

ПОМИНОВА Ирина Сергеевна

**СТРУКТУРНЫЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ СПЕЦИФИКАЦИИ ПРАВ
СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ**

Специальность 08.00.01 – Экономическая теория

Область исследований: Институциональная и эволюционная экономическая
теория

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание степени кандидата экономических наук

Москва, 2013

Работа выполнена на экономическом факультете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Тамбовцев Виталий Леонидович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, директор Центра аграрно-продовольственной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Шагайда Наталья Ивановна

кандидат экономических наук, руководитель
проекта Департамента международного бизнеса
государственной корпорации по атомной энергии
«Росатом»
Рунов Антон Борисович

Ведущая организация: Центральный экономико-математический
институт РАН

Защита состоится 14 мая 2013 г. в 14:30 на заседании диссертационного совета Д 501.001.23 экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова по адресу: 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 3-й новый учебный корпус, Экономический факультет, ауд. 421.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Автореферат разослан 8 апреля 2013 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
Д 501.001.23
кандидат экономических наук

Рой Лариса Владимировна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Четко специфицированные и защищенные права собственности закладывают основу экономического развития и социальной стабильности. Создание режима исключительности использования объекта имеет место и в отношении частной, и в отношении коллективной, и в отношении государственной собственности, поэтому вопросы спецификации сохраняют значение в рамках любой хозяйственной системы, хотя их роль максимальна в рыночной экономике. Но спецификация и защита прав собственности связаны со значительными издержками. Чем выше эти издержки и чем менее ликвидны ресурсы, тем более ощутимый и длительный эффект оказывает структура прав собственности на производство, распределение и обмен. Земля, в силу таких ее характеристик как недвижимость и долговечность, представляет собой наименее ликвидный ресурс, что, в сочетании с трактовкой земли как национального богатства, обуславливает важность исследования спецификации земельной собственности.

Механизмы возникновения и, особенно, способы закрепления прав собственности до 1990-х гг. вызвали довольно ограниченный интерес среди представителей экономического мейнстрима¹, но с активизацией реформ по данному направлению ситуация стала меняться. Тем не менее, теоретические исследования в области спецификации сохраняют узкую направленность и подчеркивают отдельные ее аспекты.

В практическом плане в 1990-2000-х гг. реформы по формализации прав собственности затронули более 100 стран мира и потребовали миллиардных инвестиций.² Коснулись они и России: акцент в ходе российской земельной реформы стал смещаться от перераспределительных процессов (приватизации начала 1990-х гг.) к формализации (формированию национальной системы регистрации прав собственности начала 2000-х гг.). Продолжающиеся изменения в организации системы регистрации свидетельствуют о том, что

¹ Lueck D., Miceli T.J. Property Law. In: A.M. Polinsky, S. Steven (eds.), Handbook of Law and Economics. – Elsevier, 2007. P. 186-187.

² Land Administration in the Developing World, <http://www.landadmin.co.uk/>

поиск оптимальной для российских условий альтернативы продолжается. В частности, в декабре 2012 г. Правительство РФ официально утвердило «дорожную карту» по оптимизации процедур регистрации недвижимости.³

Таким образом, исследование проблем спецификации прав собственности как фактора, воздействующего на эффективность использования земельных ресурсов, является актуальным, имеющим как теоретическое, так и прикладное значение, в том числе в российских условиях.

Степень разработанности проблемы. Возможность анализа спецификации прав собственности в рамках экономического мейнстрима появилась благодаря развитию новой институциональной экономической теории (НИЭТ). Институциональная трактовка прав собственности начала складываться в 1960-70-е гг. в работах Р. Коуза, Г. Калабрези, Д. Меламеда, Р. Познера, которые опирались на англо-американскую правовую традицию (У. Хохфельд, У. Блэкстон, А. Оноре, Л. Беккер). Возникновение и эволюция прав собственности стали предметом анализа Г. Демсеца, Д. Норта, Дж. Умбека, Т. Андерсона и П. Хилла, Дж. Филда, Дж. Льюека. Можно отметить, что взгляд на проблему возникновения прав собственности в НИЭТ формировался под влиянием философии Нового времени (прежде всего, Дж. Локка и Т. Гоббса). Основы теоретико-игрового моделирования возникновения прав собственности заложены в работах Р. Сагдена, Дж.М. Смита и Дж. Хиршляйфера. Вопросы спецификации в свете возникновения прав собственности были поставлены в работах С. Пейовича и Э. Фуруботна 1970-80-х гг., а различие в существующих взглядах на спецификацию в НИЭТ можно проиллюстрировать на примере трактовок Й. Барцеля и Д. Бромли. Значение формализации прав собственности (как перехода от неформальной спецификации к формальной) было выведено на первый план благодаря исследованиям Э. де Сото в 1990-2000-х гг. Условия выбора между формальными и неформальными правами собственности

³ Здесь и далее подразумевается «единый объект недвижимости» в соответствии с принципом *superficies solo cedit* о неделимости земельного участка и расположенных на нем строительных сооружений, который реализован в большинстве развитых стран мира.

рассмотрены в трудах Л. Алстона, Э. Харриса, Б. Мюллера, Г. Лейбекэпа, Р. Шнайдера, Э. Остром. Моделирование спроса на формальные права собственности, а также выявление сравнительной эффективности альтернативных систем регистрации представлено у Т. Мичели, С. Сирманса, Дж. Кайи, Д. Турнбулла, М. Бейкера, Б. Арунъяды, Н. Гарупы. Основы земельного права и обзор формирования западных систем регистрации изложены у Р. Симпсона.

Практическим аспектам внедрения, реализации и оценке реформ по регистрации прав собственности уделяют большое внимание международные и национальные организации: Всемирный банк (например, исследования Х. де Леглези, Г. Федера, Т. Ончана, И. Лаванденца, Д. Саньяка, Д. Адлингтона), Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН), Продовольственная и сельскохозяйственная организации ООН, Австралийское агентство по международному развитию (AusAID), Международная федерация геодезистов (FIG). Эксперты Всемирного банка также разработали подход к сравнительной оценке систем регистрации (С. Дьянков), который подверг критике Б. Арунъяда. Специалисты FIG, в свою очередь, сформулировали концепцию управления земельными ресурсами, в которой регистрация является одним из ключевых элементов (П. Дейл, Дж. МакЛоглин, Г. Ларссон, Д. Штедлер, С. Энемарк, Я. Уильямсон, Я. Зевенберген).

В российской традиции институциональный анализ прав собственности в преломлении к вопросам спецификации и защиты связан с именами В.Л. Тамбовцева, А.Е. Шаститко, Е.А. Мишиной, Р.И. Капелюшникова, К.И. Сониной, С.М. Гуриева, Л.И. Полищука, А.Б. Рунова. В исследованиях регистрации прав собственности на землю в России продолжает доминировать юридический подход (см. работы Л.А. Кассо, В.П. Грибанова, К.И. Скловского, Д.И. Мейера, М.И. Брагинского, В.А. Алексеева, В.В. Михольской, А.Л. Ильченко). Вместе с тем, в последние годы появляются отдельные работы институциональной направленности, например, Н.И. Шагайды, О.А. Лыковой.⁴

⁴ Работы указанных авторов приведены в библиографическом списке диссертационного исследования.

Объект исследования. В качестве объекта исследования выступают права собственности на землю в трактовке НИЭТ.

Предмет исследования. Предметом исследования являются структурные альтернативы спецификации прав собственности на землю.

Цель и задачи исследования. Цель работы заключается в разработке подхода к выделению и сравнению структурных альтернатив спецификации и его применению к анализу спроса и предложения формальных прав собственности на землю в рамках единой «системы координат» для оценки прогресса в создании национальных систем регистрации. Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

- 1) выделить структурные альтернативы спецификации прав собственности на землю и предложить критерии для формирования пространства выбора способа спецификации;
- 2) дать характеристику института формальной спецификации прав собственности на землю и обобщить условия выбора в ее пользу (условия формирования спроса на формальную спецификацию);
- 3) уточнить классификацию систем регистрации, разработать подход к их оценке и провести количественную оценку сравнительных выгод и издержек;
- 4) проверить наличие спроса на формальную спецификацию прав собственности на землю в России и исследовать его детерминанты;
- 5) применить подход к оценке систем регистрации к анализу российской системы и предложить рекомендации по ее совершенствованию.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Исследование реализовано в рамках НИЭТ с применением таких методов как анализ дискретных институциональных альтернатив, сопоставление выгод и издержек, эконометрическое моделирование.

Относительно методов научного познания можно указать, что данная работа опирается на метод дедукции. Он определяет структуру работы: от общего контекста рассмотрения прав собственности в рамках НИЭТ до

формирования частных рекомендаций по совершенствованию системы регистрации недвижимости в России. Широко использован сравнительный анализ – для сравнения альтернативных способов спецификации прав собственности на землю. В отдельных частях работы находят применение такие методы как исторический анализ (исследование эволюции европейского института регистрации и формирования российской системы) и аналогия (выявление детерминант спроса на регистрацию).

Нормативная и эмпирическая база исследования. Нормативная база исследования представлена российским законодательством, прежде всего, Конституцией РФ; Гражданским кодексом (ГК РФ); Земельным кодексом (ЗК РФ); федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»; Федеральной целевой программой на 2006-2011 гг., направленной на внедрение кадастра недвижимости; Концепцией создания единой федеральной системы государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости; административными регламентами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра).

Для классификации и сравнения систем регистрации, а также для оценки спроса на регистрацию прав собственности в России в работе использованы эмпирические данные:

- Проекта «Кадастровая матрица: международное сравнение кадастровых систем» (Cadastral Template), «Обзоров систем управления землями в Европе и Северной Америке» ЕЭК ООН; Проекта Всемирного Банка «Ведение бизнеса» (Doing Business – DB), статистического приложения к исследованию Центра Европейского права и политики Университета г. Бремен (Zentrum fur Europaische Rechtspolitik der Universitat Bremen – ZERP), частной международной базы данных о недвижимости «Всемирный гид по недвижимости» (Global Property Guide – GPG), сборника «Руководящие принципы партнерства государственного и частного секторов в области управления земельными ресурсами»

ЕЭК ООН, Индекса экономической свободы «Фонда наследие» (Heritage Foundation);

- Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии;
- Российской службы государственной статистики (Росстата); Всероссийской переписи населения 2002 г. (Переписи);
- Докладов о качестве оказания государственной услуги по регистрации прав собственности в России: Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); Института социальных исследований (ИСИ).

Основные положения исследования, их новизна. По итогам исследования был получен ряд результатов, обладающих признаками научной новизны, основные из которых представлены ниже:

- 1) Определено пространство выбора базовых структурных альтернатив спецификации абсолютных прав собственности на материальные объекты: фактическое владение и регистрация. Оно задано двумя критериями: ценностью объекта (следуя логике экономической теории) и типом объекта (следуя юридической логике). Показано, что выбор между формальной спецификацией (регистрацией) и неформальной спецификацией (фактическим владением) возможен только в отношении недвижимого имущества, так как в отношении движимого имущества данные альтернативы совпадают.
- 2) Регистрация прав собственности на недвижимость охарактеризована как формальный институт по спецификации прав собственности, направленный на защиту индивидуальных прав экономических агентов. Обобщены теоретические модели формирования спроса на регистрацию: он представлен как спрос на государственную защиту и детерминирован ценностью объекта, субъективными характеристиками субъектов и объективными условиями регистрации.

- 3) Уточнена классификация систем регистрации в НИЭТ на актовые (регистрация сделок) и титульные (регистрация прав) с учетом содержательных принципов, лежащих в их основе. Предложен подход к сравнительной оценке систем регистрации, предполагающий выделение трех контекстов анализа: технического, технико-юридического и институционального. Проведена количественная оценка актовых и титульных систем регистрации в рамках трех контекстов, которая позволила поставить вопрос о предпочтительности титульной системы (в терминах частных издержек).
- 4) Впервые реализовано эконометрическое исследование формирования спроса на формальную спецификацию прав собственности в России, которое свидетельствует о том, что он формируется в соответствии с «теоретическими» детерминантами: ценностью земель, плотностью населения (уровнем конкуренции), уровнем доходов населения и уровнем образования, расстоянием до центра регистрации и до столицы.
- 5) Раскрыта эволюция формирования института регистрации в современной России в общем контексте земельной реформы. Выявлены акцент на узком контексте регистрации (как публичной услуге) при реформировании российской системы и недооценка влияния уровня защищенности прав собственности. Сформулированы рекомендации по улучшению системы регистрации недвижимости в России.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая значимость работы заключается в разработке подхода, который может способствовать интеграции и обобщению отдельных направлений исследований в области спецификации прав собственности на землю.

Основные результаты были использованы в рамках преподавания спецкурса для магистров Экономического факультета МГУ «Влияние прав собственности на развитие регионов» в 2009-2011 гг.

Практическая значимость работы состоит в расширении возможностей сравнения и оценки национальных систем регистрации на этапах разработки,

внедрения и реализации реформ по формализации, а также при проведении международных сопоставлений для предложения «лучших» практик. Так, отдельные наработки использовались при подготовке материалов НИР «Исследование и анализ внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг» в 2008-2009 гг. Вклад отмечен в публикации по итогам НИР «Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов».⁵

Соответствие диссертации паспорту специальности. Диссертационное исследование выполнено в соответствии с паспортом специальности ВАК РФ 08.00.01 «Экономическая теория» по следующим пунктам:

1.1. Политическая экономия: структура и закономерности развития экономических отношений; формирование экономической политики (стратегии) государства.

1.4. Институциональная и эволюционная экономическая теория: теория прав собственности; теория транзакционных издержек; социально-экономические альтернативы.

Апробация работы. Основные положения диссертационного исследования прошли апробацию в рамках конференции «Инновационное развитие экономики России: роль университетов» (Москва, 2010 г.).

Теоретические и практические результаты представлены в 4 печатных работах, в том числе в двух изданиях, входящих в список ВАК. Общий объем публикаций составляет 3,0 п.л. (из них авторских – 2,3 п.л.).

Структура и объем работы. Структура работы включает введение, три главы, заключение и 12 приложений. Основной текст работы содержит 13 таблиц и 17 рисунков. Библиографический список в количестве 186 наименований прилагается. Общий объем работы составляет 200 стр.

⁵ Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов / Отв. ред. А. В. Клименко. – М.: ГУ-ВШЭ, 2009.

Детализированная по параграфам структура работы имеет следующий вид:

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. Регистрация как институт спецификации прав собственности

§ 1.1. Трактовка прав собственности в НИЭТ

§ 1.2. Выделение структурных альтернатив спецификации

§ 1.3. Формирование спроса на регистрацию прав собственности

ГЛАВА 2. Сравнительный анализ систем регистрации

§ 2.1. Классификация европейских систем регистрации

§ 2.2. Три контекста анализа систем регистрации

§ 2.3. Количественная оценка европейских систем регистрации

ГЛАВА 3. Институциональный выбор системы регистрации прав собственности в России

§ 3.1. Становление института государственной регистрации прав собственности в РФ

§ 3.2. Детерминанты спроса на регистрацию в России

§ 3.3. Оценка российской системы регистрации

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

ПРИЛОЖЕНИЯ

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

Выделение структурных альтернатив спецификации прав собственности на землю

Представляя спецификацию как «создание в той или иной форме режима исключительности использования вещи»⁶, НИЭТ предлагает две точки зрения на роль фактического владения в процессе спецификации абсолютных прав собственности. Подход Й. Барцеля состоит в том, что фактическое владение является достаточным условием спецификации. Д. Бромли подчеркивает, что спецификация предполагает материальные свидетельства. Для уточнения институционального подхода к спецификации роль фактического владения в работе проанализирована в процессе формирования как формальных, так и неформальных прав собственности.

В отношении неформальной спецификации с опорой на философские теории Нового времени о возникновении прав собственности в «естественном состоянии» общества (Дж. Локка, Т. Гоббса, Д. Юма) и на теоретико-игровое моделирование «биологических» механизмов разрешения территориальных споров (Дж.М. Смита, Р. Сагдена) продемонстрировано, что фактическое владение может рассматриваться как достаточно четкий сигнал прав собственности. В отношении формальной спецификации с опорой на юридический подход, прослежена связь между спецификацией через фактическое владение и движимым имуществом и между спецификацией путем внесения данных в реестры и недвижимым имуществом.

Принимая во внимание, что институциональная трактовка прав собственности вобрала в себя элементы как экономического, так и юридического подходов, пространство выбора базовых структурных альтернатив спецификации прав собственности на материальные объекты – формальной (на основе внесения данных в реестры) и неформальной (на основе

⁶ Тамбовцев В.Л., Шаститко А.Е. Упорядочение отношений собственности: структура проблемы, индикаторы, направления действий / Отчет РЕЦЭП. М., 2005. С. 20.

фактического владения) – задано двумя критериями: ценностью объекта и его типом.

Представленная на Рисунке 1 схема иллюстрирует логику выбора способа спецификации в зависимости от типа и ценности объекта: режим исключительности будет иметь место только в отношении ценных (конкурентных) объектов, права на которые можно зафиксировать; выбор между альтернативами возможен только в случае недвижимого имущества, так как в случае движимого они совпадают; значительная часть объектов движимого имущества в процессе производства следует судьбе недвижимого, а после, становясь товаром, переходит в режим движимого.

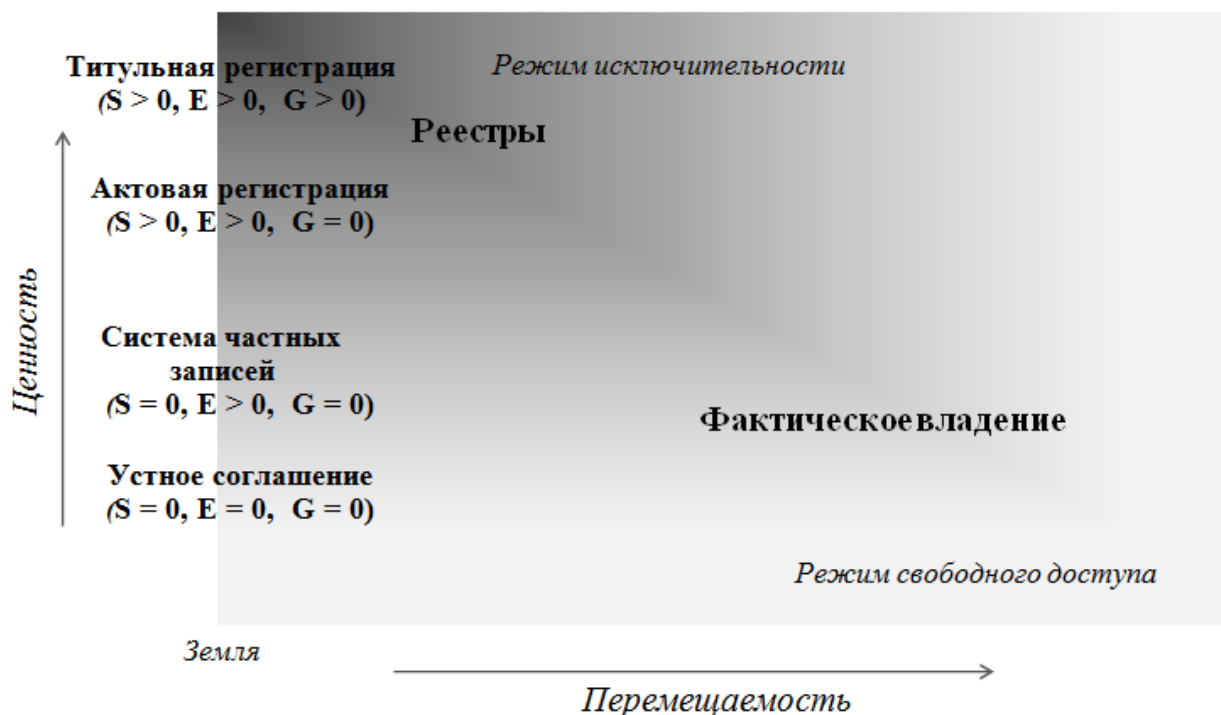


Рисунок 1 – Пространство выбора спецификации прав собственности

Примечание: S – предоставление государством услуг по регистрации; E – наличие вещественных свидетельств о переходе прав собственности; G – государственные гарантии чистоты титула.

Обращение к истории возникновения и эволюции систем регистрации позволило детализировать структурные альтернативы спецификации прав собственности на землю, выделив две неформальные альтернативы (устное соглашение и систему записей) и две формальные альтернативы (актовую и титульную регистрацию) – в зависимости от того, специализируется ли государство на предоставлении услуг по регистрации.

Спонтанный характер формирования неформальных прав собственности, широкое многообразие локальных обычаев и практик закрепления и передачи этих прав и наблюдаемая в мире тенденция к формализации обусловили акцент работы на формальных альтернативах спецификации, то есть регистрации.

Регистрация как институт формальной спецификации

Регистрация определена как институт формальной спецификации прав собственности, направленный на защиту индивидуальных прав экономических агентов. Под институтами в работе понимаются «правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми».⁷

Предложенное в работе определение регистрации построено на сопоставлении этого понятия с близким, но не тождественным ему понятием земельного кадастра, исторически направленным на поддержку налогообложения, и соотнесено с трактовкой Европейской экономической комиссии и Международной федерации геодезистов.

«Институциональная» трактовка позволила охарактеризовать регистрацию через логические блоки «формулы института», которые в наиболее полном варианте включают: Ситуацию (E) – условия приложения нормы; Индивида (I) – адресата нормы; Предписываемое действие (A) – содержание нормы; Санкции (S) за неисполнение предписания (A); и Гаранта нормы (G), то есть субъекта, применяющий санкции (S) к нарушителю.

- *Ситуация (E)*: Необходимость в регистрации возникает в случае формализации или в случае изменений в правах собственности на землю (затрагивающих объект, субъект или содержание права). Соответственно, в первом случае речь идет о первичной регистрации (внесении данных в реестр), которая преимущественно имеет место на этапе формирования легального земельного рынка, а во втором – о перерегистрации (обновлении данных в реестрах), которая связана с этапом его

⁷ Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS, 1993. Вып. 2. С. 73.

функционирования. Здесь можно обозначить основные функции института регистрации: защиту, так как именно посредством спецификации определяются механизмы защиты и гарант прав собственности (для формальной спецификации – государство); и формирование легального земельного рынка, так как спецификация способствуют снижению неопределенности внешней среды и расширению поля для обменов.

- *Индивид (I)*: Адресатами действия норм о регистрации потенциально являются все фактические собственники земельных участков. При этом эффективность системы регистрации (полнота, актуальность и достоверность реестров) напрямую зависит от ее востребованности у адресатов: если информация реестров не обновляется, то происходит обесценение системы.
- *Предписываемое действие (A)*: Регистрация прав собственности, особенно первичная, обыкновенно предполагает три этапа: установление содержания права собственности и обременений; определение границ земельного участка; документирование. Повторная регистрация может сводиться к последнему этапу.
- *Санкции (S) и Гарант нормы (G)*: В общем случае санкций за незарегистрированные права собственности на землю не предусмотрено⁸, но отсутствие регистрации значительно повышает риски захвата и экспроприации и ограничивает возможности по распоряжению земельным участком (так как он оказывается за пределами легального поля), что само по себе создает стимулы следовать правилу. Государство как агент, гарантирующий защиту прав собственности, не будет предоставлять ее незарегистрированным собственникам.

Спрос на регистрацию прав собственности в таком ключе представлен как спрос на государственную защиту. Обобщение результатов теоретических

⁸ Хотя, например, в России рассматривается возможность введения штрафов за неисполнение обязанности по государственной регистрации прав на недвижимое имущество в установленный законом срок.

моделей в НИЭТ (Л. Алстона, Э. Харриса, Б. Мюллера, Т. Мичели, С. Сирманса, Дж. Кайи) позволило выделить три группы детерминант спроса на регистрацию: факторы, определяющие уровень конкуренции за ресурс; объективные издержки регистрации (расстояние до центра регистрации, время рассмотрения документов); субъективные издержки регистрации, заданные индивидуальными характеристиками экономических агентов (уровень образования, уровень доходов).

Подход к анализу сравнительных издержек и выгод альтернативных систем регистрации

На стороне предложения НИЭТ различает две альтернативные системы регистрации в зависимости от ее объекта: регистрация сделок соответствует актовой системе, а регистрация прав собственности – титульной системе. В содержательном плане это формальное разделение соотнесено с действием принципа добросовестности приобретателя, который присутствует в титульной системе и отсутствует в актовой. Он подразумевает, что в случае возникновения земельного спора, система отдаст приоритет текущему (зарегистрированному) собственнику.

Вместе с тем, в эмпирических исследованиях однозначное определение класса национальной системы по формальному признаку в ряде случаев затруднительно, что потребовало уточнения. Объектом сравнительного анализа в работе стали европейские системы регистрации как наиболее развитые и стабильные.

С учетом сделанных в работе уточнений (расширенной классификации систем регистрации) и выявленных тенденций (выбор в пользу титульных систем) для последующей оценки выделены четыре класса европейских систем: «классическая» регистрация титулов, «постсоциалистическая» регистрация титулов; регистрация актов; переходная система от акта к титулу (см. Рисунок 2).



Рисунок 2 – Карта современных европейских систем регистрации

К оценке систем регистрации предложен подход, включающий три контекста анализа: технический, технико-юридический и институциональный. В узком техническом контексте регистрация понимается как публичная услуга, находящаяся в ведении государственных служащих. Считая фиксированные издержки европейских систем регистрации сопоставимыми и принимая в расчет их стремление к самоокупаемости, сравнение опиралось на переменные издержки, то есть частные издержки экономических агентов.

В техническом контексте издержки сведены к уплате государственной пошлины и времени прохождения процедур, а рекомендации по улучшению системы – к административной реформе. Количественная оценка указывает на то, что при стоимости регистрации, не превышающей 1% от стоимости регистрируемого имущества, время, затрачиваемое на регистрацию, выше в актовых системах (см. Таблицу 1).

Таблица 1 – Количественная оценка в техническом контексте

Система регистрации	2006 г.			2012 г.	
	Дни DB	Цена 1 ZERP	Цена 2 ZERP	Дни DB	Цена GPG
<i>Классическая регистрация титулов</i>	29 (5)	0,40% (5)	0,42% (5)	15 (8)	0,32% (8)
Переходная система от акта к титулу	38 (5)	0,08% (5)	0,10% (5)	18 (5)	0,35% (5)
Постсоциалистическая регистрация титулов	161 (5)	0,02% (5)	0,05% (5)	43 (5)	0,37% (5)
<i>Регистрация актов</i>	89 (4)	0,24% (4)	0,25% (4)	31 (9)	0,36% (5)
Общее по странам ЕС	79 (19)	0,18% (19)	0,20% (19)	28 (31)	0,35% (31)

Примечание: Дни DB – Количество дней, затрачиваемое на регистрацию.

Цена 1 ZERP – Плата за регистрацию недвижимости стоимостью 250 000 евро.

Цена 2 ZERP – Плата за регистрацию недвижимости средней по стране стоимости.

Цена GPG – Плата за регистрацию недвижимости стоимостью 250 000 евро.

В скобках указано количество стран в выборке.

Источник – ZERP, Worldbank Doing Business, Global Property Guide.

В технико-юридическом контексте акцент сделан на характеристиках системы регистрации, определяющих уровень гарантий системы и механизмы защиты. Титульная регистрация, предоставляя гарантии чистоты титула, в большей степени способствует снижению уровня неопределенности внешней среды и, соответственно, риска утери права собственности. В теории допускается индивидуальный выбор между альтернативными системами; при этом титульная система оказывается предпочтительнее для более ценных земель, а актовая – для менее ценных. На практике выбор системы регистрации закрепляется на государственном уровне.

Обращение к европейскому опыту выявило тенденцию перехода к титульной системе: первоначально он был ограничен качеством кадастров, но на современном этапе они практически завершены. Таким образом, в большинстве европейских стран действует принцип добросовестности приобретателя (см. Таблицу 2). Также для Европы характерен достаточно высокий уровень защиты прав собственности: в «титульных» странах (за исключением постсоциалистических) он несколько выше, чем в «актовых».

Таблица 2 – Количественная оценка в технико-юридическом контексте

Система регистрации	Механизм защиты	Уровень защиты 2006	Уровень защиты 2012
<i>Классическая регистрация титулов</i>	Защита добросовестного приобретателя	90 (8)	90 (8)
Переходная система от акта к титулу	Защита добросовестного приобретателя	82 (5)	82 (5)
Постсоциалистическая регистрация титулов	Защита добросовестного приобретателя	54 (9)	60 (9)
<i>Регистрация актов</i>	Отсутствие защиты добросовестного приобретателя	72 (9)	67 (9)

Источник – Heritage Foundation.

Широкий институциональный контекст анализа направлен на более полный учет издержек систем регистрации, включая все ее этапы (а не только документирование, как в техническом контексте) и допуская привлечение специалистов частного сектора: риелторов, нотариусов и юристов, а в ряде случаев, геодезистов и страховых компаний.

В Европе в области регистрации получило распространение государственно-частное партнерство (ГЧП), причем уровень регулирования профессиональной деятельности может быть поставлен в зависимость от класса системы регистрации: в актовой системе он выше, что можно трактовать как попытку «компенсировать» более низкие гарантии чистоты титула. Количественная оценка (см. Таблицу 3) вновь выявляет более высокий уровень издержек для актовой системы, особенно с учетом налогов.

Таблица 3 – Количественная оценка в институциональном контексте

Система регистрации	2006 г.				2012 г.	
	TC1 ZERP	TC1 ZERP без налогов	TC2 ZERP	TC2 ZERP без налогов	TC GPG	TC GPG без налогов
<i>Классическая регистрация титулов</i>	7,26% (5)	4,76% (5)	7,51% (5)	5,01% (8)	9,09% (8)	5,88% (8)
Переходная система от акта к титулу	7,12% (5)	3,36% (5)	7,63% (5)	3,49% (5)	12,03% (5)	6,63% (5)
Постсоциалистическая регистрация титулов	6,72% (5)	3,17% (5)	8,78% (5)	4,90% (9)	8,18% (9)	6,13% (9)
<i>Регистрация актов</i>	13,99% (4)	6,63% (4)	14,63% (4)	6,93% (9)	17,11% (9)	8,85% (9)
Общее по странам ЕС	8,50% (19)	4,37% (19)	9,38% (19)	4,99% (31)	11,63% (31)	6,94% (31)

Источник – ZERP, Global Property Guide.

НИЭТ исходит из того, что уровень гарантий в титульной системе выше, чем актовой, но издержки в актовой системе ниже, чем в титульной, что и позволяет рассматривать их как альтернативы. Количественная оценка европейских систем регистрации выявила, что в терминах частных издержек и выгод титульные системы регистрации предпочтительнее, чем актовые, что приводит к вопросу о том, является ли актовая система альтернативой титульной или этапом эволюции на пути к ней?

Предложенный в работе подход к оценке систем регистрации может служить альтернативой оценкам Всемирного банка, публикуемым с 2005 г. Они получили широкое распространение и оказывают ощутимое влияние на ход реформ в данной области. Признавая их преимущества (широту охвата, регулярность и сопоставимость), важно также понимать ограничения, с ними связанные, в числе которых выделены: акцент на стороне издержек при нивелировании различий на стороне выгод; учет только обязательных процедур регистрации, приводящий к занижению оценок; универсальный характер рекомендаций, сводящий их к узкому контексту.

Формирование спроса на регистрацию прав собственности в России

На этапе становления легального земельного рынка, который имеет место в России, на первый план выходит первичная регистрация. Исследование спроса на нее сосредоточено на землях сельскохозяйственного назначения: на эту категорию приходится около 97% земель в частной («негосударственной») собственности в стране. В отсутствие прямых статистических данных о количестве зарегистрированных участков по субъектам федерации применен косвенный показатель – количество кадастровых планов земельных участков (КПЗУ), выданных Росреестром по заявкам о постановке на государственный кадастровый учет. Статистика показывает, что динамика спроса на первичную регистрацию последних лет неоднозначна: введение упрощенного порядка способствовало его увеличению в 2007-2009 гг., но уже в 2010 г. он вновь стал

снижаться. Исследование детерминант спроса в такой ситуации может способствовать разработке мер по его стимулированию.

Для проведения эконометрического исследования в работе использованы панельные данные по 70 регионам РФ за 2006-2010 гг. Гипотезы относительно детерминант спроса на регистрацию (LREGHRSL) сформулированы на основе обобщенных в работе теоретических моделей: с ростом плотности населения (*LDENT*), стоимости земельных участков (*CADR*), количества муниципальных образований (*MUN*), доли лиц с высшим образованием (*EDUH*) и среднедушевого дохода (*LINCOME*) спрос на регистрацию в регионе будет возрастать. Увеличение расстояния до Москвы (*TOMOSCOW*), напротив, будет этот спрос снижать.

В ходе эконометрического оценивания применены несколько моделей: сквозная регрессия, регрессия «between», модель с фиксированными эффектами, модель со случайными эффектами и сквозная регрессия с включением дамми-переменных для временных периодов. Эконометрическая проверка не опровергла выдвинутые гипотезы: плотность населения положительно влияет на спрос (как в целом по региону, так и только в сельской местности); положительно также влияние количества муниципальных образований; увеличение среднедушевого дохода и доли лиц с высшим образованием ведут к росту спроса на регистрацию, а расстояние до Москвы его уменьшает. Наилучший результат (R^2 более 0,6 при F -статистике 56,68) продемонстрировала модель сквозной регрессии с «временными» дамми-переменными (D – для учета «временных» эффектов) и дамми-переменными, характеризующими долю приватизированных земель в субъекте федерации (P). Она выражена в следующей формуле (в скобках указаны значения стандартных ошибок):

$$\begin{aligned} \text{LREGHRSL} = & -1,00 + 0,86\text{LDENT} + 0,53\text{LINCOME} + 0,01\text{EDUH} + 9,78\text{MUN} - \\ & - 0,30\text{D06} - 0,60\text{D07} - 0,10\text{D08} + 0,28\text{D09} - 1,01\text{P2} - 1,27\text{P3} - 1,62\text{P4} \\ & (1,520) \quad (0,057) \quad (0,158) \quad (0,002) \quad (1,970) \\ & (0,126) \quad (0,122) \quad (0,119) \quad (0,119) \quad (0,159) \quad (0,193) \quad (0,196) \end{aligned}$$

Примечание: $P1$ (базовая) означает, что доля приватизированных земель находится на уровне 51-66%, $P2$ – на уровне 31-50%, $P3$ – на уровне 10-30% и $P4$ – на уровне <10%; $D10$ (базовый) означает 2010 г., $D9$ – 2009 г., $D08$ – 2008 г., $D07$ – 2007 г., $D06$ – 2006 г.

В данной регрессии интерпретация коэффициентов пространственная, следовательно, если в *i*-ом регионе логарифм плотности населения (*LDENT*) на 1% больше, чем в *j*-ом, то логарифм КПЗУ (*LREGHRSL*), характеризующий спрос на регистрацию прав собственности, в нем на 0,86% больше. Если логарифм уровня доходов населения (*LINCOME*) в *i*-ом регионе на 1% больше, чем в *j*-ом, то регистрация в нем востребована на 0,53% больше. Далее, если доля лиц с высшим образованием (*EDUH*) и количество муниципалитетов на гектар (*MUNH*) в *i*-ом регионе на 1% больше, чем в *j*-ом, то спрос на регистрацию в нем больше соответственно на 0,01% и на 9,78%. Все коэффициенты при регрессорах остались значимыми на 1%-м уровне.

Значимыми оказались и коэффициенты при дамми-переменных, отвечающих за долю приватизированных земель. При этом сами коэффициенты при *P2*, *P3* и *P4* отрицательны, то есть чем ниже доля частной собственности в регионе, тем меньше там регистрируется участков. Полученные результаты указывают на то, что на регистрацию прав собственности в России воздействуют факторы, характерные для формирующегося спроса.

Оценка российской системы регистрации и рекомендации

Формирование системы регистрации в России происходило в рамках, заданных ходом земельной реформы, и заняло несколько этапов. Первый этап – этап возникновения растянулся на 1990-1998 гг. и привел к принятию закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». На втором этапе 1998-2004 гг. продолжилось принятие системообразующих законов («О государственном земельном кадастре» и «О землеустройстве») и возникли ключевые реестры. Третий этап 2004-2009 гг. был тесно связан с реализацией в России административной реформы и повышением качества оказания государственной услуги по регистрации. Современный этап 2009-2014 гг. направлен на дальнейшую оптимизацию оказания услуг по регистрации и реорганизацию системы управления (объединение структур в рамках Росреестра).

К ключевым факторам, оказавшим влияние на российскую систему регистрации, отнесены: сохранение деления земель на категории, долевое распределение земель, параллельная приватизация земель и объектов недвижимости, неравномерность в ходе реформ в региональном разрезе и неопределенность со сроками. Эти факторы обозначили ряд трудностей на пути первичной регистрации, которые разрешены не до конца.

Российский институт регистрации приближается к завершающей фазе своего становления, вслед за которой следует ожидать фазу массового использования. Это означает, что чем дальше, тем сложнее будет вносить в нее содержательные изменения. В этой связи целесообразно оценить текущие параметры российской системы и сравнить их с параметрами европейских систем аналогичного класса (см. Рисунок 3).

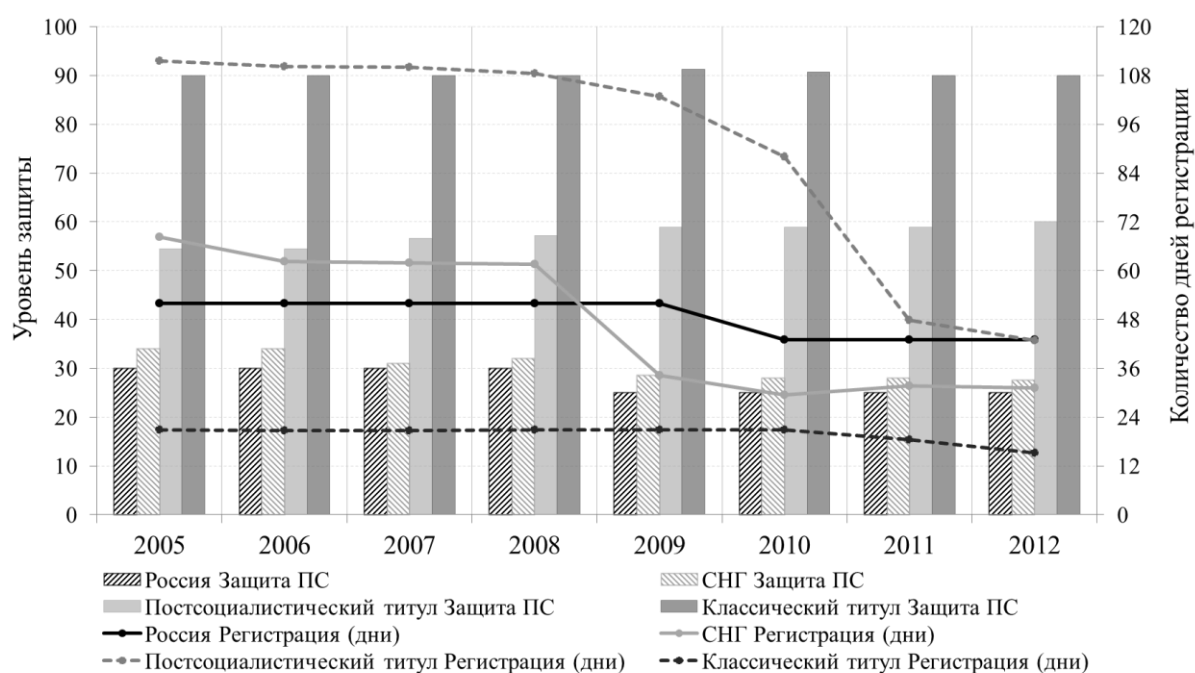


Рисунок 3 – Сравнительная динамика «выгод и издержек» регистрации

Источник – Worldbank Doing Business, Heritage Foundation.

В техническом контексте оказание услуг по регистрации в России регламентировано, а их качество подлежит мониторингу: услуги Росреестра востребованы и потребители в целом удовлетворены их качеством. В технико-юридическом контексте в России декларирован принцип добросовестного приобретателя, что характеризует ее как титульную, при этом защита прав собственности в стране находится на низком уровне и не соответствует

требованиям рыночной экономики. В институциональном контексте оценка затруднена: роль профессиональных посредников (кадастровых инженеров, риелторов, нотариусов) подлежит уточнению.

На стороне издержек, выраженных через время регистрации (стоимость перерегистрации в России одна из наименьших в мире), переходные системы демонстрируют явную тенденцию к снижению, хотя для России она менее выражена. Тем не менее, они еще не достигли стабилизированного уровня стран с «классическим титулом».

На стороне выгод, представленных как уровень защиты прав собственности, страны «постсоциалистического титула» имеют позитивную динамику, медленно приближаясь к группе «классического титула», а динамика стран СНГ и России негативна. Таким образом, говорить об улучшении систем регистрации с определенностью можно только в отношении стран «постсоциалистического титула», где снижение издержек спецификации происходит на фоне роста защиты прав собственности.

В 2012 г. в России была утверждена «дорожная карта» по регистрации прав собственности на недвижимость, направленная на значительное сокращение ее сроков при сохранении низкой стоимости и ориентированная на рейтинг Всемирного банка. Обозначенные в работе ограничения подхода Всемирного банка, вероятно, повлияли на акцент российской реформы на узком контексте регистрации и недооценку уровня защиты прав собственности.

Представляется, что задача создания в России эффективного института формальной спецификации носит комплексный характер, и для ее решения необходимо учитывать как сторону издержек, так и сторону выгод регистрации. В таком свете основная рекомендация для дальнейшего совершенствования российской системы состоит в обеспечении адекватного уровня защиты прав собственности и последовательном применении на практике декларируемых принципов регистрации. Классифицируя российскую систему регистрации как титульную, следует также поддержать инициативу создания компенсационного фонда по возмещению убытков (как «комплементарного» для данной системы

института) и рекомендовать провести тщательный анализ последствий усиления роли нотариата. Наконец, важным направлением является завершение первичной регистрации, что предполагает стимулирование процесса заполнения реестров: здесь можно рассмотреть вариант перехода к систематической регистрации на отдельных территориях, приоритетность которых может быть определена с использованием информации о детерминантах спроса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализованное исследование структурных альтернатив спецификации прав собственности на землю позволило обозначить пространство выбора способа спецификации, определить условия выбора в пользу формальной спецификации и провести сравнительный анализ систем регистрации (которая была охарактеризована как институт формальной спецификации). Для сравнительного анализа систем регистрации был предложен авторский подход, предполагающий выделение трех контекстов, что расширяет возможности проведения сравнения относительно существующих подходов, прежде всего, подхода Всемирного банка.

В рамках предложенного подхода было рассмотрено становление института регистрации прав собственности на недвижимость в России. Для определения детерминант спроса на регистрацию было проведено эконометрическое исследование, впервые с использованием российских данных. Параметры российской системы были оценены в рамках трех контекстов анализа и сопоставлены с показателями других стран. В результате были предложены рекомендации по совершенствованию российской системы регистрации.

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ

В изданиях, рекомендованных ВАК:

- 1) Регистрация как институт спецификации прав собственности на недвижимость // Экономическая наука современной России. 2009. № 3. С. 65-76 – 1,0 п.л.
- 2) Тутов Л.А., Гаврина Е.Г., Поминова И.С. Вторая международная конференция «Инновационное развитие экономики России: ресурсное обеспечение» // Вестник МГУ. 2009. № 5. С. 95-107 – 1,0/0,3 п.л (в соавт.)

В прочих изданиях:

- 3) Уровень образования как детерминанта спроса на регистрацию прав на недвижимость // Инновационное развитие экономики России: роль университетов. Сборник статей по материалам Третьей Международной научной конференции. Том 1. – М.: Офис 2000, 2010. С. 266-271 – 0,3 п.л.
- 4) Институциональный подход к анализу регистрации прав собственности на землю / Новые институционалисты / Под ред. Е. Кудряшовой – М.: МАКС Пресс, 2011. С. 183-196 – 0,7 п.л.