И.А.Румянцев,
кандидат физико-математических наук;
Л.Г.Судас,
доктор философских наук, профессор

ПРАВА НА НЕДВИЖИМОСТЬ: ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Вопрос о собственности после некоторого затишья вновь оказался в центре общественного внимания и политической борьбы. И вновь российские правые и прежние (старые) демократы предлагают обществу принять право собственности и индивидуальной свободы в качестве приоритетных ценностей. Так, Г.Явлинский, говоря в своей программной статье[1] о главных направлениях «осмысленных российских реформ», компасом таких реформ считает «опорный набор базовых ценностей, к которым в первую очередь относятся приоритет прав человека, в том числе права собственности, индивидуальная свобода и понятие социальной справедливости». Именно этот набор ценностей, по его мнению, «отличает страны, концентрирующие у себя большую часть наиболее ценных экономических ресурсов, в первую очередь интеллектуальных и технологических, а также финансовых и силовых, от остальных», поэтому «без формулирования их как общественных целей, как ориентира при выборе стратегии никакие реформы как средство модернизации российского общества невозможны».

Однако вновь, как и прежде, в качестве общественной цели правые и демократы выдвигают борьбу за гарантии прав крупной собственности, основная часть которой так или иначе связана с итогами приватизации и особенностями приватизации собственности, которая ранее была государственной. В сложившейся социальной и политической ситуации выражается согласие на поиск путей к социальному консенсусу по вопросу о легитимации приватизации и возникших в ее результате отношений. Признается возможным поиск компромиссного решения, которое бы обеспечило, с одной стороны, гарантии незыблемости прав собственников, а с другой – «в интересах общества сформулировало бы правила распоряжения активами, которые были получены в результате бюрократической приватиза-

[1] См.: «Дорожная карта» российских реформ // Новая газета. 2005. № 30 (1055).

ции». Это должно обеспечить эффективность использования активов, оказавшихся в распоряжении новых собственников, и одновременно сохранить определенный уровень контроля над их использованием, которое соответствует общественным целям. Выражается согласие на получение гарантий прав собственности от государства «в обмен на некоторые ограничения при их использовании (обязательный, хотя бы и временный, перевод денежных средств в российскую банковскую систему, уплата постфактум подоходного налога с официальной амнистией по допущенным налоговым нарушениям и т.п.)».

И вновь, как и прежде, вне сферы интересов правых и «демократических» политиков остается вопрос о праве собственности для мелких и средних собственников, для массовых слоев населения, т.е. для абсолютного большинства общества. Остается в стороне и вопрос о месте этих граждан в системе новых отношений собственности, которые сформировались в России в ходе произошедшей социальной революции, изменившей основополагающие экономические отношения. Не поднимается вопрос о легализации собственности массовых социальных групп, которую они получили главным образом в период социализма, хотя его решение не осложняется проблемой легитимности, о правилах и возможностях распоряжения этими активами и возможностях их оборота, в целом – об эффективном использовании населением оказавшихся в его руках активов. Не ставится вопрос и о гарантиях прав собственности для массовой категории собственников, которые, в отличие от крупных собственников, могут и должны быть предоставлены государством безо всяких условий и ограничений. Ни одна политическая сила не выдвигает серьезной политической стратегии по отношению к этим собственникам, не выдвигает в качестве общественной цели борьбу за гарантии их прав.

В отсутствие внятной политической стратегии все существующие здесь вопросы, жизненно важные для абсолютного большинства общества и требующие безотлагательного решения, всецело отданы на откуп бюрократии. В результате государственное регулирование отношений собственности формировалось и продолжает развиваться исключительно по законами функционирования бюрократии – без какой-либо системности, в борьбе бюрократических ведомств и лидеров за сиюминутные интересы, в которой выигрывает тот, кто в данный момент оказался сильнее и влиятельнее.

Создание в сфере регулирования недвижимости в результате бюрократической борьбы трех разнородных структур – органов: 1) технической инвентаризации; 2) земельного кадастра; 3) регистрации прав – сделало процесс легализации объектов и регистрации имущественных прав на объекты сверхсложным и длительным, и слож-

ность его возрастает с каждым годом. Он обрастает все новыми и новыми бюрократическими правилами. Чтобы не брать на себя ответственность, бюрократия, как обычно, защищается новыми и новыми документами, которые заинтересованное лицо, в данном случае обладатель права, должно принести из других федеральных, региональных или местных органов. Даже в простых случаях процесс легализации недвижимости занимает многие месяцы, а обычно тянется годами, неизбежно становясь источником коррупционных доходов. Значительные затраты времени для хождения по бюрократическим инстанциям делают процедуру легализации недвижимости недоступной для работающих и занятых людей, имеющих средства. Если недвижимость находится не по месту постоянного проживания гражданина или нахождения юридического лица, то для ее легализации приходится прибегать к услугам специальных людей или организаций, стоимость которых достаточно высока и для бедных слоев вовсе не доступна.

В целях упрощения процедур легализации бюрократия провозглашает лозунг работы по принципу «одного окна». Этот неудачный термин, который необходимо писать в кавычках, подразумевает передачу сведений, которые хранятся в государственных и муниципальных органах, без участия клиентов. Однако такая работа едва ли возможна при современных отношениях между различными бюрократическими органами.

Легализация объекта начинается с его инвентаризации. Со времен социализма население обладает некоторыми небольшими объектами недвижимости – квартирами, земельными участками, дачами, гаражами. Однако стоимость работ по инвентаризации, проводимых коммерческими структурами, недоступна для людей с низкими доходами.

Инвентаризация недвижимости как государственная система в ее настоящем виде родилась в 1920-х гг. В те времена ликвидировались «последствия» временной возможности заниматься свободным предпринимательством, которое называлось «новой экономической политикой», и считалось временным отступлением от генерального курса Коммунистической партии. Надзор за действиями граждан стал и всегда оставался негласной обязанностью технической инвентаризации, которую она осуществляла в рамках административной экономики.

После массовой приватизации жилья с начала 1990-х гг. служба технической инвентаризации занялись регистрацией права собственности. В то время БТИ была единственной социалистической структурой, которая могла выполнить эту функцию. Одновременно органы технической инвентаризации стали превращаться в ком-

мерческие предприятия и работать с целью извлечения прибыли. Поскольку при социализме они были хозрасчетными и жили за счет самообеспечения, им почти незаметно удалось перейти на коммерческие условия. Назначенные монополистами предприятия, занимающиеся инвентаризацией, быстро накопили значительные финансовые средства. Это позволило системе инвентаризации влиять на принятие нужных для нее законов и решений правительства. Государство закрепило за системой технической инвентаризации монополию на обязательный учет и инвентаризацию, обязав собственников проводить эти работы за свой счет при каждом правовом акте с недвижимостью. Это благоприятствует получению сверхприбылей и формированию финансовой мощи системы инвентаризации. Правительство предпринимало вялые попытки вывести учет из зоны коммерции, но эти намерения не реализованы, и вероятно не случайно.

Что представляют собой данные по инвентаризации, которые государство обязывает покупать каждого собственника? Это достаточно подробный технический чертеж объекта, данные которого для учета объекта избыточны, а для технической реконструкции недостаточны. То есть данный учет приспособлен к тому состоянию, когда государство было единственным собственником объектов недвижимости. Для новых частных собственников существующая форма учета бесполезна. При нормальной инвентаризации клиент сам должен выбирать, какие данные об объекте ему необходимы, а это зависит от его дальнейших целей. При регистрации права на объект не нужен его технический чертеж, как не нужен технический чертеж автомобиля при его регистрации, как не требуется исследования состояние здоровья гражданина при выдаче ему паспорта и регистрации места жительства. Как обычно, бюрократия извращает все, за что берется.

Существуют определенные технические нормы, которые не допускают какого угодно преобразования объекта. Следить за соблюдением этих норм также поручено БТИ. Получение разрешения на преобразования внутри квартир превратилось в хороший источник доходов для чиновников. Получить такое разрешение крайне трудно. Давать заключение о возможности перестройки должен архитектор, а не сотрудник инвентаризации, который не имеет специального образования и не обязан понимать, какие конструкции здания нельзя перестраивать. Войдя во вкус, чиновники придумали, что у них надо спрашивать разрешение даже на такие мелочи, как покраска стен, замена дверных блоков или электрических розеток.

В системе технической инвентаризации мы встретим стандартное отвратительное отношение чиновников к просителям. Не надо лука-

вить, и в остальных организациях, занимающихся регулированием недвижимости, вы не найдете ничего существенно иного. Любое обращение гражданина к власти требует от просителя адского терпения, сопровождается чиновной бездеятельностью и произволом, неоправданными отказами по любому поводу, долгим ожиданием приема в неудобное для работающего человека время, стоянием в длинных очередях в неприспособленных помещениях, унижением просящего. В государственных органах и наскоро образованных из них псевдорыночных структурах процедура обращения с клиентом скорее напоминает процесс следствия и дознания, чем процедуру проверки и регистрации. Вероятно, создать современный государственный сервис в России невозможно, ведь для этого надо существенно изменить само государство и его отношение к гражданам, а устоявшиеся вековые традиции этого не позволяют.

Система измерения земельных участков или их формирования при образовании нового участка называется в России землеустройством. Сегодня эта функция отделена от инвентаризации остальной неземельной недвижимости. Полное разделение двух ветвей инвентаризации произошло в начале «перестройки», но и в советское время это были различные функции. Техническая инвентаризация обмеряла участки на городских территориях, но эти измерения не использовали геодезические технологии. Геодезисты в советские времена работали над большими земельными объектами, сельскохозяйственными угодьями и большими объектами, принадлежащими военным или промышленности.

Объединение двух инвентаризаций – земли и иной недвижимости – обсуждается уже несколько лет, но никаких активных действий для этого не предпринимается, как обычно, все заканчивается разговорами. По законам бюрократии можно создавать новые структуры, но объединять или ликвидировать что-то российская бюрократия не в состоянии. Так и продолжают существовать два вида инвентаризации, создавая излишние сложности и затраты для людей.

Органы земельной собственности были созданы в 1991 г. после закрепления в Конституции права частной собственности на землю. Первоначально они создавались для проведения земельной реформы и даже для образования фермерских хозяйств в земледелии. Земельная реформа проводилась и проводится в России, во многом наследовавшей коммунистическое отношение к земельной собственности, исключительно медленно и непоследовательно. Поэтому организация, предназначенная для проведения этой реформы, не могла быть устойчивой. Она преобразуется почти каждый год, и за время, прошедшее с 1991 г., преобразовывалась 11 раз, что не могло не сказаться на ее эффективности и результатах.

В конечном итоге сегодня земельные органы занимаются только земельным учетом (кадастром) и контролем использования земельных ресурсов. Кадастровая работа делается медленно и трудно. Для этого есть объективные причины: земельные отношения были нарушены и прекращены во времена социализма, территория страны огромна, картографических данных, то есть кадастровых карт крупного масштаба, для ведения кадастровых планов мало.

Еще в советские времена военные засекретили географическую систему координат, и правильные карты не выпускались. Из-за того, что был принят геодезический способ определения границ, без географической карты вести кадастровые карты невозможно. С одной стороны, геодезический способ точен, с другой стороны, он делает данные о границах доступными для очень ограниченного круга лиц. От физической маркировки границ по каким-то причинам отказались. Сегодня все границы обозначаются линиями на секретных географических картах. Население вынужденно обозначает границы своих земельных участков заборами разной стоимости и конфигурации; фактической границей в России является не линия на карте, которую никто не видит и не может проверить, а поставленный забор. Образование или формирование земельного участка является одновременно технической и правовой работой, оно начинается до появления правовых документов на участок, в этот момент забора может и не быть, но геодезические службы уже что-то измеряют. Организации, занятые обмером существующих и новых участков, называются землеустроителями, они имеют специальные инструменты и полномочия, органы кадастрового учета только от них примут измерения границ земельного участка. Организации землеустройства связаны с органами земельного кадастра, что на языке рыночных отношений называется сговором. Количество организаций, занимающихся землеустройством, недостаточно для ликвидации монополии на рынке. Они работают на основе рыночных услуг, и как на каждом дефицитном рынке, их услуги дороги и требуют длительного ожидания, иногда продолжающегося до нескольких месяцев.

Органы земельного кадастрового учета являются федеральной чиновничьей структурой, они финансируются из федеральной казны, и как любая государственная структура России живут в условиях бедности и низкой заработной платы, что не улучшает их работу и не способствуют притоку квалифицированных кадров. Как пример состояния системы земельного кадастра: после 10 лет кадастровой работы количество земельных участков, существующих в России, так и не известно, называемые цифры расходятся на десятки миллионов: их то ли 30, то ли 40 миллионов. Поэтому нельзя сказать, какая часть участков попала в систему государственного учета.

Возникновение отдельной от инвентаризации и самостоятельной системы регистрации права на объект недвижимости в 1998 – 2000 гг. было обусловлено несколькими причинами:

1) политика либерализации и перехода к обществу свободного предпринимательства еще продолжалась;

2) рынок недвижимого имущества продолжал слабо развиваться, но состоял в основном из жилых и дачных объектов и небольших участков, принадлежащих гражданам;

3) регистрации права на объекты недвижимости как совершенной юридической процедуры не существовало;

4) разделенная на части инвентаризация не смогла служить базой для создания единой системы регистрации права;

5) необходимо было воспрепятствовать вторжению криминала в сферу рынка недвижимости.

Пустой федеральный бюджет того времени не мог поддержать создание федеральной системы регистрации прав на недвижимость, поэтому она создавалась как региональная на условиях самостоятельного финансирования за счет собираемой платы за проводимые действия по регистрации права.

Идея и конструкция регистрации права, заложенная в закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ФЗ-122) от 21 июля 1997 г., оказалась достаточно жизнеспособной. Уже к началу 2000 г. органы по регистрации права на недвижимость возникли во всех субъектах Российской Федерации без участия федерального центра. Система регистрации права оказалась вполне приемлемой, она самостоятельно начала почти повсеместно использовать современные информационные технологии, обеспечивающие ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество (ЕГРП). Правовой реестр был един по своему содержанию, так как был определен принятыми правительством «Правилами ведения ЕГРП».

Некоторые негативные с точки зрения федерального центра последствия стали проявляться позднее. Регистраторы прав на местах не могли в полной мере контролироваться центром, правила регистрации права стали обрастать местными особенностями. Регистраторы прав, работающие в регионах, оказались ближе к региональной власти, слабо зависимыми от центра административно и совсем не зависимыми материально. Информационные системы в регистрации права создавались без общих правил и с точки зрения информационных технологий все системы регистрации права оказались особенными. Передавать данные по зарегистрированным правам в электронном виде в центр или из региона в регион оказалось невозможно.

С 1 января 2005 г. региональные органы регистрации прав утратили свои полномочия. Регистрационная служба подлежит федерализации, региональные чиновники превращаются в федеральных. По существу государство, имея некоторую успешно работающую систему, заменяет ее иной, о которой не известно ничего, кроме того, что она будет федеральной. В ходе реформы происходит существенное, в несколько раз, сокращение заработной платы работников регистрации. Система регистрации теряет опытных юристов и специалистов по информационным технологиям, которые не желают работать за мизерную зарплату. Скорее всего существенно возрастет коррупция, связанная с регистрацией прав на объекты недвижимости. Помимо финансовых и кадровых проблем перед системой регистрации прав неминуемо возникнут организационные, имущественные и технологические проблемы, которых федеральный центр до этих пор не знал. Существует реальная опасность, что, потеряв наиболее ценные обученные кадры и утратив повсеместно поддерживающие правовой реестр информационные технологии, правовая система в недвижимости деградирует.

Обычной для России и общей проблемой системы регистрации прав стало отношение работников системы к клиентам, которых в Законе они назвали заявителями. Оно несколько лучше, чем в более старых органах инвентаризации, но сохранило традиции, присущие всему российскому обществу. Граждане, обращающиеся за регистрацией своих прав, ставятся в положение просителей или подследственных, которые должны доказывать чиновнику в регистрации свои права на объект недвижимости, за свой счет и с риском собирая для этого множество документов. Существующее законодательство и правовая база возлагают трудности сбора документов на клиентов, которые должны доказать существование объекта и законность своих прав на него. Бюрократия сопротивляется, искусственно ограничивает сроки действия документов, заставляет повторять одну и ту же процедуру несколько раз, а именно, измерения объекта (инвентаризацию или землеустройство), старается не выдавать документы из своих архивов, нередко занимается вымогательством взяток, увеличивает количество собираемых документов, усложняет процедуры. При этом регистрирующий право чиновник в любой момент, не затрудняя себя сложными объяснениями, может остановить регистрацию права или отказать в ней. Причиной этого может быть окончание срока действия многочисленных из подаваемых документов, а сроки часто ничтожно малы, до нескольких дней, несмотря на то, что регистрация права, начинающаяся с процесса инвентаризации имущества, длится месяцами и годами.

Но есть и более удобная причина, указанная в законе о регистрации: у регистрирующего чиновника могут возникнуть некоторые «сомнения», ни законом, ни высшими органами власти не контролируемые.

Регистраторы разделили процесс регистрации на две части – регистрацию договора, которой называется регистрация сделки, и последующую регистрацию права или его перехода от одного лица к другому. Требование обязательной двойной регистрации удваивает количество регистрационных действий и вдвое увеличивает нагрузку на всех его участников. Юридическая литература не дает объяснений о необходимости двойной регистрации права.

Закон признал имущественное право, которое существовало до появления закона о регистрации прав на недвижимость, то есть такое право не надо срочно регистрировать по правилам, установленным Федеральным законом 1997 г. Но когда доходит дело до регистрации ранее возникшего права, регистраторы желают делать это по всем существующим сегодня правилам, не учитывая, что эти права когда-то были зарегистрированы по иным правилам, существовавшим на момент регистрации, и не делая никаких скидок на то, что во времена возникновения этих прав законы и порядки были иными. Опять мы сталкиваемся с нежеланием власти порыться в своих архивах и перенести данные из одного ведомства в другое. Поэтому обладатель права должен снова доказывать чиновнику, что он обладает правом, которое собирается регистрировать в новой системе. Подобным образом империалистические державы поступали при захвате колоний: чтобы изгнать прежних владельцев, они также заводили новый кадастр и реестр, и не каждый из старых владельцев мог в него попасть.

До сих пор не решен вопрос об ответственности органов, регулирующих сферу недвижимого имущества, и компенсаций за допущенные ошибки, достаточных для возмещения понесенного ущерба. Сегодня в случае реституции, восстановления ранее существовавшего права, утраченного в результате сделки, произведенной с нарушением закона, текущий собственник, не виновный в совершенном нарушении закона и внесенный государственным чиновником в правовой реестр, теряет свое право и сам объект недвижимости. Предписанная в законе компенсация не покрывает стоимости практически ни одного объекта недвижимости и может рассматриваться только как компенсация морального вреда, нанесенного собственнику, а не как возмещение стоимости утраченного объекта. Если органы регулирования признали и зарегистрировали право собственности физического или юридического лица, именно они, а не лицо, должны нести ответственность за дальнейшую утрату данного пра-

ва. На клиента ответственность может быть наложена только в том случае, когда доказано, что он осуществил подлог или обман. Создание системы ответственности и повышение статуса записи о праве на объект недвижимости до уровня судебного решения (сейчас оно ниже решения суда) и было бы тем, что называют государственной гарантией. Без определенного законом уровня ответственности нынешнее государственное регулирование, не гарантирующее ни права, ни объекта, превращается в ненужное и дорогостоящее упражнение, приносящее доход некоторому узкому кругу лиц и создающее проблемы всему населению.

Признав в Конституции РФ право частной собственности, власть всеми средствами ее ограничивает. До сих пор многие чиновники России считают, что право собственности на землю мешает управлению территорией. Земельная частная собственность в период социализма отсутствовала. Земельные отношения регулировались административным правом, то есть выделение земельных участков для пользования проводилось постановлениями различных органов советской власти. В те времена существовало два вида ограниченного права на земельные участки: для юридических лиц, то есть государственных предприятий, предполагалось бессрочное пользование, для граждан – пожизненно наследуемое владение. Конечно, оба этих права не предполагали распоряжения земельной собственностью, земельного рынка в тот период не было и не могло быть. Сейчас, установив конституционное право частной собственности на землю, власть бюрократическими (а не правовыми) средствами стремится ограничить право распоряжения земельными участками и, как и ранее, считает, что, несмотря на наличие частной собственности на землю, право чиновников распорядиться земельным участком или ограничить такое распоряжение важнее права частной собственности.

Нежелание передать землю в настоящую собственность привело, в частности, к изобретению идеальных земельных долей для членов сельскохозяйственных предприятий. Не выделенные физически, существующие только в отдельных бумагах предприятий, эти идеальные земельные доли фактически не прекратили распоряжения земельными ресурсами, которое осуществляют руководители предприятий. Известны далеко не единичные случаи, когда капитал приобретал земли сельскохозяйственных предприятий. При этом предпочитают скупать все предприятие целиком, что лишний раз доказывает, что идеальная земельная доля не является механизмом землепользования, который ведет к земельному рынку, а следовательно, кардинально не изменяет экономических отношений в сельском хозяйстве.

Право частной собственности в России более, чем в развитых капиталистических странах, ограничено административным правом. Это не значит, что в других странах собственность безгранична, это абсолютно неверно. Везде существуют ограничения или иные правила использования участка, но они установлены изданными правилами или принятыми законами. Сегодня в России эти ограничения близки к произволу: с одной стороны, это произвол чиновников, с другой – произвол владельцев. С одной стороны, правил нет, с другой – их трактуют, как хотят. Идет борьба между чрезмерным административным правом и пока еще слабым законным правом собственности. Выработка новых деловых обычаев требует продолжительного времени; она в большой степени зависит от государственной политики, пока не отличающейся ясностью в отношении собственности на объекты недвижимости. Свободное распоряжение объектами недвижимости и владение, ограниченное законом, – дело будущего.

Как и любая государственная структура в России, система государственного регулирования имущественных отношений пронизана коррупцией. Почву для этого одного из самых распространенных видов коррупции образуют сами обязательные юридические процедуры, которые закон требует выполнить, но которые в реальности в обозначенные сроки и за обозначенные деньги выполнить невозможно. Есть и дополнительные факторы, которые приводят к расширению коррупции. Чиновник ничем не рискует, когда что-то не выполняет для гражданина. Для него существует только ответственность перед его руководством. Однако административный контроль очень слаб, а общественного контроля деятельности чиновников практически не существует. Заработная плата работников данной сферы незначительна, более того, она снизилась в результате административной реформы.

Способы борьбы с коррупцией хорошо известны – гласность и общественный контроль, ответственность исполнителей, учет мнения клиентов, участвующих в коррупционных сделках, неминуемость наказания того, кто принял взятку, а не того, кто ее дал. Во многих случаях достаточно лишения должности, и не обязательно судебное разбирательство или тюремное наказание в этих трудно доказуемых делах. Однако ни один орган государственной власти в современной России не готов бороться с коррупцией. Бюрократия продолжает оставаться одной из тех групп, которые выигрывают от происходящих в России реформ.

Естественно, возникает вопрос: есть ли какой-то приемлемый выход из сложившейся неблагоприятной ситуации в государственном регулировании недвижимости? Есть, и был всегда. Необходимо, во-

первых, объединить все структуры, от имени государства регулирующие отношения в недвижимости, в единую организацию, единый орган имущественного регулирования. Будут сэкономлены миллиарды бюджетных рублей, которые сегодня каждое государственное ведомство тратит на разнообразные виды информатизации и телекоммуникационной связи. Существенно сократится количество государственных чиновников, работающих на территории. Должны или могут существенно уменьшиться затраты времени и денег, которые граждане тратят на процедуры, уменьшатся расходы бюджета на технологически простой процесс инвентаризации, учета и регистрации права.

Очевидно, что невозможно провести эти изменения сразу, в один день и на всей территории. Для этого потребуется длительный переходный процесс объединения всех государственных органов, занимающихся учетом и регистрацией прав на недвижимость, с одновременным закрытием тех, которые уже не нужны. Однако без конструктивных институциональных и законодательных перемен недвижимость, права собственности и использования которой кардинально влияют на весь экономический климат, будет не стимулом, а препятствием экономического развития. Объединенный орган государственного регулирования недвижимости, если будет создан, приобретет важное экономическое и политическое значение, затрагивающее интересы всех слоев общества. Поэтому данный орган должен находиться под реальным и жестким контролем политических и общественных сил.

Во-вторых, система государственного регулирования имущественных отношений в недвижимости должна перестать быть специальным видом государственного (и частного чиновничьего) бизнеса. Если федеральный центр считает необходимым держать эту систему в своих руках, он должен быть готов расходовать средства федерального бюджета, чтобы поддерживать систему на высоком уровне организации и технологии. Недостаточное финансирование и контроль любой государственной системы ведет к ухудшению ее состояния, морального климата, росту коррупции и деградации.

Кто и как может осуществить такие преобразования?

Очевидно, что бюрократии такие преобразования не под силу, такие шаги практически невозможно согласовать с ликвидируемыми органами. Правительство также чаще выражает корпоративные интересы чиновничества, а не интересы общества. Влияние мира предпринимателей на регулирование имущественных отношений в современной России практически не наблюдается. Интересы широкого делового сообщества никак не выражены и не представлены. Само деловое сообщество не осознает еще своей силы и не готово влиять

на бюрократию. Напротив, деловые круги пытаются найти компромисс с чиновниками и делают это даже в тех случаях, когда принципиально не согласны с принимаемыми решениями. Не приходится рассчитывать и на олигархический и криминальный капитал, который использует другие способы защиты и которому государственное регулирование не очень-то и нужно. Крупный российский капитал, созданный еще советской бюрократией для собственных нужд, способен выживать лишь в весьма специфических условиях – наличия льгот, привилегий, отсутствия конкуренции, внятного законодательства и т.п., выторговывая их у бюрократии.

Чтобы изменить существующую систему государственного регулирования недвижимости и характер ее функционирования, необходимо изменить (разрушить) существующие правила игры. Но это сложная, политическая по своей сути задача, поскольку ее решение предполагает смену социальных приоритетов в сфере государственного регулирования недвижимости, направленную на обеспечение возможности для массовых социальных слоев участвовать в капиталистическом развитии, в новых отношениях собственности. Такую политику можно (условно) назвать программой демократизации собственности (или даже программой демократизации капитализма).

Российский номенклатурный капитализм создал перспективы только для небольшого числа замкнутых элит и оставил за порогом бóльшую часть общества. Большинство российского населения рассматривает отечественный капитализм (перенося свои оценки на весь капиталистический проект в целом) как дискриминационную систему, которая воспринимается все более враждебно – как режим апартеида, закрытый для большинства населения, как источник нищеты и несправедливости. Если население не получит возможности существенно улучшить свое материальное положение, используя ресурс новых экономических отношений, прежде всего отношений собственности, сложившуюся в России новую экономическую систему общество никогда не признает легитимной. Эскалация конфликта между малочисленным классом привилегированных собственников и малоимущим большинством граждан (выпавших из системы или вообще не вошедших в нее), которые не имеют доступа к полноте прав собственности, станет неизбежным. Вряд ли большинство российского населения согласится на очередной сговор бюрократии и крупных собственников.

Для того чтобы капитализм в России не потерпел полного поражения, необходима стратегия демократизации капитализма, которая должна обеспечить для всего населения следующие возможности:

– легализовать и капитализировать имеющиеся активы;

– сделать доступными ипотечные кредиты;

– создать возможности для инвестирования в реальный сектор (в корне отличные от мошенничества с ваучерами начала 1990-х гг.);

– допустить массовое развитие малого и среднего предпринимательства;

– обеспечить массовое формирование среднего класса.

Существующая система легализации недвижимости преграждает большинству населения доступ к капитализму. В такой ситуации призывы узаконить крупную собственность, возникшую путем приватизации государственной, не могут стать реальной общественной целью, получить широкую общественную поддержку.

Реальной общественной целью и конечной целью «осмысленных российских реформ» в современной России может стать только такая национальная программа легализации собственности, которая одновременно является и программой борьбы с бедностью. При этом последняя не должна рассматриваться как благотворительная кампания, которая осуществляется при наличии лишних средств и постоянно откладывается «до лучших времен». Легализация собственности малоимущих слоев – никоим образом не благотворительность. Эти слои обладают громадным совокупным экономическим потенциалом. Известный перуанский исследователь, президент одного из ведущих мировых исследовательских центров – Института свободы и демократии Эрнандо де Сото, проведя вместе со своими сотрудниками многолетнее исследование в четырех развивающихся странах (Филиппины, Египет, Гаити и Перу) и спроецировав полученные данные на все развивающиеся страны и бывшие социалистические страны, пришел к выводу, что стоимость капитала, омертвленного во внелегальной недвижимости, составляет не менее 9,3 трлн долларов. Эта сумма примерно вдвое больше, чем сумма циркулирующих в хозяйственном обороте всего мира долларов США; она примерно равна совокупной стоимости всех компаний, акции которых имеют хождение на 20 крупнейших фондовых биржах мира, более чем в 20 раз превышает сумму прямых иностранных инвестиций в развивающиеся страны и бывшего соцлагеря за период 1989 – 1999 гг., в 46 раз – сумму кредитов Всемирного банка за три последних десятилетия и в 93 раза – сумму экономической помощи, предоставленной развитыми странами развивающимся за тот же период[1].

Де Сото утверждает, что «процветание капитализма на Западе и прозябание в других районах мира объясняется просто: большая часть имущества, принадлежащего гражданам западных стран,

[1] *Сото де Э.* Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М., 2001. С. 44.

включена в систему законных процедур регистрации частной собственности»[1]. Поэтому на Западе большая часть объектов недвижимости может быть с легкостью использована как дополнительное обеспечение кредитов, как источник инвестиционных средств и т.д., т.е. легко превращена в капитал. Как только большинство населения получило возможность и научилось превращать свою недвижимость в капитал, Запад, по мнению де Сото, «пересек демаркационную линию и вступил на территорию полноценного капитализма, превратившегося из закрытого клуба для избранных в основу массовой культуры»[2].

До тех пор, пока большая часть объектов недвижимости не учтена и не зарегистрирована, она является с финансовой и коммерческой точки зрения не существующей – она остается мертвым капиталом. Капитал, пока омертвленный во внелегальной недвижимости массовых слоев населения, и в России потенциально – самый большой источник средств, необходимых для развития страны. Но пока это – недоступный капитал, продолжающий пребывать в тени. Борьба с бедностью может дать толчок экономическому росту и стать главным приоритетом правительственной программы экономического роста. Легализация собственности малоимущих слоев, наделяя их недвижимость законным титулом собственности и делая ее пригодной для участия в финансовых операциях, создает необходимые предпосылки капитализации недвижимости, появления капитала, необходимого для внутреннего инвестирования, экономического роста, в итоге – более динамичного развития экономики.

Интегрировать массовые социальные слои и их собственность в рамки законных отношений собственности, дать им возможность участвовать в капиталистическом развитии, добиться тем самым повышения общего уровня хозяйственной активности – это задача высшего политического руководства страны. Только высшее политическое руководство страны способно сделать эту программу (реформу) основой государственной политики, способно, заручившись – именно и только в этом случае – широкой поддержкой общества, преодолеть сопротивление экономической и политической элиты и бюрократии.

В Послании Федеральному собранию Российской Федерации 2005 г. в качестве одной из задач по либерализации предпринимательского пространства президент поставил задачу помочь гражданам легализовать в упрощенном порядке принадлежащие им факти-

[1] *Сото де Э.* Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М., 2001. С. 58 – 59.
[2] Там же. С. 22.

чески объекты жилой недвижимости и участки земли, что должно дать дополнительные возможности, связанные с законной передачей имущества в наследство и получением кредитов в банках под залог данного имущества. Однако в сфере недвижимости пересекаются многочисленные интересы различных социальных и властных групп, влияющих на принимаемые решения. Кроме того, здесь ведется непрерывная межведомственная борьба за сохранение и увеличение полномочий и доходов соответствующих отрядов бюрократии. Известно, что Правительство Российской Федерации еще в 2000 г. принимало некоторые решения, предусматривающие создание единого кадастра учета земли и иных объектов недвижимости. Однако лишь в 2004 г. в соответствии с Указом Президента об административной реформе из органов земельного кадастра было организовано Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, которому еще предстоит объединить обе ветви учета и обеспечить создание единой системы учета всех объектов недвижимости. Сегодня Министерство финансов инициирует существенное сокращение государственной поддержки ипотеки, которая осуществлялась через гарантии Правительства РФ Агентству ипотечного жилищного кредитования (АИЖК, программа которого составляет 25 – 30% рынка ипотечного строительства в России) и позволяла поддерживать ставку ипотечного кредитования на уровне 15 – 18% (по сравнению с 4 – 6% за рубежом). Это значительно уменьшит количество потенциальных участников ипотечного кредитования, доля которых составляет всего 5 – 8% населения, поскольку банкам по-прежнему выгоднее выдавать краткосрочные кредиты под высокие проценты, чем связываться с объектами недвижимости, неуклюжей системой государственного регулирования и выдавать ипотечные кредиты под малые проценты, не имея уверенности, что какие-то государственные фонды будут их выкупать на нормальных для банка условиях.

Борьба против засилья бюрократии также является одним из основных мотивов Послания Президента. Однако содержащиеся в нем призывы не смогут стать достаточным импульсом для необходимых изменений в сфере государственного регулирования недвижимости – нужны постоянные политические усилия и политическая воля, достаточные для нейтрализации бюрократического противодействия переменам.

Нельзя сказать, что в сфере недвижимости ничего не делается. Выполняются федеральные целевые программы, которые, однако, никогда не финансируются в запрашиваемом объеме, осуществляются проекты, финансируемые международными финансовыми организациями. Попытки упорядочить и улучшить государственное регулирование в сфере недвижимости предпринимаются непрерывно.

Но они остаются по-прежнему бессистемными и направленными на интересы чиновничества, а не физических и юридических лиц, действующих в экономике. Поэтому существующая государственная инфраструктура регулирования недвижимости требует серьезных административных изменений, причем системных, последовательных и доведенных до логического конца. Очевидно также, что чиновники никогда не осуществят этих изменений без вмешательства извне.

Вопрос сегодня стоит так: согласны ли государство и общество и далее содержать дорогостоящую (и постоянно дорожающую) и неэффективную систему учета и регистрации недвижимости во имя роста доходов и упрочения позиций бюрократии или же они предпочтут текущим интересам бюрократии последовательные и системные преобразования, сулящие выгоды долговременного характера и общенационального масштаба? Что возобладает в сфере государственного регулирования недвижимости: бюрократическая вольница или политическая воля?