ярославской, Пермской и Новгородской областях (от 18 до 24%), максимальное — в Омской и Ростовской областях (до 37%); отметивших улучшение своего положения максимум в Пермской и Ярославской областях (до 46%), минимум — в Омской области и в КБР (21—26%).

Этот порядок в целом отражает уровень социально-экономического развития регионов и в основном совпадает со статистическими данными относительно доходов населения по исследуемым регионам. Так, наиболее высокий уровень средней заработной платы в Хабаровском крае и Пермской области (однако в Хабаровском крае выше прожиточный минимум), наименее высокий — в КБР. Остальные регионы дифференцированы слабо. Пермская и Ростовская области как лидер и аутсайдер учетно-регистрационного процесса отличаются: Пермь — более высоким динамизмом в экономике, широким развитием предпринимательства, меньшей поляризованностью общества; Ростов — большим количеством депрессивных районов, глубокой и имеющей тенденцию к дальнейшему углублению социальной поляризации. Макси-

мум ожидающих как улучшения, так и ухудшения своего положения в Ростовской области и в Хабаровском крае еще раз подтверждает вывод о социальной поляризации в этих регионах и о тенденции к ее дальнейшему углублению.

В целом социальная ситуация по обследованному региону и в еще большей степени ее ожидаемая динамика выглядят как достаточно благоприятные. Очевидно доминирование позитивно-стабилизационных оценок и ожиданий, причем уровень ожиданий существенно выше уровня оценок. В то же время для группы респондентов (в Ростовской и Омской областях превышающей 30%) характерны ожидания ухудшения своего материального положения и опасения относительно возможности адаптироваться к новым социально-экономическим отношениям.

Выявилась зависимость позиций респондентов по поводу регистрации имущественных прав и от оценки деятельности федеральных и местных властей: чем выше такая оценка, тем выше доля уже осуществивших регистрацию и особенно доля намеревающихся это сделать в ближайшем будущем и тем меньше доля никогда не собирающихся регистрировать свои имущественные права. Особенно велико дифференцирующее значение оценок местной власти, в первую очередь негативных. Здесь явно выделяются Ростовская и Омская области, где уровень негативных оценок местной власти превышает 40%. Можно предположить, что население регионов, одобряя в целом деятельность федеральной власти, оценивает деятельность местной власти именно с точки зрения ее соответствия / несоответствия политике Центра.

Поэтому вполне логичным выглядит эффект влияния на позиции

респондентов ожиданий, связанных с развитием системы государственной регистрации недвижимости, и представлений о том, почему люди избегают регистрировать свои имущественные права.

Существует положительная зависимость позиций респондентов от таких ожиданий, связанных с развитием системы государственной регистрации недвижимости, как обеспечение государственной гарантии зарегистрированных прав и снижение риска на рынке недвижимости, и негативная зависимость от опасений возникновения дополнительных бюрократических сложностей в связи с введением нового института государственной регистрации недвижимости. В представлениях о том, почему люди избегают регистрировать свои имущественные права, очевидно влияние опасений усиления налогового бремени и возможного изменения законодательства (для всех категорий, кроме регистрирующих недвижимость), дополнительной ответственности в связи с регистрацией имущественных прав (для уже зарегистрировавших свои имущественные права), а также нежелание тратить время (для регистрирующих и собирающихся регистрировать свои имущественные права) и деньги — для тех, кто свои права уже зарегистрировал. Значимо и мнение, что люди не регистрируют свои имущественные права, потому что не видят в этом смысла или просто не понимают сути государственной регистрации недвижимости.

Следует подчеркнуть, что восприятие населением института государственной регистрации недвижимости (как системы учета объектов недвижимости и регистрации прав на них) нельзя считать сформированным: от 21% респондентов в Пермской области до 37% в Рос-

товской области затруднились оценить последствия введения и развития системы государственной регистрации недвижимости в стране.

Интересна мотивация обращений опрошенных за регистрацией своих имущественных прав. Первое и второе ранговые места (во всех регионах, за исключением Ростовской области) занимают "желание быть спокойным за будущее детей" и "желание обеспечить себе уверенность в завтрашнем дне". Следующими по значимости мотивами (во всех регионах, кроме КБР и Ростовской области, где доминируют вторичная регистрация и регистрация вновь возникшего права, а не регистрация первичного оформления права по договору приватизации) оказались "требование закона" и "желание быть собственником". Таким образом, позитивную роль государственной регистрации прав на недвижимость граждане видят прежде всего в государственной гарантии стабильности и надежности своего имущественного положения и положения своих детей; рыночная мотивация выражена значительно слабее и пока локализована в социально-демографических группах, лучше адаптировавшихся к условиям рынка.

Субъективная оценка респондентами своих **знаний о правах на недвижимость** для всех категорий респондентов всех регионов, кроме Пермской области, имеет сильный и значимый эффект. Существует прямая устойчивая зависимость между уровнем знаний о правах на недвижимость и позициями относительно их регистрации: очевидно отчетливое повышение установок на регистрацию имущественных прав при повышении уровня осведомленности о правах. По данным качественных исследований, многие люди не понимают разницы между правом собственности и правом пользова-



ния, не осведомлены о необходимости вступления в наследство и т. д., часто узнают о необходимости государственной регистрации прав и о существовании самого института государственной регистрации только тогда, когда непосредственно сталкиваются с этой проблемой.

Свой уровень знаний о правах на недвижимость оценили как "низкий" и "полное незнание" от 19% респондентов КБР до 41% респондентов Ростовской области и 43% Новгородской области; как "высокий" и "скорее высокий" — от 37,5% респондентов КБР до 14% респондентов Омской области и 15,5% респондентов Ростовской области. Население и эксперты связывают такую ситуацию с низкой правовой культурой, частыми изменениями законов, а также с тем, что информационная политика в этом вопросе никем не ведется, — ни одна структура на это не уполномочена и ответственности за это не несет.

Уровень образования и уровень дохода сохраняют эффект только среди регистрирующих имущественные права, среди остальных он не наблюдается. Но в категории "в ближайшем будущем" впервые возникает эффект субъективных оценок уровня дохода.

Эффект информированности выделяет в категориях регистрирующих свои имущественные права и собирающихся зарегистрировать их в ближайшем будущем студентов (здесь их значимо больше), а также матерей (отцов)-одиночек и вдов (вдовцов) — здесь их значимо меньше.

В полной мере сохраняются эффект субъективных оценок и ожиданий, уровня адаптации, эффект позитивной оценки федеральной власти и негативной оценки власти региональной. Среди респондентов, намеревающихся зарегистрировать свои

имущественные права в ближайшем будущем, повышается эффект позитивных ожиданий, связанных с развитием системы государственной регистрации недвижимости: к опасениям возникновения дополнительных бюрократических сложностей добавляются ожидания снижения риска на рынке недвижимости и возникновения благоприятного инвестиционного климата. Практически неизменным остается и влияние на позиции респондентов опасений усиления налогового бремени и возможного изменения законодательства.

На последнем этапе мы оценивали **эффект агрегированных региональных оценок** органов учета и регистрации недвижимости.

Спецификация по агрегированным региональным оценкам органов учета и регистрации недвижимости также дает значимый эффект. Категория регистрирующих свои имущественные права чувствительна к оценкам всех трех органов, что естественно; среди намеревающихся их зарегистрировать такая чувствительность постепенно ослабевает: сначала исчезает эффект оценки ЗКП, затем — УЮ.

Однако добавление таких оценок не привело к значительному изменению влияния уже проанализированного набора переменных. Среди социально-демографических характеристик эффект образования и дохода по-прежнему сохранился только у регистрирующих свои имущественные права.

В полной мере сохраняется значение субъективных оценок и ожиданий, а также уровня знаний о правах на недвижимость.

Сохраняется эффект адаптации к изменившимся социально-экономическим условиям, эффект оценки федеральной и местной власти, появляется эффект субъективной оценки уровня доходов семьи.

Что касается опасений и ожиданий, связанных с развитием института государственной регистрации недвижимости, а также представлений о причинах, по которым люди не стремятся регистрировать свои имущественные права, то здесь ситуация остается практически неизменной. Главные опасения по-прежнему связаны с возможным повышением налогового бремени и с изменениями законодательства о недвижимости, а также с сомнениями в возможности получить регистрацию своих прав. Кроме того, по мнению респондентов, люди не понимают сути и не видят для себя смысла в государственной регистрации имущественных прав. По-прежнему сохраняется эффект ожиданий, связанных с развитием системы государственной регистрации в стране: надежд на повышение стабильности и законности оборота недвижимости, снижение риска на рынке недвижимости и опасений, связанных с усилением роли государства и появлением дополнительных бюрократических сложностей.

Эффект уровня знаний о правах на недвижимость не только сохраняется, но и усиливается, становясь значимым почти для всех позиций во всех категориях респондентов.

Таким образом, с каждым шагом регрессии мы наблюдаем усиление эффекта субъективных оценок и ожиданий респондентов и значительное снижение эффекта социально-демографических характеристик. Так, нивелировалось значение пола, возраста, сферы занятости, существенно уменьшилось значение образования, дохода. Как только мы контролируем эти признаки на другие наборы переменных, мы видим их не прямое, а косвенное значение для позиций респондентов относительно регистрации своих имущественных прав. Поэтому правомерно

говорить не о прямом эффекте пола или возраста, а лишь о том, что эти и ряд других социально-демографических признаков значимы не сами по себе, но как ресурс, обеспечивающий более высокий уровень адаптации к новым социально-экономическим условиям, соответственно, более высокий уровень оценок и ожиданий относительно перспектив социально-экономического развития страны и региона. Однако существует целый ряд таких социально-демографических характеристик, эффект которых сохраняется и остается значительным. Так, даже контролируя полный набор имеющихся переменных, мы постоянно наблюдаем значение семейного статуса, принадлежности к социально незащищенным слоям населения. Велико также значение региональной принадлежности респондента.

#### **Некоторые выводы:**

1. Решающими факторами, определяющими состояние и динамику учетно-регистрационного процесса, являются уверенность населения в стабильности социально-экономической ситуации в стране в целом и в регионе, в последовательности и социальной направленности проводимой федеральной и местной властью социально-экономической политики, а также связанные с этим ожидания и оценки своих возможностей адаптироваться к этой ситуации и улучшить материальное положение своей семьи.

2. Дальнейшая динамика учетно-регистрационного процесса будет в еще большей степени, чем прежде, определяться включением в него социальных групп, обладающих более значительным адаптационным потенциалом: более молодых, более образованных, более высокодоходных. Следствием этого окажется



дальнейшее вытеснение из этого процесса наиболее социально незащищенных социальных групп, обладающих значительно более низким адаптационным потенциалом.

3. На состояние и динамику учетно-регистрационного процесса существенное влияние оказывают представления о сути и перспективах развития системы учета и регистрации недвижимости, как позитивные ожидания обеспечения государственных гарантий зарегистрированных прав и снижения риска на рынке недвижимости, так и опасения, связанные с повышением налогового бремени и возникновением дополнительных бюрократических сложностей. Люди опасаются также изменений законодательства в сфере недвижимости, сомневаются в возможности получить государственную регистрацию своих имущественных прав, а часто просто не понимают сути и значения государственной регистрации и не видят в ней смысла.

4. Различия в динамике учетно-регистрационного процесса носят выраженный региональный характер, что связано с уровнем социально-экономического развития и особенностями оценки населением социально-экономической ситуации в регионе и перспектив ее дальнейшего развития, отношением к местной власти и ожиданиями изменения материального положения семьи и общего уровня адаптации к происходящим изменениям.

5. Важнейшим фактором, определяющим уровень вовлеченности населения в учетно-регистрационный процесс, является уровень осведомленности населения об имущественных правах и институте государственной регистрации имущественных прав. Исследованием выявлен низкий уровень информированности населения по этим вопросам.

6. Государственное регулирование процесса учета и регистрации недвижимости составляет одну из важнейших составляющих экономической и социальной политики федеральных и местных властей. Политика федеральных и региональных властей в этой сфере должна быть направлена на укрепление уверенности населения в долговременности и стабильности социально-экономической стратегии государства, ее последовательной практической реализации во всех регионах, в дальнейшей позитивной социально-экономической динамике. Необходимо формирование позитивных ожиданий, связанных также с развитием системы государственной регистрации в стране. Политика федеральных и местных властей должна быть нацелена на обеспечение доступности учета и регистрации недвижимости для различных социальных групп. Необходима разработка и проведение эффективной государственной информационной политики, направленной на формирование у населения понимания новой системы имущественных прав, ее значения в современной системе социально-экономических отношений, а также роли государственной регистрации недвижимости в формировании системы имущественных прав в России. Система и процедуры учета объектов недвижимости и регистрации имущественных прав должны быть понятны и доступны населению.

*Larisa Sudas and Konstantin Simonov in "Social Dynamics of the Registration of Rights to Real Estate in Russia" provide the sociological analysis of the process of registration and accounting of real estate in Russia. This process is involving individuals and therefore, there was a need for sociological survey in 7 regions of Russia. The data of quantitative surveys is enriched with the results of focus groups and expert interviews with the clients and officials of respective organizations.*