

Е.А. Хмельницкая

Национальный
исследовательский
университет
«Высшая школа
экономики»

ЮРИДИЧЕСКОЕ ОФОРМЛЕНИЕ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ: ДИАГНОСТИКА НЕУДАЧ «ДАЧНОЙ АМНИСТИИ»

Данное исследование посвящено анализу препятствий проведению «дачной амнистии», начавшейся в России в 2006 г. и имевшей своей целью сокращение издержек, связанных с юридическим оформлением прав собственности на небольшие земельные участки и строения, находящиеся в собственности граждан де-факто. С 1 сентября 2006 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества», впоследствии неофициально названный законом о «дачной амнистии». Данный Закон предусматривал создание особого, упрощенного порядка регистрации ранее возникших прав на определенные типы земельных участков. Однако уже через год после вступления закона в силу было официально признано, что установление новой схемы регистрации прав не принесло существенных результатов: по данным Федеральной регистрационной службы, за 2007 г. из примерно 40 млн фактических владельцев дачных и садовых участков оформило свои права около 706 тыс., т.е. темп «дачной амнистии» составил около 1,7%¹. Другие источники говорят о еще меньшей эффективности механизма: по данным Генеральной прокуратуры, по итогам 2007 г. всего 100 тыс. собственников оформили свои права².

Целью настоящего исследования является анализ проблем, возникающих в процессе проведения реформы в сфере государственной регистрации прав собственности на недвижимое имущество в России, получившей название «дачная амнистия». Исследовательскими задачами проекта являются, во-первых, оценка институциональных последствий нового законодатель-

¹ Согласно данным Росрегистрации. РИА Новости. (<http://www.riarealty.ru/ru/article/20762.html>)

² Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России. М., 2009.

ства в сфере регистрации прав собственности; во-вторых, аналитический и статистический анализ факторов, влияющих на темпы проведения реформы, и выявление факторов, препятствующих массовому юридическому оформлению прав собственности на недвижимость в современной России. Результаты исследования должны способствовать развитию рынка недвижимости в Российской Федерации, а также более эффективному проектированию реформ с учетом реальных обстоятельств их проведения.

Обзор литературы

Проблемам, возникающим при получении формальных прав на активы, находящиеся во владении и распоряжении домашних хозяйств де-факто, но не де-юре, посвящено множество работ. Они указывают на важность вовлечения такого рода активов в формальный юридический оборот. Так, в том случае, если формальная система прав собственности функционирует эффективно, она обеспечивает наиболее защищенные и, что особенно важно для экономического развития, наиболее ликвидные права собственности (см. [De Soto Н., 2000]). В рамках формальной системы прав собственности существует общая информационная база, в которую внесены данные о том, как распределены права собственности на активы, а также о материальных характеристиках самих активов. Такого рода информационная база создается в процессе государственной регистрации прав и перехода прав на активы. Существование единого хранилища всей релевантной информации, касающейся распределения прав собственности, значительно сокращает транзакционные издержки, возникающие в процессе передачи прав.

Действительно, процесс передачи прав собственности в таком случае сопряжен с существенной асимметрией информации относительно «качества» прав и материальных характеристик самого актива. Приобретая недвижимый актив, покупатель должен быть уверен в том, что он сможет сохранить права собственности на данный актив. Покупатель может не обладать информацией о «качестве» прав продавца, например, относительно того, насколько эти права защищены, не существует ли конфликтов, связанных с правами собственности на данный актив, нет ли значительного риска экспроприации данного актива. Он может не обладать информацией и о том, существуют ли какие-либо обременения прав собственности на указанный актив, например залоговые обязательства. Для совершения сделки и покупатель, и продавец должны понести определенные издержки с целью сокращения асимметрии информации такого рода.

В рамках формальной системы прав собственности покупатель в этом случае может решить понести издержки по получению необходимой информации о распределении прав на актив, который он собирается приобрести, из общей информационной базы. Однако в рамках неформальной системы прав собственности, установившейся в некоем сообществе и опирающейся на местные правила и нормы, такого рода трансакционные издержки могут быть значительно выше. В случае, если в рамках данного сообщества не ведется централизованный учет прав собственности, издержки покупателя на получение значимой информации о распределении прав на актив будут высоки. Кроме того, покупатель должен быть уверен, что сама сделка по передаче прав собственности будет признана легитимной, для чего при совершении сделки может потребоваться присутствие свидетелей [Deiningер, 2003].

Однако даже в этом случае покупатель рискует столкнуться с тем, что продавец решит восстановить свои полные права собственности на данный актив после совершения сделки. Дело в том, что в рамках неформальных сообществ в качестве одного из источников прав собственности могут выступать индивидуальные характеристики самого владельца актива, такие как пол, возраст, образование, доход, вовлеченность в сети и т.п. Данные характеристики являются источником так называемых непередаваемых прав собственности. Они поддерживают права собственности продавца и, сохраняясь за ним уже после совершения сделки, могут ослабить права собственности покупателя [Lanjouw, Levy, 2002].

Асимметрия информации и неопределенность возрастают, если покупатель не является членом данного сообщества. В том случае, если у него отсутствуют каналы получения достоверной информации, в качестве которых могут выступать, например, родственные связи и другие сети, трансакционные издержки могут стать запретительно высокими, и сделка не состоится. Этим объясняются эмпирические данные относительно того, что часто перераспределение недвижимых активов ограничивается рамками определенного сообщества [Deiningер, 2003].

В условиях ограниченности рынка недвижимости не может быть развит и кредитный рынок. В рамках неформальной системы прав собственности кредитор также сталкивается с асимметрией информации относительно «качества» прав собственности заемщика и того, с какими издержками для кредитора будет связано отчуждение данного актива в случае неплатежа. Кроме того, отсутствие развитого рынка недвижимости означает, что в случае неплатежа кредитор не сможет достаточно быстро и без издержек перепродать данный актив, чтобы возратить стоимость кредита. Все это должно оказывать непосредственное влияние на ставку процента, по которой формальные или неформальные кредитные организации соглашаются кредитовать соб-

ственников незарегистрированных земельных участков, что подтверждается эмпирическими исследованиями [Field, Torero, 2002; Migot-Adholla et al., 1991; Feder, Onchan, 1987].

Как уже было сказано выше, регистрация прав собственности, обеспечивая общедоступную информационную базу, позволяет сократить транзакционные издержки, связанные с передачей прав. При этом государственная регистрация прав, т.е. внесение данных о распределении прав на актив, способствует сокращению транзакционных издержек не только непосредственно зарегистрировавшего свои права собственника, но и всех его будущих партнеров по сделкам с недвижимостью [De Soto, 2004]. Возможность продавать и покупать недвижимость у незнакомцев имеет очевидный сетевой эффект — издержки каждой из сторон сделки ниже в случае, если другая сторона обладает зарегистрированными правами собственности. Это означает, что создание и расширение эффективно функционирующей формальной системы прав собственности будет способствовать повышению благосостояния как непосредственно неформальных собственников, так и практически любой другой группы агентов, например, банков, страховых и иных коммерческих компаний, государственных служб, в частности, компаний, предоставляющих коммунальные услуги.

В результате существования значительных положительных внешних эффектов регистрационная система может не установиться спонтанно, в связи с тем, что индивидуальные выгоды от формализации значительно меньше общественных [Miceli, Kieyah, 2003]. Так, согласно модели, приведенной в работе Мичели и др., процесс формализации прав собственности может оказаться в состоянии «плохого равновесия», характеризующегося высокими индивидуальными издержками входа и большим неформальным сектором. Наличие такого «плохого» равновесия Мичели связывает с наличием внешних эффектов, которые сопровождают процесс государственной регистрации.

Издержки, связанные с формализацией прав на активы

Процесс формализации прав, в частности процесс государственной регистрации прав, связан с издержками как на индивидуальном, так и на общественном уровне. Во-первых, существуют издержки, связанные непосредственно с процессом установления и расширения формальной системы прав собственности. С точки зрения общества, данные издержки делятся на начальные постоянные издержки установления регистрационной системы и

общей информационной базы и дальнейшие переменные издержки по поддержанию функционирования данных систем [Janczyk, 1977; Miceli, Kieyah, 2003].

Кроме того, менее явные издержки могут возникнуть в случае, если формальная система собственности устанавливается без учета местных социальных условий и неформальных норм. Так, установление формального режима собственности на некоторой территории может каким-то образом подорвать систему существующих в данном сообществе неформальных норм, обеспечивающих взаимодействие и кооперацию индивидов. В результате уровень защищенности прав будет снижен. Это может быть связано с тем, что, с точки зрения неформальных собственников, реформа формализации ставит под сомнение применимость неформальных механизмов, а также создает возможности «захвата» еще незарегистрированных активов [Besteman, 1994]. Не может способствовать повышению эффективности и установление формального режима частной собственности на территории, где существуют неформальные нормы, запрещающие продажу земельных участков [Baland, Francois, 2005].

Помимо этого как индивидуальные, так и общественные выгоды могут сокращаться в связи с недостатками функционирования институтов, поддерживающих формальную систему прав собственности. Формализация прав может, например, не изменить приведенную стоимость актива в том случае, если формальные механизмы принуждения слабы по сравнению с неформальными, и, будучи получены, формальные права собственности, скорее всего, не будут использоваться.

Во-вторых, функционирование формальной системы прав собственности и существование соответствующих государственных механизмов по регулированию процесса формализации сопряжены с издержками другого рода. Эти издержки связаны с тем, что институт государственного регулирования может использоваться определенными группами интересов, например чиновниками, в качестве канала изъятия ренты. Согласно межстрановым исследованиям издержки легализации активов и предпринимательской деятельности значительно различаются в разных странах [Djankov et al., 2002]. Кроме того, эмпирические исследования показывают, что может существовать огромная разница между величиной официальных и неофициальных барьеров на вход, и величина последних иногда достигает колоссальных размеров с точки зрения количества процедур и временных издержек [De Soto, 2000].

Существует несколько гипотез, объясняющих такую значительную вариацию. Одно из объяснений предлагает теория общественного выбора, которая говорит о том, что цель регулирования входа состоит не в повышении общественного благосостояния, а в перераспределении доходов в пользу

определенной группы интересов. В качестве такого рода группы, заинтересованной в повышении государственного регулирования, могут выступать бюрократы. В данном случае каналом изъятия ренты для бюрократов является получение взяток за выдачу разрешений. С этой точки зрения государственные службы являются своего рода пропускными пунктами, которые взимают определенную плату за допуск в формальный сектор.

Еще одно объяснение существования межстрановых различий в величине барьеров на вход предлагает гипотеза зависимости от предыдущего пути развития. Институт государственного регулирования существует не сам по себе, он встроен в общую систему институтов, поддерживающих экономическую деятельность в стране. То, каким образом эти институты функционируют, порождает определенные требования, предъявляемые к объему и виду информации, собираемой государственными регулирующими органами. Так, например, в странах, принадлежащих к англосаксонской правовой семье, где степень формализма в судебной системе меньше и процесс судебного разбирательства является достаточно гибким, требования к информации, собираемой государственными регулирующими органами, существенно ниже, чем в странах континентальной правовой семьи. Существуют исследования, подтверждающие зависимость величины барьеров на вход в стране от источника ее правовой системы [Djankov et al., 2002; Touchton, 2004].

Усиление государственного регулирования входа может приводить к еще более социально неэффективным результатам, если оно сопряжено с увеличением количества государственных и частных служб, каждая из которых способна приостановить или заблокировать процесс входа в формальный сектор. В данном случае мы можем провести аналогию с ситуацией, когда существует некая группа индивидов, каждый член которой обладает правом ограничения доступа к некоторому ресурсу. Эта ситуация является обратной другой ситуации, известной как «трагедия общины». Если в последнем случае неэффективность возникает вследствие чрезмерного использования и истощения ресурса, то в случае, когда несколько агентов обладают правом исключения из пользования, неэффективность будет, наоборот, следствием того, что ресурс используется в объеме, меньшем, чем оптимальный [Buchanan, Yoon, 2000]. Разница между равновесным и оптимальным уровнем использования будет тем существеннее, чем больше фрагментация прав собственности на ресурс, т.е. чем больше агентов обладает правом частичного или полного исключения из пользования ресурсом [Schultz et al., 2004].

Таким образом, если в регулировании входа участвуют несколько государственных служб, каждая из которых выдает разрешения, необходимые для завершения процесса, неэффективность будет порождаться самой струк-

турой системы государственного регулирования. Она будет возникать вследствие того, что доступ в формальный сектор получит меньшее количество агентов по сравнению с оптимальным случаем. При этом коррупция может являться второй наилучшей для общества альтернативой, обеспечивая допуск в формальный сектор для большего количества агентов по сравнению с ситуацией, когда в аналогичной системе государственного регулирования коррупция отсутствует [Ying, Zhang, 2008].

Методология исследования. Информационная база

В настоящее время подготовлена теоретическая основа исследования, включающая в себя обзор и анализ академических статей, в том числе эмпирических работ, посвященных изучению международной практики проведения реформ по формализации прав собственности. Проанализировано законодательство РФ в сфере регистрации прав собственности на недвижимое имущество. Проведены предварительные консультации со специалистами в сфере недвижимости и земельных отношений; проводится анализ кейсов, отражающих типичные ситуации, возникающие в процессе регистрации прав собственности на недвижимое имущество.

Информационную базу исследования составят данные, полученные в результате опроса собственников, как зарегистрировавших, так и не зарегистрировавших права на принадлежащее им недвижимое имущество. В эту базу также войдут объективные показатели и материалы статистики, отражающие уровень развития рынка недвижимости и кредита, темпы государственной регистрации и динамику судебных споров, возникающих в рассматриваемой области земельного законодательства. Будут собраны данные, отражающие уровень государственного обеспечения реформы необходимыми ресурсами, в частности о численности работников в местных подразделениях органа государственной регистрации. В качестве источника информации по мере необходимости будут использованы также экспертные мнения и оценки.

После построения информационной базы предполагается проведение эмпирического анализа с целью выявления факторов, объясняющих различия в темпах государственной регистрации. В качестве зависимых переменных будут рассмотрены показатели успешности реформы (темпы государственной регистрации в рамках «дачной амнистии»), в качестве объясняющих – упомянутые выше факторы, которые предположительно могут оказывать влияние на темпы реформы.

Гипотезы исследования

На первом этапе исследования на основании приведенной выше теоретической и эмпирической литературы было выдвинуто три гипотезы. Первая гипотеза состоит в том, что государство в недостаточной степени поддерживает «дачную амнистию» необходимыми для этого ресурсами. Вторая гипотеза связывает проблемы «дачной амнистии» с «захватом» институтов государственного регулирования прав собственности на местном уровне группами интересов, которые используют данный институт как канал изъятия ренты и получают преимущества от сохранения существующего положения. Согласно этой гипотезе к основным препятствиям на пути успешного проведения реформы, в частности, относятся коррупция в государственных регистрирующих органах и проблемы мотивации чиновников.

Третья гипотеза состоит в том, что общество в целом не предъявляет достаточного спроса на проведение реформы, возможно, потому, что потенциальные выгоды не превышают издержек оформления прав собственности. К факторам, ограничивающим спрос на формальные институты прав собственности, можно отнести подавленное состояние рынков недвижимости во многих регионах страны, а также недостаточную эффективность судебной системы. В результате неразвитости институтов, на которые опирается формальная система прав собственности, индивидуальные преимущества получения зарегистрированного титула собственности не смогут быть реализованы. Кроме того, препятствием на пути роста спроса на юридическое оформление прав собственности могут являться неформальные правила и нормы, регулирующие отношения собственности вне формальной системы и обеспечивающие удовлетворительный уровень защиты прав собственности, что сокращает привлекательность формализации таких прав путем получения должным образом зарегистрированного титула собственности.

Литература

Гайдар Е. Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России. М.: Дело, 2009.

Baland J.-M., Francois P. Commons as Insurance and the Welfare Impact of Privatization // Journal of Public Economics. 2005. 89. P. 211–231.

Besteman C. Individualisation and the Assault on Customary Tenure in Africa: Title Registration Programmes and the Case of Somalia // Africa: Journal of the International African Institute. 1994. 64 (4). P. 484–515.

Buchanan J., Yoon Y. Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons Property // *Journal of Law and Economics*. 2000. Vol. 43. P. 1–13.

De Soto H. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. L.: Bantam Press, 2000.

Deininger K. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank Policy Research Report. Oxford; N.Y.: World Bank, Oxford University Press, 2003.

Djankov S., Glaeser E., Shleifer A. The Regulation of Entry // *Quarterly Journal of Economics*. 2002. P. 1–37.

Feder G., Onchan T. Land Ownership Security and Farm Investment in Thailand // *American Journal of Agricultural Economics*. 1987. Vol. 69. No. 2. P. 311–320.

Field E., Torero M. Do Property Titles Increase Credit Access among the Urban Poor? Evidence from Peru. Research Program in Development Studies. Working paper No. 223. Princeton University, 2002. (http://econ.ucsd.edu/seminars/seven_ssrc/Field_Torero914.pdf)

Janczyk J. An Economic Analysis of the Land Title Systems for Transferring Real Property // *Journal of Legal Studies*. Jan. 1977. Vol. 6. No. 1. P. 213–233.

Lanjouw J.O., Levy P.I. Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador // *Economic Journal*. Royal Economic Society. Oct. 2002. Vol. 112. No. 482. P. 986–1019.

Miceli T.J., Kieyah J. The Economics of Land Title Reform // *Journal of Comparative Economics*. 2003. Vol. 31. P. 246–256.

Migot-Adholla S., Hazell P., Blarel B., Place F. Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Productivity // *The World Bank Economic Review*. 1991. Vol. 5. No. 1. P. 155–175.

Schultz N., Parisi F., Depooter B. Simultaneous and Sequential Anticommons // *European Journal of Law and Economics*. 2004. 17. P. 175–190.

Touchton M.R. A Forced Hand?: Democracy, Dictatorship, and the Regulation of Entry. Paper presented at the annual meeting of the Western Political Science Association. 11 March 2004. Marriott Hotel, Portland, Oregon. (http://www.allacademic.com/meta/p87762_index.html)

Ying Q., Zhang G. Fragmentation of Licensing Right, Bargaining and the Tragedy of the Anti-commons // *European Journal of Law and Economics*. 2008. Vol. 26. No. 1. P. 61–73.