

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 6 (124)

2011

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Редактор Алла Чернова
Макет Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна Володимир Кекух
підтримка

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво КВ № 4122

Журнал видається з 2000р.
українською та англійською мовами

Загальний тираж 3800 примірників

Адреса редакції:
01015, м. Київ, вул. Лаврська, 16
2-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@razumkov.org.ua
веб-сторінка: <http://www.razumkov.org.ua>

При використанні матеріалів
посилання на журнал
“Національна безпека і оборона”
обов'язкове

Фотографії:
r_catalog.ua – стор.7
novaya.com.ua – стор.11, www.zem.ru – стор.12,
anaparegion.ru – стор.39, www.itogi.ru – стор.41,
gazeta.a42.ru – стор.42, nnm.ru – стор.57,
bataysk.narod.ru – стор.63

Проект здійснено за фінансового сприяння
Міжнародного Фонду “Відродження”.

Видання журналу здійснене за фінансового
сприяння Національного Фонду
підтримки демократії (США)

З М І С Т

КАДАСТРОВО-РЕЄСТРАЦІЙНА СИСТЕМА В УКРАЇНІ: НИНІШНІЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ (Аналітична доповідь Центру Разумкова).....	2
ЯКОЮ МАЄ БУТИ КАДАСТРОВО-РЕЄСТРАЦІЙНА СИСТЕМА В УКРАЇНІ: ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ (Додаток).....	28
ГРОМАДСЬКА ДУМКА СТОСОВНО ЗЕМЕЛЬНОГО РИНКУ І КАДАСТРОВО-РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ЯК ЙОГО СКЛАДОВОЇ	30
ДЕРЖАВНО-РЕЄСТРАЦІЙНА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ПОЗИЦІЇ ФАХІВЦІВ (Заочний Круглий стіл).....	38
ГОЛОВНЕ ПИТАННЯ ПОЛЯГАЄ НЕ СТИЛЬКИ В КІЛЬКОСТІ ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ, СКІЛЬКИ В ПОРЯДКУ ЇХ НАПОВНЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ Валерій БЕВЗЕНКО.....	38
ДЕРЖАВНИЙ ЗЕМЕЛЬНИЙ КАДАСТР В УКРАЇНІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ Микола КАЛЮЖНИЙ.....	39
ДЕРЖАВНИЙ ЗЕМЕЛЬНИЙ КАДАСТР ТА РЕЄСТРАЦІЯ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО: СПІЛЬНО ЧИ ОКРЕМО? Володимир РИБАК.....	40
КАДАСТРОВА І РЕЄСТРАЦІЙНА СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ПЕРСПЕКТИВИ СПІВІСНУВАННЯ Роман ТКАЧ.....	41
ВИЗНАЧИТИСЯ З ЦІЛЯМИ І ПРІОРИТЕТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОВЕРНУТИ ПРОФЕСІЙНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ЗЕМЕЛЬНИХ СЛУЖБ Ігор ЯЦУК.....	43
СТАТТІ	
СИСТЕМА КАДАСТРУ ЧИ РЕЄСТРУ ПРАВ? ЩО СТВОРЮЄМО І ДЛЯ КОГО? Сергій КУБАХ.....	44
ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ В УКРАЇНІ Андрій МАРТИН.....	48
УКРАЇНСЬКІ ПАРАДОКСИ І ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ Антон ТРЕТЯК.....	52
ІДЕАЛІЗОВАНА ЗРАЗКОВА КАДАСТРОВО-РЕЄСТРАЦІЙНА СИСТЕМА: УЯВНИЙ ЕКСПЕРИМЕНТ Малкольм Д. ЧАЙЛДРЕСС.....	56
РЕЗУЛЬТАТИ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН І ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ РИНКОВОГО ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ... Анатолій ЮРЧЕНКО.....	61
ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА, КАДАСТР НЕДВИЖИМОСТІ І КАРТОГРАФО-ГЕОДЕЗИЧЕСКАЯ І КАДАСТРОВАЯ СЛУЖБЫ В УКРАЇНІ І В ЧЕШСЬКОЇ РЕСПУБЛІКІ Алеш ТРЖИСКА, Милан КОЦАБ, Александр ДРБАЛ.....	64

КАДАСТРОВО-РЕЄСТРАЦІЙНА СИСТЕМА В УКРАЇНІ: НИНІШНІЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Належна земельна політика держави, прозорий і привабливий для інвестування ринок землі (та нерухомості загалом) потребують насамперед ретельного та повного обліку земель, визначення об'єктивних підстав для їх оцінки та безумовної захищеності прав власності на нерухомість (земельні ділянки та нерозривно пов'язане з ними нерухоме майно)¹. У світовій практиці інформаційні результати згаданих процесів містять або єдина державна кадастрово-реєстраційна система, або Державний земельний кадастр і Державна система реєстрації прав на нерухомість² (врізка “Кадастрово-реєстраційна система: довідка”, с.4-5).

Якщо кадастру та/або названих систем немає – держава не здатна належно управляти земельними ресурсами (в т.ч. стягати обґрунтовані ставки земельного податку та податок на нерухоме майно, забезпечувати ефективне використання та охорону земель і нарешті – запровадити вільний ринок земель, у т.ч. сільськогосподарського призначення³), **громадяни та юридичні особи – не захищені від посягань на їх власність, сільгоспвиробники – не можуть вільно розпоряджатися належними їм земельними ділянками та повноцінно користуватись іпотекою.**

Саме така ситуація зберігається в Україні досі – попри ту обставину, що незалежна Україна постала перед завданням створення кадастрово-реєстраційної системи тоді, коли в Європі вже відбувалася започаткована в 1980-х роках “кадастрова” реформа. І її досвідом цілком могла скористатись Україна. Тим більше, що, *по-перше*, саме так вчинили багато з постсоціалістичних країн. *По-друге*, країни ЄС та інші розвинуті країни світу, підтримуючи європейські прагнення України, були готові не лише ділитися набутим досвідом і “кращими практиками”⁴, оплачувати власним коштом ознайомчі візити українських політиків, чиновників і фахівців, розробку та видання методичних матеріалів і проектів нормативно-правових актів тощо, але й оплачувати або кредитувати проекти практичного запровадження кращого світового досвіду в Україні⁵.

Так, у 2003р. Україні на вигідних умовах було надано кредит Світового банку для створення в т.ч. єдиної автоматизованої кадастрово-реєстраційної системи. Однак, і цією можливістю створити зазначену сучасну систему Україна не скористалася.

На цей час питання актуалізується, *по-перше*, прийняттям Верховною Радою України Закону “Про Державний земельний кадастр”, який, разом із прийняттями у 2010р. змінами до Закону “Про реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” **вкотре докорінним чином змінює концептуальний підхід до формування кадастрово-реєстраційної системи в Україні. Якщо досі йшлося переважно про єдину (унітарну) автоматизовану систему, то наразі Уряд має намір будувати двокомпонентну (дуальну), в межах якої державний земельний кадастр формує і веде одне відомство, а реєстр речових прав – інше.**

По-друге, намірами влади запровадити з початку 2012р. ринок земель сільськогосподарського (далі – с/г) призначення⁶. Так, на мораторії на купівлю/продаж с/г земель Україна впродовж 10 років багато втрачає з економічної точки зору⁷. Але з іншого боку – існують ризики перетворення “вільного ринку” на процес, подібний до “ваучерної приватизації” початку 1990-х років, оскільки **до цього часу не створене належне інституційне забезпечення ринкового обігу нерухомості, в т.ч. земельних ділянок.**

Нижче наводиться стисла аналітично-інформаційна доповідь, у якій окреслюється нинішній стан та ефективність діючих елементів кадастрової і реєстраційної систем в Україні: повнота і якість їх даних, стан захищеності прав власності. Також формуються висновки та подаються окремі пропозиції дій і заходів, спрямованих на мінімізацію негативних наслідків запровадження дуальної кадастрово-реєстраційної системи та скасування мораторію на купівлю/продаж земель с/г призначення в сучасних умовах України.

¹ Докладно про необхідність, економічний і соціальний сенс запровадження кадастрово-реєстраційної системи див. статтю С.Кубаха “Система кадастру чи реєстру прав? Що створюємо і для кого?”, розміщену в цьому журналі.

² Саме ці інститути вважаються необхідними ключовими елементами інституційного забезпечення земельного ринку.

³ Про нинішню державну земельну політику докладно див.: Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку. Аналітичні матеріали Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2009, №3, с.2-18.

⁴ Див., наприклад, розміщену в цьому журналі статтю: А.Тржиска, М.Коцаб, А.Дрбал “Земельная реформа, кадастр недвижимости и картографо-геодезическая и кадастровая службы в Украине и в Чешской Республике”.

⁵ Серед довгострокових проектів можна назвати, наприклад, Проект підтримки приватизації землі в Україні (за підтримки Агентства міжнародного розвитку (USAID), США), Німецько-український аграрний діалог (за підтримки Міністерства продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів ФРН) та ін.

⁶ Слід зауважити, що в щорічному Посланні Президента “Модернізація України – наш стратегічний вибір” ішлося про запровадження ринку землі з 1 січня 2013р. У відповідному розділі Послання були перелічені кроки, що мають передувати відкриттю ринку, зокрема: прийняття законів “Про Державний земельний кадастр”, “Про державний земельний (іпотечний) банк”; “Про іпотеку землі”; “Про державну інвентаризацію земель”; “Про державну земельну службу”; “Про зонування земель”; “Про управління землями державної власності”; “Про державну підтримку збереження та відтворення родючості ґрунтів”; “Про економічне стимулювання раціонального використання земель сільськогосподарського призначення”; а також – необхідність “завершити роботи зі створення державного земельного кадастру”. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, с.115.

Однак, уже у промові 7 квітня 2011р., представляючи Послання, Президент заявив: “Основне завдання – запуск найближчими роками повноцінного земельного ринку і **одночасно**, створення надійних правових гарантій використання землі за прямим призначенням”. – Там само (виділено – ред.).

До речі, в Посланні немає жодного слова про стан і перспективи зміцнення захисту прав власності в Україні. Йдеться лише про покращення регуляторної і податкової політики.

⁷ Так, за даними Європейської економічної комісії ООН (ЄЕК ООН), щонайменше 20% ВВП розвинутих країн надходить з ринку землі (та невіддільного від нього ринку нерухомості). Див.: Правові та інституційні аспекти ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні: Німецько-Український аграрний діалог. – Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД), Міністерства продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів ФРН, Київ, 2007, с.3. – Сайт ІЕД, <http://www.ier.com.ua>

1. ДЕРЖАВНИЙ ЗЕМЕЛЬНИЙ КАДАСТР І ДЕРЖАВНА СИСТЕМА РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

1.1. Інституційну основу будь-яких суспільних відносин, в т.ч. земельних та/або відносин власності, створюють: *по-перше*, нормативно-правова база, яка, за визначенням, має бути стабільною, цілісною, несуперечливою, достатньою для регулювання відповідних відносин, а також – зрозумілою для громадян і такою, що усуває можливість суперечливих трактувань положень нормативно-правових актів; *по-друге*, збалансована, функціонально достатня система установ (інституцій), які на підставі нормативно-правових актів безпосередньо здійснюють і захищають права громадян і юридичних осіб (а також контролюють виконання їх обов'язків) у сфері зазначених відносин.

1.2. В Україні на цей час інституційне забезпечення формування та ведення державного земельного кадастру та системи реєстрації прав на нерухомість (як нормативно-правове, так і організаційне) відчутно відстає від потреб і практики земельної реформи та регулювання відносин власності. Воно й досі залишається недостатнім, надто часто змінюваним, суперечливим і як наслідок – неефективним і таким, що створює можливості для маніпуляцій із землею і правами на земельні ділянки та іншу нерухомість¹.

На парламентських слуханнях 23 березня 2011р. Голова Верховної Ради В.Литвин повідомив, що сьогодні земельні відносини в Україні регулюють 37 законів (до яких внесено 86 змін, у т.ч. до Земельного кодексу – 48, Закону про оренду землі – 22), 64 постанови Парламенту, 178 указів Президента, 84 постанови Уряду та 758 відомчих нормативних актів². Загалом – понад 1 100 нормативно-правових актів. При цьому:

(1) *Земельний кодекс* (2001р.), який мав би визначати головні засади функціонування ринку землі, до цього часу не використовувався для регулювання обігу с/г земель, оскільки одночасно з його ухваленням було запроваджено мораторій на їх відчуження, який діє і досі³;

(2) для повноцінного набуття чинності (введення в дію) *Земельний кодекс передбачав розробку і прийняття додатково 38 законів*, що мали б унормувати земельні відносини і створити підґрунтя для запровадження прозорого ринку нерухомості, купівлі/продажу земель с/г призначення, захисту прав власності на нерухоме майно. На цей час з них прийнято лише 17, окремі питання врегульовано Цивільним (2003р.), Господарським (2003р.) і Податковим (2011р.) кодексами та деякими іншими законодавчими актами⁴.

Однак, і досі (через 10 років після прийняття Земельного кодексу) немає законів, без яких законодавче забезпечення земельних відносин не може вважатися достатньо повним. Зокрема – “Про зонування земель”, “Про державну інвентаризацію земель”, “Про управління землями державної власності”, “Про ринок земель” (“Про ринок земель с/г призначення”), “Про державний земельний (іпотечний) банк” та ін. Закон “Про Державний земельний кадастр” ухвалено ВР лише в липні 2011р.⁵;

(3) юридичні визначення понять, що містяться в законодавчих актах, не завжди є вичерпними, несуперечливими та відповідними світовій практиці. Так, наприклад, з моменту набуття чинності Земельним кодексом єдине юридичне визначення поняття Державного земельного кадастру (ДЗК) було не коректним і не відповідало світовим аналогам, оскільки кадастр (звід відомостей) Кодекс кваліфікує як “систему робіт”⁶ (врізка “Юридичні визначення ДЗК: чинні законодавчі акти та законопроекти”, с.6). Так само некоректним є визначення Кодексом земельних відносин як “суспільних відносин

ПОЯСНЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ТЕРМІНІВ, ЩО ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ В ТЕКСТІ

Іпотека – застава нерухомого майна (землі) для отримання кредиту (позички), за якої заставлене майно залишається у позичальника (або третьої особи – майнового поручителя), але кредитор має право у випадку невиконання позичальником визначених іпотечною угодою зобов'язань задовольнити свої грошові вимоги за рахунок заставленого майна;

Емфітевзис – право користування земельною ділянкою, що належить іншому власнику, для с/г потреб (як правило, довгострокове);

Обтяження права власності – заборона розпоряджатися та/або користуватися нерухомим майном, яка або встановлена законом чи вповноваженими державними органами (сервітут), або виникає на підставі договорів (наприклад, договорів іпотеки, оренди);

Речове право – вид майнових прав, які оформляють та закріплюють належність речей (матеріальних об'єктів) суб'єктам цивільних правовідносин через відповідну реєстрацію зазначеного права;

Сервітут – право обмеженого користування земельною ділянкою (або її частиною), яка є у власності іншої особи (наприклад, право проходу, проїзду, проведення комунікацій тощо через сусідню земельну ділянку);

Суперфіцій – право забудови земельної ділянки, що належить іншому власнику.

¹ Доречно зауважити, що про відставання нормативно-правового забезпечення від потреб земельної реформи та регулювання відносин власності (та прогалини в цьому забезпеченні) як про один з головних чинників хаотичності, безсистемності та фактично асоціального характеру другого етапу земельної реформи (розпаювання земель та особливого майна КСП), а також як про передумову тінізації і криміналізації економічної діяльності в АПК експерти Центру Разумкова писали ще у 2001р. Див.: Аграрна реформа в Україні: здобутки і прорахунки. Аналітична доповідь УЦЕПД. – Національна безпека і оборона, 2001, №5, с.32-36; пропозиції стосовно розвитку цивілізованих земельних відносин і запровадження прозорого земельного ринку див.: Там само, с.52-55.

² Парламентські слухання 23 березня 2011р. “Земля в українській долі: ситуація у земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його реалізації”. Стенограма, с.1. – Офіційний сайт Верховної Ради України, <http://www.rada.gov.ua>

³ Спочатку мораторій було встановлено на перехідний період – до 1 січня 2005р., надалі (у 2004р.) Парламент, подолавши вето Президента Л.Кучми, подовжив термін дії мораторію до 1 січня 2007р. Мораторій не діяв з 31 грудня 2006р. до 13 січня 2007р., оскільки Президент В.Ющенко ветовав Закон про внесення змін до Земельного кодексу (від 19 грудня 2006р.), яким термін завершення дії мораторію ставився в залежність від готовності відповідної нормативно-правової бази. Проте, 9 січня 2007р. Парламент подолав вето, й 11 січня Президент підписав Закон.

⁴ При цьому, слід зауважити, що виникли та досі не усунуті колізії між положеннями, наприклад, Земельного та Цивільного кодексів.

⁵ На момент підготовки журналу відомо лише про ухвалення ВР законопроекту №8077. На сайті ВР розміщено текст законопроекту, підготовлений до другого читання. Остаточного тексту Закону немає. Повідомляється, що Закон надіслано на підпис Президенту 18 липня 2011р.

⁶ Так, коментуючи законопроект “Про Державний земельний кадастр” (реєстр. №8077 від 4 лютого 2011р.), керівник названого вище Проекту Світового банку С.Кубах відзначив, що досі в законопроекті про ДЗК “йшлося про непорозуміння розуміння кадастру – вказували, що це “державні заходи”, “державна політика” чи “система кадастрових робіт”... Тепер визначення кадастру відповідає європейському та світовому розумінню як інформаційної системи. Нарешті назва і предмет закону збігаються”. Див.: Нагорна О. Який кадастр “будуємо”? – Інформаційний сайт “Земельна реформа в Україні” проекту “Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру”, 19 травня 2011р.; <http://zemreforma.info>

КАДАСТРОВО-РЕЄСТРАЦІЙНА СИСТЕМА: ДОВІДКА

Термін “кадастр” (*cadastre*) запроваджено у французькій юридичній системі для означення сукупності (зводу, реєстру) певних відомостей про об’єкти оподаткування. Тому спочатку **земельний кадастр** мав фінансовий характер (*fiscal cadastre*) і зводився до обліку, опису та оцінки земель та іншої нерухомості для потреб оподаткування. Надалі була започаткована практика ведення спеціальних кадастрів, які обліковували та описували інші об’єкти (водні, лісові, сільськогосподарські угіддя тощо) переважно з метою отримання достовірних даних про ці об’єкти як основи ефективного адміністративного та/або господарського управління ними.

Паралельно із земельною кадастровою системою діяла (в тій чи іншій формі) система запису (реєстрації) **прав власності на землю та іншу нерухомість**, відомості якої використовувалися не лише для оподаткування, але й для юридичного захисту зазначених прав (*juridical cadastre*).

Слід особливо зауважити, що, як правило, юридичні поняття “земля” і “нерухомість” використовуються як синонімічні, оскільки позначають “нерухоме майно”: земельну ділянку та нерозривно пов’язану з нею нерухомість (наприклад, будівлі).

Між кадастром і системою реєстрації прав власності є різниця.

Головним об’єктом Земельного кадастру є земля (земельна ділянка) та її фізичні властивості. Тому він повинен містити достатній обсяг даних, які дозволяють описати об’єкт (розміри, межі, геопросторове розташування, якість ґрунтів, категорії землі за цільовим призначенням, економічна і грошова оцінка вартості), а також – відомості про власника/користувача та нерухомість, нерозривно пов’язану із земельною ділянкою. Кадастр, за визначенням, має охоплювати всю територію країни.

Головним об’єктом системи реєстрації прав власності на нерухомість є саме право власності/користування (тобто правові характеристики), тому цей Реєстр має містити насамперед дані про права на земельну ділянку та нерозривно пов’язану із нею нерухомість, про суб’єктів цих прав, а також дані про об’єкти нерухомого майна, в т.ч. про земельну ділянку, – обсяг яких може бути значно меншим від тих, що повинні міститися в Земельному кадастрі (мінімально необхідний обсяг, що дозволяє ідентифікувати об’єкт). На відміну від Кадастру, **Реєстр прав може стосуватися лише тих об’єктів, що знаходяться або можуть знаходитися в ринковому обігу**¹.

Загалом, європейське правило визначення обсягу відомостей в кадастрово-реєстраційних системах полягає в тому, що інформацію в них слід обмежувати даними, необхідними для реєстрації прав, оцінки земель і нерухомості в цілях оподаткування, сприяння активності ринку нерухомості (в т.ч. земельного), ефективного управління земельними ресурсами та підтримки стійкого розвитку.

Реєстрація прав власності

Загалом, існують два види реєстрів прав власності – **актова і титульна**².

Актові реєстри (фактично реєстрація правовстановлюючих документів правочинів, трансакцій). Підтвердження права є сама угода та/або документ, що посвідчує право власності. Функція реєстратора (нотаріуса) обмежується встановленням осіб-сторін угоди та точною фіксацією часу її здійснення. Однак, при цьому реєстр угод може використовуватися для ретроспективної перевірки чистоти титулу. Тобто, функція гарантування прав покладена фактично на нотаріусів; **державна не надає гарантій сторонам угоди**. Тому для мінімізації ризиків, пов’язаних з трансакціями з нерухомістю (особливо в умовах системи реєстрації активів) запроваджується система **титульного страхування** (на випадок, якщо угода купівлі/продажу буде піддана сумніву одним із учасників або третьою стороною). У країнах з актовою реєстрацією, як правило, жодна угода купівлі/продажу нерухомості не може бути здійснена без одночасного укладення страхової угоди фінансового ризику, яка укладається на певний термін (але не менше, ніж строк можливого подання позову стосовно правочину). У цьому випадку збитки, завдані одній із сторін угоди, відшкодовує страхова компанія³.

Титульні реєстри – реєстрація прав власності (титулів). Доказом наявності права є запис у реєстрі та документ, виданий реєстратором. Титульна реєстрація передбачає обов’язкову перевірку чистоти титулу та передачі права власності. **Достовірність даних реєстру гарантує держава**. У випадку помилки системи реєстрації постраждалій стороні відшкодовуються збитки в повному обсязі.

На цей час класичною титульною системою вважається т.зв. **система Торренса**. В основу реєстрації покладається **кадастрова справа, що містить три складові**: (1) технічні, економічні та юридичні характеристики об’єкта нерухомості (ідентифікаційний номер об’єкта, його кадастрова зйомка та довідка про історію об’єкта є обов’язковими елементами); (2) необхідні дані про власника (землекористувача); (3) обтяження та/або обмеження (попередження).

Головними принципами системи реєстрації є:

- **незаперечність** (право власності може бути анульоване, скасоване або позбавлене юридичної сили винятково в судовому порядку);
- **абсолютний характер реєстрації** (наявність реєстру як місця зберігання даних і доступ до нього; передача права власності відбувається винятково через запис у реєстрі; якщо трансакція не зареєстрована, вона не має юридичної сили; не зареєстроване право не існує);
- **обмеження поінформованості** (кожна особа має можливість отримати інформацію лише про зареєстровані права, що впливають на її право власності; система захищає лише сумлінного покупця – якщо він отримав титул у результаті неправомірних дій продавця, але його вини в трансакції немає, то буде визнано саме його право власності); доречно відзначити, що **цей принцип в Україні не діє: ст.388 Цивільного кодексу України дозволяє вистребувати майно у сумлінного набувача, не передбачаючи при цьому жодної компенсації**;
- **компенсація** – будь-яка шкода, завдана користувачу системою реєстрації, має бути компенсована в повному обсязі, для чого створюється **фонд обов’язкового страхування відповідальності реєстраторів** або інший спеціальний фонд. У більшості розвинутих країн збитки, завдані власнику нерухомості, в чітко визначених законом випадках відшкодовує держава за рахунок або бюджетних коштів, або спеціальних фондів.

Тенденції розвитку кадастрів і реєстрів прав, “кадастрова” реформа і формування земельно-інформаційних систем

Оскільки, як було показано вище, кадастр і реєстр прав, стосуючись одних і тих самих об’єктів (нерухомості) описують їх різні властивості, то ці системи (кадастрова та реєстраційна) можуть працювати відокремлено одна від одної і підпорядковуватися різним державним органам (двокомпонентна кадастрово-реєстраційна система), як це є наразі в Австрії, Греції, Данії, Ірландії, Німеччині, Франції, Хорватії та ін. країнах світу.

Водночас, розвиток інформаційних технологій (в т.ч. геоінформаційних систем), з одного боку, та процеси глобалізації, що призводять до активізації ринків нерухомості (в т.ч. транснаціональних), підвищення вимог до оперативності, достовірності та обсягу інформації про нерухомість – з іншого, зумовлюють ряд нових тенденцій у розвитку кадастрово-реєстраційних систем. Серед них доцільно відзначити:

(1) формування багатоцільових кадастрів і реєстрів прав власності. В таких кадастрах накопичується інформація про земельні ділянки та іншу нерухомість, що може бути використана не лише для фінансових та облікових цілей, але й для більш широкого кола завдань, у т.ч. для **запровадження належного управління земельними ресурсами відповідно до принципів стійкого розвитку**. Багатоцільові реєстри прав, зокрема посилюють можливості захисту прав власності, сприяють зменшенню судових

¹ Поширеними в цьому контексті є посилання на слова Й.Хенсена, який зазначив, що кадастр відповідає на питання “де” і “скільки” власності знаходиться, а реєстр – “хто” і “на якій підставі” нею володіє. Див.: Кауфман Ю., Стеудлер Д. Кадастр 2014. Видення майбутнього кадастрових систем, с.19. – Сайт Міжнародної асоціації геодезистів (FIG), <http://www.fig.net>

² У світовій практиці вирізняють також неофіційну передачу прав на землю, або передачу прав на нерухомість у приватному порядку – коли документи на право власності передаються продавцем покупцю у присутності адвоката. Проте, цей спосіб вважається неефективним (оскільки не має позитивного впливу на землеустрій) та потенційно небезпечним для учасників трансакції.

³ Докладно див.: Мартин А., Кошель А. Титульне страхування земельних ділянок як спосіб захисту майнових прав землевласників. – 28 січня 2011р., <http://osipov.kiev.ua>

позовів з приводу таких прав і загалом покращують інвестиційний клімат у країні. При цьому, реалізація багаточислових кадастрів (реєстрів) досягається шляхом надання виділених (загальних) каналів доступу до їх баз даних користувачам з відповідними запитами;

(2) об'єднання відомостей земельного кадастру (включно з його картографічним забезпеченням) та реєстру прав на землю та іншу нерухомість в єдиних (централізованих на рівні держави) автоматизованих кадастрово-реєстраційних системах. Ця тенденція, відзначається з початку 1980-х років й отримала назву "кадастрової реформи", оскільки є на цей час провідною⁴. В її межах "фіскальний" і "правовий" реєстри (кадастри) об'єднуються в універсальну кадастрово-реєстраційну систему (*multipurpose cadastre*), яка об'єднує функції обліку нерухомості (кадастру) та реєстрації прав на неї (юридичну) і відомості якої мають багаточислове призначення та використання (зокрема, автоматизований кадастр стає основою для створення національної інфраструктури геопросторових даних).

У завершеному вигляді вона виявляється в об'єднанні функцій ведення кадастру, реєстрації прав і картографічної діяльності в межах однієї установи (наприклад – Агентство з кадастру, земельної реєстрації і картографії Нідерландів).

Єдині (об'єднані, унітарні) системи працюють сьогодні в Італії, Канаді, Нідерландах, Фінляндії, Чехії, Швеції та ін. країнах, створюються в Ісландії, Норвегії. Шляхом створення єдиної системи пішли і трансформаційні країни (Білорусь⁵, Вірменія, Грузія, Литва, Росія⁶, Румунія та ін.). До недавнього часу видавалося, що цим шляхом піде й Україна.

Об'єднана система визначена як **принципово нове явище – земельно-інформаційна система (ЗІС)**. Міжнародна асоціація геодезистів (*FIG*) визначає таку систему як "інструмент для прийняття правових, адміністративних та економічних рішень, сприяння плануванню та розвитку, який складається, з одного боку, з бази даних, що містить просторові пов'язані із землею дані, з іншого – із процедур і методів систематичного збору, оновлення, обробки та розподілу даних".

Крім того, вона уможливіє інформаційну взаємодію (об'єднання) національних систем, перетворюючи їх на транс-національну мережі.

Так, у 2006р. ЄС започаткував формування Європейської земельно-інформаційної системи (*European Land Information Service, EULIS*), яка об'єднала в режимі реального часу кадастрово-інформаційні системи Австрії, Литви, Нідерландів, Норвегії, Фінляндії, Швеції та ін. країн Європи.

Головні принципи побудови єдиної системи:

- ведення системи реєстрації прав на нерухомість на основі записів про земельні ділянки (земельна ділянка та нерухоме майно розглядається як єдиний об'єкт нерухомості);
- реєстрація прав на земельні ділянки та нерухоме майно здійснюється в одному Реєстрі прав;
- реєстрація прав і ведення кадастрових карт здійснюється однією установою;
- реєстрація прав є адміністративною функцією (державна реєстрація прав повинна бути відокремленою від судових та/або нотаріальних органів);
- держава несе відповідальність за достовірність даних реєстрації і захищає зареєстровані права власності;
- послуги системи орієнтовані, насамперед, на користувача;
- система реєстрації прав є самоокупною.

За таких умов держава концентрує фінансові, технічні та інші ресурси в одній установі, усуває дублювання функцій реєстраторів, визначає єдиного відповідального за достовірність інформації, що вноситься до реєстрів. Така система є зручною

для громадян, юридичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Кадастр-2014

Загальний напрям реформування європейських реєстраційно-кадастрових систем визначений ініціативою "Кадастр-2014", висунутою в 1994р. Міжнародною федерацією геодезистів (*FIG*). В межах ініціативи було досліджено відповідні системи понад 30 країн, визначені їх слабкі і сильні сторони. На підставі результатів аналізу було **обгрунтоване твердження про доцільність найближчим часом об'єднання кадастрових і реєстраційних систем шляхом їх злиття** та визначені головні напрями розвитку кадастрових систем на найближчі 20 років:

- **автоматизація систем і процедур** трансакцій та опису об'єктів, кадастрового обліку та реєстрації (переведення всіх даних у цифрову форму);
- **повнота опису правового статусу земель**, включно з публічними правами, обтяженнями та обмеженнями;
- **повна відповідність правового й документального опису об'єкта та його просторового опису** на кадастрових картах;
- **перехід від використання карт лише як ілюстрацій до побудови інформаційної моделі реального об'єкта** (території) з використанням можливостей картографічних інформаційних систем;
- **залучення приватного сектору до робіт з формування та опису об'єктів кадастрового обліку** (розвиток ринку земле-впорядних робіт);
- **самоокупність кадастрових систем.**

У документі запропоноване таке визначення: "Кадастр 2014 – це системно впорядкований публічний опис даних усіх узаконених ділянок землі, що перебувають у власності в межах певної країни або району (округу), ґрунтований на зйомці їх меж. Такі узаконені земельні об'єкти впорядковано ідентифікуються через унікальні для кожної ділянки імена чи номери. Статус об'єктів визначено приватним чи публічним правом.

Межі, ідентифікатор у поєднанні з індивідуальним описом вказують для кожного окремого об'єкта його тип, вид, вартість, законні права власності та їх обмеження, пов'язані із земельним об'єктом.

На доповнення індивідуального опису земельного об'єкта Кадастр 2014 містить офіційні записи про права на узаконений земельний об'єкт. Кадастр 2014 може дати відповідь на питання "де, як багато, хто і як?".

Кадастр 2014 може замінити традиційну концепцію "кадастру" і "реєстрації прав". Він є всебічно опрацьованою системою реєстрації землі⁷.

Особлива увага в документі надається **необхідності підтримки стійкого розвитку**. Для цього важливими визнаються такі аспекти:

- **гарантія і захист прав власності** на землю
- **забезпечення гарантій** для кредитування
- **моніторинг земельних ресурсів** і їх розвитку
- **підтримка у стягненні податків на землю та нерухомість**
- **захист державних земель**
- **зменшення кількості земельних спорів** (змін, виправлень)
- **полегшення земельних реформ**
- **покращення планування використання земель**
- **підтримка в управлінні земельними ресурсами**
- **надання статистичних даних**

Лише за умов врахування цих аспектів у формуванні та веденні кадастрово-реєстраційної системи **можуть бути забезпечені політична стабільність у країні, усунення конфліктів суспільних і приватних інтересів, сприяння розвитку національної економіки на засадах стійкого розвитку**⁸.

⁴ Ця тенденція відзначена також у Керівних принципах управління земельними ресурсами, виданих ООН у 1996р.: "право власності на землю, її вартість і використання, хоча теоретично є незалежними, але на практиці – щільно взаємопов'язаними".

⁵ Докладно див.: Шавров С.А. Доступ к единому государственному регистру недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним. – <http://belisa.org.by/pdf/PTS2005/66-71.pdf>

⁶ Див., наприклад: Радинова Т.А. Опыт создания систем учета и регистрации недвижимости в европейских странах. – www.dataplus.ru

⁷ Кауфман Ю., Стеудлер Д. Кадастр 2014. Видение будущего кадастровых систем... , с.21.

⁸ Там само, с.38-40.

щодо володіння, користування та розпорядження землею⁷. Фахівці мають проблеми з визначенням поняття “нерухоме майно”, поряд з яким законодавство використовує такі терміни, як “нерухомі речі”, “нерухомість”, а також “іншу термінологію, яка також позначає нерухомі речі”⁸. Оприлюднюються численні пропозиції уточнення формулювань Земельного кодексу та чинних законодавчих актів, з огляду на їх недостатню понятійну чіткість та дотримання вимог юридичної техніки⁹.

Неналежна чіткість визначень і формулювань багатьох чинних законів та інших нормативно-правових актів дозволяє їх довільне трактування. Так, в одному з інтерв'ю 2009р. тодішній заступник голови Держкомзему В.Кулініч визнав: “Трактування законодавчої бази, яка на сьогодні є, і вона непогана, залежить перш за все від... особи, яка використовує той чи інший закон або постанову чи розпорядження”¹⁰. Тим самим уможливується не лише різноманітність трактувань, але й

ЮРИДИЧНІ ВИЗНАЧЕННЯ ДЗК В УКРАЇНІ: ЧИННІ ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ І ЗАКОНОПРОЕКТИ

Земельний кодекс України (2001р.), ст.193¹

Державний земельний кадастр – це єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками та містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів.

Пропозиції законопроектів

Державний земельний кадастр

- єдина державна система земельнокадастрових робіт та процедура визнання факту виникнення або припинення існування земельних ділянок як об'єктів права власності та права користування, яка містить сукупність відомостей і документів про правовий режим цих ділянок, їх вартість, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів, у тому числі орендарів, за категоріями земель (законопроект 1999р.);
- єдина державна система відомостей та документів, яка містить дані про земельні ділянки та інше нерухоме майно, речові права на них та їх обмеження, про суб'єктів цих прав та правовстановлюючі документи, а також дані про оцінку земель, їх кількісну та якісну характеристику, розподіл між власниками землі та землекористувачами (законопроект 2006р.);
- єдина автоматизована державна система відомостей і документів, яка містить дані про земельні ділянки та інші об'єкти нерухомого майна, розташовані на цих земельних ділянках, речові права на них та їх обмеження, про суб'єктів цих прав та правовстановлюючі документи, а також дані про грошову оцінку земель, їх кількісну та якісну характеристику, розподіл між власниками землі та землекористувачами (законопроект 2007р.);
- єдина державна система відомостей та документів, яка містить дані про земельні ділянки, їх правовий режим, а також дані про кількісну та якісну характеристики земель та їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами, в т.ч. орендарями земельних ділянок (законопроект 2008р.);
- єдина державна система відомостей та документів, яка містить дані про земельні ділянки, їх правовий режим, а також дані про кількісну та якісну характеристики земель та їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами, в т.ч. орендарями земельних ділянок та земельно-кадастрові роботи (законопроект 2009р.);
- єдина державна система відомостей та документів, яка містить дані про земельні ділянки, їх правовий режим, а також дані про кількісну та якісну характеристики земель та їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами, в т.ч. орендарями земельних ділянок (законопроект 2010р.);
- інформаційна система відомостей про землі та земельні ділянки, розташовані в межах кордонів України, їх цільове призначення, види функціонального використання, обмеження у використанні земельних ділянок, а також дані про кількісну та якісну характеристики земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами (законопроект 2011р., реєстр. №8077 від 4 лютого 2011р.; підготовлений до першого читання);

- єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах Державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну та якісну характеристики земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами (законопроект №8077, підготовлений до другого читання 5 липня 2011р.).

Для порівняння

На цей час у міжнародній практиці прийнято визначення Земельного кадастру, затверджене ООН спільно з Міжнародною федерацією геодезистів (*International Federation of Surveyors, FIG*) у Богорській декларації Міжнародної зустрічі ООН експертів у сфері кадастру (березень 1996р.), згідно з яким “кадастр – це, як правило, постійно оновлювана інформаційна система даних про землю, поділену на ділянки (парцели), в якій реєструються права на нерухомість (права, обтяження та відповідальність). Як правило, містить геодезичний опис земельних ділянок, пов'язаний з іншими реєстраційними даними про природу прав на нерухомість, власність та управління цими правами, і часто – про вартісну оцінку ділянок та їх зміни. Кадастр може використовуватися для фіскальних (у т.ч. вартісна оцінка та об'єктивне оподаткування), правових (нотаріальне оформлення прав) цілей, для сприяння управлінню земельними ресурсами та землекористуванням (у т.ч. плануванню та ін. адміністративній діяльності), а також стійкому розвитку та захисту довкілля”².

Це визначення в дещо більш розгорнутому вигляді було спочатку сформульоване в Заяві *FIG* “Про кадастр”. Зокрема, в Заяві вказувалося, що “Кадастр забезпечує:

- інформаційну ідентифікацію власників земельних ділянок;
- наявність інформації про права на нерухомість: природу і тривалість прав, обтяження та відповідальність;
- наявність інформації про земельну ділянку: розташування, розміри, зміни, вартість.

Адміністратором кадастру є один або кілька державних органів. Єдина кадастрова система допомагає уникнути дублювання інформації і сприяє ефективному обміну даними.

Реєстрація землі є офіційним визнанням обліком прав на нерухомість і, як правило, є складовою кадастрової системи.

Кадастр є державною земельною інформаційною системою і має управлятися урядом. Можуть створюватися спільні органи, яким делегуються ці обов'язки.

Кадастрова інформація має бути доступною широкій громадськості та водночас мати надійний захист персональних даних”³.

¹ Слід зазначити, що Законом “Про Державний земельний кадастр” передбачені зміни до ст.193 Земельного кодексу, якими визначення ДЗК викладається в редакції, запропонованій законопроектом №8077, підготовленим до другого читання. Див.: Закон “Про Державний земельний кадастр”, Розділ VII. Прикінцеві та перехідні положення, п.5, част.2), ст.126, п.ж).

² *The Bogor Declaration United Nations Interregional Meeting of Experts on the Cadastre*, p.2.7. Bogor, Indonesia, 18-22 March, 1996. – http://www.channelingreality.com/China/Bogor_Declaration.pdf

³ *International Federation of Surveyors, FIG Bureau*, PO Box 2, Belconnen ACT 2616, 1995. – http://www.fig.net/commission7/reports/cadastre/statement_on_cadastre.html

⁷ Таким чином, у визначенні ігноруються такі важливі складові земельних відносин як раціональне використання земель, управління земельними ресурсами тощо. Докладно див.: Сіряченко І. Пропозиції щодо удосконалення кодифікації земельного законодавства України. – Сайт “Екологічне право України”, <http://ecopravo.host-ua.org.ua>

⁸ Методичні рекомендації стосовно визначення нерухомого майна, що знаходиться на земельних ділянках, право власності на які підлягають державній реєстрації. Затверджені Наказом Міністерства №660/5 від 14 квітня 2009р.

⁹ Наприклад, пропонується змінити назву Закону “Про державну реєстрацію речових прав...”, оскільки Закон врегулює право оренди, яке є не речовим, а зобов'язальним. Див.: Бусуйок Д. Правові аспекти державної реєстрації прав на землю та їх обтяжень. – Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnau_pravo/2010_156/10bdv.pdf. Див. також: Потапенко В. Земельний кодекс потребує змін. – Юридичний журнал, 2003, №5, <http://www.justinian.com.ua>

¹⁰ Див.: “Володимир Кулініч, заступник голови державного комітету України із земельних ресурсів, про стан справ у земельних відносинах та земельні аукціони”. – Радіо “Ера”, 28 травня 2009р., <http://www.radioera.com.ua>. Виділення курсивом – ред.

практика винесення судами в одній і тій самій справі прямо протилежних рішень;

(4) чинні закони (включно з кодексами), як правило, не мають достатньої регулятивної повноти, тобто, вони містять надто багато відсильних норм: або посиляються на абстрактний “закон”, відповідно до якого мають вчинятися ті чи інші дії (в т.ч. на “закон”, якого ще немає), або прямо передбачають прийняття кількох інших законів, що мають доповнювати чи конкретизувати чинний, або відносять визначення принципово важливих питань і процедур до компетенції органів виконавчої влади.

У результаті, *по-перше*, чинні на цей час процедури врегульовані відомчими, переважно *тимчасовими* положеннями – тоді як саме принципові процедури формування та ведення кадастрових і реєстраційних систем мають бути встановлені саме на законодавчому рівні (врізка “Врегулювання порядку ведення ДЗК та реєстраційних систем”).

Так, навіть щойно прийнятий Закон “Про Державний земельний кадастр” віддає до відання Уряду такі, наприклад, питання, як порядок ведення кадастру та порядок доступу до інформації (в т.ч. – нотаріусів, банків та інших суб’єктів земельного ринку) – тоді як у Земельному кодексі чітко визначалося, що “порядок ведення Державного земельного кадастру встановлюється законом” (п.2 ст.204)¹¹.

По-друге, правовстановлюючі документи, оформлені та видані за процедурами, визначеними не законом, а відомчими документами та інструкціями, мають сумнівну юридично-правову силу. Так, Державний реєстр земель, який веде Держкомзем і який не згадується в Законі “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та його обтяжень”, може кваліфікуватися як внутрішньовідомча база даних, витяг (виписка) з якої може не братися до відома судом у випадку спору з приводу земельної ділянки.

По-третє, віднесення законом унормування принципових питань на рівень виконавчої влади (Уряду) фактично уможлиблює “ручне управління” земельними відносинами та/або відносинами власності та надає сумнівного характеру захищеності прав власності громадян і юридичних осіб в Україні.



¹¹ Однак, Закон “Про Державний земельний кадастр” передбачив внесення змін до зазначеної статті Земельного кодексу та виклад її в такій редакції: “Ведення Державного земельного кадастру здійснюється відповідно до закону”. Див.: Закон “Про Державний земельний кадастр”, Розділ VII. Прикінцеві та перехідні положення, п.5, част.2), ст.204.

¹² Через відхилення законопроекту не набув чинності також однойменний Указ Президента №666 від 16 червня 1999р. В ньому так само йшлося про згадане Агентство, хоча Указом “Про продаж земельних ділянок несіельськогосподарського призначення” №32 від 19 січня 1999р. право реєстрації прав власності надавалося Держкомзему (так, у п.11 Указу йдеться про видачу та реєстрацію місцевими органами земельних ресурсів державних актів на право власності на землю на підставі нотаріально заверених угод купівлі-продажу земельної ділянки; встановлюється, що “право власності на придбану земельну ділянку виникає після одержання державного акта”). До цього слід додати, що повноваження реєстрації прав власності на нерухоме майно мали вже органи місцевого самоврядування – згідно із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997р.

ВРЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ВЕДЕННЯ ДЗК ТА РЕЄСТРАЦІЙНИХ СИСТЕМ (станом на 1 липня 2011р.)

- **Державний земельний кадастр** – Порядок ведення затверджений *Постановою КМУ* №15 від 12 січня 1993р. (в редакції від 13 січня 2010р.);
- **Державний реєстр земель** – *Тимчасовий порядок ведення державного реєстру земель* затверджений Наказом Держкомзему №174 від 2 липня 2003р. (в редакції від 27 червня 2007р.);
- **Поземельна книга і Книга записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі** – порядок ведення затверджений *Постановою КМУ* №1021 від 9 вересня 2009р. (із змінами, згідно з якими Постанова набуває чинності з 1 січня 2011р.);
- **державна реєстрація прав власності на нерухоме майно** – *Тимчасове положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно* затверджене Наказом Мініюсту №7/5 від 7 лютого 2002р. (із змінами)**;
- **Реєстр прав власності на нерухоме майно** – Порядок ведення затверджений *Наказом Мініюсту* №7/5 від 28 січня 2003р. (із змінами)**;
- **Державний реєстр іпотек** – *Тимчасовий порядок державної реєстрації іпотек* затверджений *Постановою КМУ* №410 від 31 березня 2004р.**;
- **Єдиний реєстр заборон відчуження об’єктів нерухомого майна** – Порядок ведення затверджений *Наказом Мініюсту* №315 від 9 червня 1999р. (в редакції Наказу №85/5 від 18 серпня 2004р.);
- **Державний реєстр правочинів** – *Тимчасовий порядок державної реєстрації правочинів* затверджений *Постановою КМУ* №671 від 26 травня 2004р.; Інструкція про ведення Державного реєстру правочинів затверджена *Наказом Мініюсту* №86/5 від 18 серпня 2004р. (в редакції від 8 січня 2007р.);
- **присвоєння кадастрового номера земельній ділянці** – *Тимчасовий порядок присвоєння кадастрового номера земельній ділянці*, затверджений *Постановою КМУ* №749 від 18 серпня 2010р.

* Слід зауважити, що *Поземельна книга вважається головним документом реєстраційної системи прав власності* та є відкритою для публічного доступу (з певними обмеженнями). Проте, Закон “Про державний земельний кадастр” залишає визначення порядку ведення *Поземельної книги* за КМУ (ст.25, п.6).

** Законом “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” в редакції від 11 лютого 2011р. передбачено, що “Порядок ведення Державного реєстру прав визначає Кабінет Міністрів України” (ст.11, п.3); “Перелік документів для здійснення державної реєстрації прав визначається Кабінетом Міністрів України у Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень” (ст.15, п.2); судячи з положень ст.4 (“Права та обтяження, що підлягають державній реєстрації”) і ст.11 (“Структура Державного реєстру прав”), відомості про іпотеку будуть складовою єдиного Державного реєстру прав. Водночас, Прикінцевими положеннями Закону встановлено, що державна реєстрація прав, визначена цим Законом, буде запроваджена з 1 січня 2012р. Тобто, до того часу діятимуть названі відомчі документи.

1.3. Неналежне організаційне забезпечення кадастрової і реєстраційної діяльності є, з одного боку, похідною від неповноти, непослідовності та суперечливості чинної нормативно-правової бази, з іншого – відчутно впливає на процес її формування. Так, *по-перше*, запровадженню єдиної державної кадастрово-реєстраційної системи чинили опір місцеві органи державної влади (адміністрації) та органи місцевого самоврядування, які, за чинним законодавством, розпоряджаються землями (відповідно, за межами населених пунктів та в межах населених пунктів) і які також мали потужне лобі в Парламенті. Саме з його діями пов’язувалося відхилення Парламентом у 1999р. першого (урядового) законопроекту про державну реєстрацію прав на нерухоме майно, який передбачав створення Агентства з реєстрації прав на нерухоме майно, підпорядкованого Мініюсту¹².

По-друге, за повноваження з формування та ведення єдиної кадастрово-реєстраційної системи змагалися кілька міністерств і відомств (насамперед – Мін'юст і Держкомзем). Кожне з цих відомств, з одного боку, готувало та лобіювало власні проекти нормативно-правових актів та/або запроваджували відомчі документи, на підставі яких формувалися й велися різні реєстри та бази даних, з іншого – бойкотувало виконання нормативно-правових (у т.ч. законодавчих) актів, якщо ті вирішували питання не на його користь¹³.

При цьому, процес міжвідомчих спорів супроводжувався фактично постійними змінами статусу та підпорядкування як самого Держкомзему, так і дотичних до кадастрової діяльності державних органів (наприклад, Головного управління геодезії, картографії та кадастру).

По-третє, неусталеність і неналежний характер організаційного (як і нормативно-правового) забезпечення земельних відносин загалом і кадастрової та реєстраційної діяльності зокрема спричинені надмірною політизацією економічних і господарських аспектів державного управління, перенесенням постійної і непримиренної боротьби політичних сил за електорат (фактично, за владу та доступ до державних ресурсів), до площини державного адміністративного управління.

1.4. Наведені вище чинники зумовлювали непослідовність і зміни самого концептуального бачення владою характеру кадастрово-реєстраційної системи у вимірах унітарна (єдина, об'єднана) / дуальна (двокомпонентна, за якої кадастрові функції і функції реєстрації прав власності поділені між двома або більше структурами).

Так, можна стверджувати, що **наприкінці 1990-х і на початку 2000-х років влада дотримувалася курсу на створення двокомпонентної кадастрово-реєстраційної системи** – про що, зокрема свідчить практично одночасне ухвалення *Програми створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру*, якою відповідні функції поклалися на Держкомзем (і створене при ньому спеціальне Державне підприємство “Центр Державного земельного кадастру”) та видання *Постанови КМУ “Про заходи щодо створення системи реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно”* (1998р.), якою функції державної реєстрації прав власності поклалися на Мін'юст¹⁴.

Однак, **уже на початку 2003р. курс змінюється** – видано Указ Президента “Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі

державного земельного кадастру” №134 від 17 лютого 2003р. (власне, з огляду на цей Указ та видані на його виконання постанови КМУ, Світовий банк погодився на кредитування Проекту “Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру”)¹⁵. Єдина кадастрово-реєстраційна система передбачалася також Законом “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та його обмежень” (2004р.) та Постановою ВР про Рекомендації парламентських слухань (2005р.)¹⁶.

Чергова, **третя зміна курсу започаткована у 2006р.** – зокрема, Розпорядженням КМУ про передачу повноважень з державної реєстрації прав на нерухомість (у т.ч. земельну) від Держкомзему до Мін'юсту¹⁷ – **та фактично завершена у 2010-2011рр.** прийняттям: у лютому 2010р. Закону “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” та інших законодавчих актів України”, яким, зокрема повноваження реєстрації прав власності надаються Мін'юсту; в липні 2011р. – ухваленням ВР Закону “Про Державний земельний кадастр”, яким за органами Дежмагента залишаються функції формування та ведення ДЗК, а також здійснення державної реєстрації земельних ділянок, обмежень у їх використанні та ведення Поземельних книг та надання витягів з Державного земельного кадастру про земельну ділянку. Обидва закони в повному обсязі набувають чинності з 1 січня 2012р.

1.5. Через наведені вище обставини сьогодні Україна не має ні єдиної системи установ, що формують банк відомостей про нерухомість (у т.ч. земельні ділянки), ні єдиної системи установ, що реєструють права на нерухоме майно. Нинішня кадастрово-реєстраційна мережа в Україні є **фрагментарною** – в той чи інший спосіб до різних аспектів нинішньої реєстраційної діяльності причетні місцеві ради та їх виконавчі комітети, органи Держкомзему (зокрема, адміністратор державного реєстру земель – ДП “Центр ДЗК”), обласні, міжміські, міські та районні бюро технічної інвентаризації (БТІ), представництва та регіональні відділення Фонду державного майна, органи Мін'юсту (зокрема, адміністратор реєстрів – ДП “Інформаційний центр Міністерства юстиції України” та державні нотаріальні контори), а також – приватні нотаріуси¹⁸. З одного боку, ці структури дублюють функції одна одної, з іншого – вони послуговуються різними методиками і процедурами, що фактично унеможливорює поєднання різних відомостей в єдину базу даних.

Відповідно, на цей час в Україні існують кілька реєстрів – переважно закритих, у яких відбиваються дані про нерухоме майно (в т.ч. земельні ділянки), права власності та їх обтяження (таблиця “Реєстри нерухомого майна...”).

¹³ Так, коли було прийнято Закон “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” (2004р.), що передбачав створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи, держателем якої мав стати Держкомзем, Мін'юст просто не виконав вимоги Закону, продовжуючи вести власні реєстри та не передаючи бази даних до установ Держкомзему. Зі свого боку, коли було видане Розпорядження КМУ, яке передбачало передачу повноважень з реєстрації прав власності на нерухомість від Держкомзему до Мін'юсту (№295 від 26 травня 2006р.), Держкомзем так само це Розпорядження не виконав.

¹⁴ Програма затверджена Постановою КМУ №1355 від 2 грудня 1997р.; Програма була розрахована на 1998-2005рр. (не виконана); друга згадана Постанова – №192 від 18 лютого 1998р.

¹⁵ Ідеться про Указ Президента №134 від 17 лютого 2003р. та постанови КМУ: “Про заходи щодо створення єдиної системи реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру” №689 від 15 травня 2003р.; “Про створення єдиної системи реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру” №1088 від 17 липня 2003р.

¹⁶ Постанова ВР №2897 від 22 вересня 2005. Парламентські слухання “Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні” відбулися 13 вересня 2005р.

¹⁷ Розпорядження КМУ “Про передачу цілісного майнового комплексу Державного підприємства “Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах” до сфери управління Мін'юсту” №295 від 26 травня 2006р.

¹⁸ Так, відповідно до Земельного кодексу (2001р.) реєстрацію прав власності на землю, права користування землею і договорів оренди землі здійснюють сільські, селищні, міські ради; згідно з ч.2 ст.227 Цивільного кодексу (2003р.) договір купівлі-продажу житлового будинку підлягає реєстрації у виконавчому комітеті місцевої ради; згідно із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997р.) повноваження реєстрації прав на нерухомість мають виконавчі комітети місцевих рад.



Реєстри нерухомого майна (включно із земельними ділянками), прав на нерухоме майно та їх обтяжень
(станом на 1 червня 2011р.)

Назва реєстру/ Дата запровадження	Офіційне визначення	Об'єкт реєстрації	Держатель/адміністратор/ реєстратори	Визначення порядку ведення реєстру	Відкритість/доступність
Державний земельний кадастр (ДЗК) До цього часу як "єдина державна інформаційна система" не сформований	...єдина державна інформаційна система для забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадян, підприємств, установ та організацій достовірною інформацією про землю (Постанова КМУ №1355 від 2 грудня 1997р., р.ІІ)	Земельні ділянки та права власності/користування на них	Держкомзем/ДП "Центр ДЗК"/реєстраційні офіси Центру ДЗК/ БТІ (Постанова КМУ №1088 від 17 липня 2003р.; в редакції від 15 серпня 2009р.)	Положення про порядок ведення Державного земельного кадастру (Постанова КМУ №15 від 12 січня 1993р.; в редакції від 13 січня 2010р.) Порядок ведення Посемельної книги; Порядок ведення Книги записів про державну реєстрацію власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі (Постанова КМУ №1021 від 9 вересня 2009р.) Тимчасовий порядок присвоєння кадастрового номера земельній ділянці (Постанова КМУ №74 від 18 серпня 2010р.) Порядок складання та затвердження індексних кадастрових карт (планів) і кадастрових планів земельних ділянок, вимоги до їх оформлення (Постанова КМУ №1117 від 8 грудня 2011р.)	Закритий Право на отримання витягу з Посемельної книги мають власник (користувач) земельної ділянки, суб'єкти права земельного сервітуту, емфітеузису і суперфіцію, їх спадкоємці, право-наступники або уповноважені ними особи та адвокати. Інформаційну довідку з Посемельної книги можуть отримувати органи державної влади (посадові особи), якщо запит зроблено у зв'язку із здійсненням покладених на них відповідно до закону повноважень. Інформаційна довідка з Посемельної книги надається органам державної влади за письмовим запитом, оформленим в установленому законодавством порядку, що підписується керівником цього органу або особою, що його заміщує, із зазначенням законних підстав для такого запиту, а також відповідних реквізитів справи, у зв'язку з якою виникла потреба в отриманні зазначеної довідки. Територіальний орган Держкомзему протягом 10 днів після реєстрації заяви (запиту) аналізує її і надає заявнику в письмовій формі витяг чи інформаційну довідку з Посемельної книги або відмову в наданні таких відомостей (Порядок ведення Посемельної книги, пп.32-33, 37-38).
Реєстр прав власності на нерухоме майно (Реєстр прав) Запроваджений в липні 2003р. Наказом Держкомзему №174 від 2 липня 2003р.	... – єдина комп'ютерна база даних , що забезпечує довгочасне зберігання інформації про права власності на нерухоме майно, її видачу та захист від несанкціонованого доступу. ... – єдина державна інформаційна система , що містить відомості про зареєстровані права, суб'єктів прав, об'єкти нерухомого майна та незавершеного будівництва, правовстановлювальні документи та документи, на підставі яких проведено державну реєстрацію права власності на об'єкт незавершеного будівництва. Складовими частинами Реєстру прав є електронна база даних, реєстраційні справи, журнали обліку заяв про державну реєстрацію прав та обліку заяв та запитів про надання інформації з Реєстру прав (Тимчасове положення, п.1.8)	Право власності та інші речові права на таке нерухоме майно: 1). житлові будинки; 2). квартири; 3). будівлі, в яких розташовані приміщення, призначені для перебування людини, розміщення рухомого майна, збереження матеріальних цінностей; 4). споруди (інженерні, гідротехнічні тощо) - земельні поліпшення, що не належать до будівель та приміщень, призначені для виконання спеціальних технічних функцій; 5). приміщення - частини внутрішнього об'єму житлових будинків, будівель, квартир, обмежених будівельними елементами (Тимчасове положення, п.1.5)	Мін'юст/ДП "Інформцентр Мін'юсту"/ БТІ (Тимчасове положення, пп.1.10-1.12)	Тимчасове положення про порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно (Наказ Мін'юсту №7/5 від 7 лютого 2002р.; в редакції від 28 липня 2010р.) Порядок ведення Реєстру прав власності на нерухоме майно (Наказ Мін'юсту №7/5 від 28 січня 2002р.; в редакції від 12 жовтня 2010р.)	Закритий Інформація з Реєстру прав надається у формі витягу та інформаційної довідки. Право на отримання витягу з Реєстру прав мають: власник (власники) об'єкта, права щодо якого підлягають державній реєстрації, або уповноважена ним (ними) особою, правокористувач (правокористувачі) нерухомого майна або уповноважена ним (ними) особою; спадкоємці (правонаступники – для юридичних осіб) або уповноважені ними особи. Інформаційну довідку з Реєстру прав на бланку відповідного БТІ мають право отримувати суди, органи місцевого самоврядування, органи внутрішніх справ, органи прокуратури, органи державної податкової служби, державні виконавці, нотаріуси, органи СБУ та ін. органи державної влади (посадові особи), якщо запит зроблено у зв'язку із здійсненням ними повноважень, визначених законом. (Тимчасове положення, п.7)
Автоматизований					



Реєстри нерухомого майна (включно із земельними ділянками), прав на нерухоме майно та їх обтяжень (станом на 1 червня 2011р.)					Продовження	
Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна (Реєстр заборон) Запроваджені у Наказом Мін'юсту №31/5 від 9 вересня 1999р. Автоматизований	... – електронна база даних, яка містить відомості про: 1.1.1. Обтяження нерухомого майна: накладені заборони відчуження та арешти нерухомого майна; 1.1.2. Тимчасові застереження щодо нерухомого майна: внесені до Реєстру заборон тимчасові застереження щодо нерухомого майна; випущені записи про тимчасові застереження. 1.1.3. Видані витяги з Реєстру заборон. (Положення, п.1.1.)	Нерухоме майно (нерухомість) – земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, в т.ч. об'єкти незавершеного будівництва, які невід'ємно пов'язані з нею, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення (Положення, п.1.2.)	Мін'юст/ДП "Інформцентр Мін'юсту"/ державні нотаріальні архіви, приватні нотаріуси , які уклали відповідні договори з Адміністратором і мають повний доступ до Реєстру заборон через комп'ютерну мережу, ДП "Інформцентр Мін'юсту".	Положення про Єдиний реєстр відчуження об'єктів нерухомого майна (Наказ Мін'юсту №31/5 від 9 вересня 1999р.; в редакції від 3 липня 2009р.) Інструкція про порядок заповнення заяв та ведення Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна (Наказ Мін'юсту №85/5 від 18 серпня 2004р.; в редакції від 3 липня 2009р.)	Відкритий Інформація з Реєстру заборон надається у вигляді витягів на запити будь-яких фізичних та юридичних осіб, складених у паперовій або електронній формі. (Положення, п.1.)	
Державний реєстр іпотек Запроваджені у квітні 2004р. відповідно до Закону України "Про іпотеку" (2003р.) та Постанови КМУ "Про затвердження Тимчасового порядку ведення державної реєстрації іпотек" №410 від 31.03.2004р. Автоматизований	... – єдина комп'ютерна база даних про обтяження і зміну умов обтяження нерухомого майна іпотекою, відступлення прав за іпотечним договором, передачу, анулювання, видачу дубліката заставної та видачу нової заставної (Тимчасовий порядок, п.2)	Відомості про обтяження чи зміну умов обтяження нерухомого майна іпотекою, відступлення прав за іпотечним договором, передачу, анулювання, видачу дубліката заставної та видачу нової заставної. (Тимчасовий порядок, п.2)	Мін'юст/ДП "Інформцентр Мін'юсту"/ державні нотаріальні контори, приватні нотаріуси , які згідно з договорами, укладеними з адміністратором Реєстру, здійснюють державну реєстрацію іпотек, відомостей про обтяження чи зміну умов обтяження нерухомого майна іпотекою, відступлення прав за іпотечним договором, передачу, анулювання, видачу дубліката заставної та видачу нової заставної іпотекодержателя або уповноваженої ним особи чи рішення суду, приймають запити, видають завірених витяги з Реєстру та виконують ін. функції, передбачені Порядком. Тимчасовий порядок, п.2)	Тимчасовий порядок державної реєстрації іпотек (Постанова КМУ №410 від 31 березня 2004р.)	Відкритий Будь-яка фізична чи юридична особа має право отримати витяг. Для цього подається запит про наявність або відсутність запису в Реєстрі про обтяження і зміну умов обтяження нерухомого майна іпотекою, відступлення прав за іпотечним договором, передачу, видачу дубліката заставної та видачу нової заставної, видачу витягу про державну реєстрацію обтяження майна іпотекою. (Тимчасовий порядок, п.29)	
Державний реєстр правочинів Запроваджені у 2004р., відповідно до Цивільного кодексу України (ст.220) та Постанови КМУ "Про затвердження Тимчасового порядку ведення державної реєстрації правочинів" №671 від 26 травня 2004р. Автоматизований	... – єдина комп'ютерна база даних, яка містить інформацію про правочини, що підлягають державній реєстрації, забезпечує її зберігання, видачу та захист від несанкціонованого доступу. (Тимчасовий порядок, п.2)	Правочини: договір купівлі-продажу, міни земельної ділянки, єдиного майнового комплексу, житлового будинку (квартири) або ін. нерухомого майна; договір про передачу нерухомого майна під виплату ренти; договір довільного утримання (догляду), за якими передається Реєстру та виконують ін. функції, передбачені Порядком. (Тимчасовий порядок, п.2)	Мін'юст/ДП "Інформцентр Мін'юсту"/ державні нотаріальні контори, приватні нотаріуси , які згідно з договорами, укладеними з адміністратором Реєстру, проводять державну реєстрацію правочинів, змін, внесених до них, відомостей про припинення їх дії, приймають запити, видають завірених витяги з Реєстру та виконують ін. функції, передбачені Порядком. (Тимчасовий порядок, п.2)	Тимчасовий порядок ведення державного реєстру правочинів (Постанова КМУ №671 від 26 травня 2004р.) Інструкція про ведення державного реєстру правочинів (Наказ Мін'юсту №86/5 від 18 серпня 2004р.)	Закритий З Реєстру можуть надаватися витяги двох видів: - на запит сторін правочину або уповноважених ними осіб; - на письмовий запит суду, органів прокуратури, внутрішніх справ, державної податкової служби та ін. органів державної влади у зв'язку із здійсненням ними повноважень, визначених законодавством, із зазначенням номерів справи, щодо якої виникла потреба в отриманні інформації. (Інструкція, п.5.1)	

Як зазначалося вище, правовий статус цих реєстрів, процедури їх ведення законодавчо не врегульовані, що уможливує використання ними різних методик обліку та/або реєстрації, різних вимог до кількості та повноти документів, необхідних для реєстрації, тощо.

Подібна ситуація (дублювання функцій, використання різних методик обліку та реєстрації, наявність реєстрів різного рівня, їх закритість і недоступність для громадськості тощо) неминує призводить до виникнення різноманітних колізій. Так, земля може бути зареєстрована на одного власника, нерухомість на ній – на іншого; як правило, не реєструються т.зв. “не витребовані” або “безхазяйні” земельні паї, велика кількість споруд і будівель реєструються на підставних осіб або не реєструються зовсім; реєстрації не підлягають землі державної і комунальної власності (тим більше, що вони досі не розмежовані).

Обмеженість доступу до основних баз даних названих інституцій уможливує, з одного боку, отримання їх працівниками адміністративної ренти (корупцію), а з іншого – використання цих інституцій для впливу (тиску) на певних осіб (груп осіб), у т.ч. – політичного (політичну корупцію).

1.6. Привертає особливу увагу та обставина, що роками зводилося прийняття саме основоположних законів, які мали впорядкувати перебіг земельної реформи, врегулювати земельні відносини, відносини власності та ринкового обігу земель с/г призначення, іншими словами – забезпечити прозорість і відкритість земельних відносин і захищеність прав власності. Так, з таблиці “Нормативно-правова база земельних відносин і кадастрово-реєстраційних систем в Україні”¹⁹ видно, що, наприклад, законопроекти про державну реєстрацію прав на нерухомість подавалися до Парламенту з 1998р., про Державний земельний кадастр – з 1999р. Проте, Закон “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” був прийнятий лише у 2004р., а про ДЗК, як зазначалося, – ухвалений Парламентом лише в липні 2011р. Власне, перший Закон про ДЗК був підтриманий ВР 20 березня 2007р., проте вето вів Президентом. Для доопрацювання Закону з урахуванням пропозицій Президента Парламенту знадобилося понад два роки²⁰. На початку 2011р. ВР відхилила законопроект про ринок землі, який перебував на її розгляді три роки²¹. Розгляд нового законопроекту Парламент



може започаткувати лише на наступній, дев'ятій сесії (тобто восени 2011р.)²².

Зволікання розробки і прийняття основоположних законодавчих актів про єдину кадастрово-реєстраційну систему, практика невиконання згаданого вище Закону “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”, постійна міжвідомча боротьба за повноваження формування та ведення фактично закритих баз даних і реєстрів спричинили, серед іншого, два наслідки.

По-перше, Світовий банк у 2006-2009рр. змушений був переглянути кількість складових і, відповідно, обсягів кредитних коштів, виділених на виконання проекту, одним із головних завдань якого було створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи в Україні (врізка “Проект “Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток системи кадастру””²³, с.12). Це не додало Україні ні поваги з боку міжнародних фінансових інституцій, ні привабливості в очах інвесторів, оскільки засвідчило практику недотримання українською стороною не лише національного законодавства, але й узятих на себе міжнародних зобов'язань.

По-друге, були створені підстави для припущень про те, що, з одного боку, влада та/або політичні сили, які її здійснюють (і бізнесові групи, що стоять за цими силами) не зацікавлені у створенні умов для прозорих земельних відносин і відносин власності на нерухоме майно, в т.ч. на земельні ділянки²⁴.

З іншого боку – міжвідомча боротьба точиться не лише за бюджетні ресурси, що виділяються на формування/ведення кадастрово-реєстраційних систем, та можливості отримання адміністративної

¹⁹ Таблицю див. у додатку до цього журналу, а також на сайті Центру Разумкова – <http://www.razumkov.org.ua>

²⁰ З 27 червня 2007р., коли була прийнята Постанова ВР про доопрацювання Закону до 17 листопада 2009р., коли доопрацьований Закон розглядався на пленарному засіданні ВР, але вето Президента подолано не було.

²¹ Ідеться про законопроект “Про ринок земель” (реєстр. №2143-1 від 3 квітня 2008р.). Автори: П.Сулковський, В.Бевзенко, Є.Сігал, С.Терещук, Р.Ткач. Ще 20 червня 2008р. проект був прийнятий за основу, але 17 березня 2011р. – відхилений і знятий з розгляду. Довідково: у 2008р., крім згаданого, у ВР було зареєстровано ще два законопроекти про ринок земель: урядовий (реєстр. №2143 від 28 лютого) та внесений народним депутатом І.Зайцем (реєстр. №2143-2 від 21 квітня). Ці обидва законопроекти 17 червня 2008р. були відхилені Комітетом ВР з питань аграрної політики та земельних відносин.

²² Згідно з Регламентом ВР, у випадку відхилення законопроекту (а саме так сталося з названим вище законопроектом №2143), аналогічний законопроект може розглядатися лише на наступній сесії. Наразі на розгляді Комітету перебувають два законопроекти – внесений народним депутатом Г.Смітюхом (реєстр.№9001 від 18 липня 2011р.) та урядовий (реєстр.№9001-1 від 19 липня 2011р.).

²³ Джерела: Мартин А. Проблеми державного земельного кадастру в Україні. – Земельна спілка України, http://www.zsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=95:2&catid=62:2011-01-12-14-57-08&Itemid=87; Проект “Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток системи кадастру”. – Сайт Світового банку, <http://siteresources.worldbank.org>; Проект “Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток системи кадастру”: 2004-2012рр.: Завдання. Про проект. Проект у цифрах. Що зроблено та заплановано. – Держкомзем, МБРР, Київ, 2011; Земельна реформа: стратегія чи рух навіпаки. – Сайт Рахункової палати, 6 грудня 2010р., <http://www.ac-rada.gov.ua>

²⁴ Так, коментуючи нещодавнє прийняття Закону про ДЗК, І.Заєць сказав: “Біда в тому, що до сьогоднішнього дня ми не мали закону про державний земельний кадастр, бо в цьому були не зацікавлені ті, хто цю землю крав, хто обходив закон та придбав її в незаконний спосіб”. Див.: Іван Заєць, народний депутат України, фракція “НУ-НС”. “Ринок землі – це віддалена перспектива”. – Радіо “Ера”, 11 липня 2011р.

ПРОЕКТ “ВИДАЧА ДЕРЖАВНИХ АКТІВ НА ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ У СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ КАДАСТРУ”

Проект охоплював сім компонентів: *A* – “Інституційний розвиток і правова база”, *B* – “Інформування громадськості”, *C* – “Професійна підготовка”, *D* – “Проведення землепорядних робіт”, *E* – “Розвиток системи кадастру”, *F* – “Послуги з реструктуризації сільськогосподарських підприємств”, *G* – “Впровадження Проекту”.

У 2005р. Банк кілька разів інформував Держкомзем про незадовільний стан виконання Проекту, особливо – в частині компонентів щодо запровадження єдиної реєстраційної системи та реструктуризації с/г підприємств. Однак, до 30 листопада 2005р. покращення в запровадженні єдиної реєстраційної системи, реструктуризації с/г підприємств, навчанні, інформуванні громадськості не відзначалося. Тому 21 лютого 2006р. Банк частково призупинив фінансування компонента в сумі \$75,7 млн., а 24 липня 2006р. анулював \$74 млн. У листі від 4 травня 2006р. Банк зазначив, що прогрес у виконанні Закону “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” є мінімальним.

Загалом, через відсутність прогресу в реалізації компоненту *E* “Розвиток системи кадастру”, з 2006р. до квітня 2009р. Проект перебував у стані реструктуризації. Були скасовані компоненти *E* та *F*, а компонент *D* – розширений (“Проведення землепорядних робіт та розвиток системи кадастру”).

За словами директора Проекту С.Кубаха: “Необхідність внесення змін була викликана насамперед невпровадженням компоненту *E* “Розвиток системи кадастру”. Така ситуація склалася через те, що на державному рівні не вироблено узгодженого погляду на механізм організаційно-функціонального та законодавчого забезпечення впровадження єдиної державної системи реєстрації прав на землю та нерухоме майно. **Та обставина, що вирішення цього питання й надалі затягувалося в часі, унеможливлювала реалізацію Проекту, зокрема, в частині створення єдиної державної автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру”.**

Отже, на цей час Проект виконується у складі п’яти компонентів. На цей час у межах їх виконання зроблено наступне.

Компонент А “Інституційний розвиток і правова база”. Реалізована мета підкомпонента **A.1 “Інституційний розвиток”**, зокрема, покращено матеріально-технічну базу Держкомзему та його територіальних органів: поставлено 11 483 одиниць меблів (столи, шафи, стільці, тумби тощо) та оргтехніки (729 факсимільних апаратів і 1 465 телефонних апаратів), 5 227 одиниць офісного обладнання (мультифункціональні пристрої, копіювальні машини, комп’ютери, серверні блоки, робочі станції, монітори, принтери, сканери, ноутбуки тощо).

Реалізацію підкомпонента **A.2 “Правова база”** було зосереджено на опрацюванні законодавчої бази та інших питань, пов’язаних з удосконаленням земельних відносин у розвитку Земельного кодексу України, а також на розвитку юридичної спроможності та інформаційної бази Держкомзему. Досягнуто наступних результатів:

- розроблено 10 нормативно-правових актів;
- здійснено підбір законодавства країн ЄС для створення юридичної бібліотеки Держкомзему;
- проведено міжнародну експертизу нормативно-правових актів у сфері реєстрації прав на нерухоме майно та земельного кадастру.

Упродовж двох років реалізація підкомпонента була призупинена. За результатами моніторингової місії, підготовлено перелік нормативно-правових актів, який погоджено із Світовим банком та Мінагрополітики.

Компонент В “Інформування громадськості”. Здійснюється інформування громадян про земельну реформу. В національному ефірі виходять теле- та радіопрограми “Моя земля – моя власність” (щотижнево, 10 хв. кожна; обізнаність із

ними серед власників домогосподарств становить близько 24% та 18%, відповідно); проведено три семінари-тренінги для представників територіальних структур Держкомзему, відповідальних за зв’язки із громадськістю, і три прес-тури для ЗМІ; створено та поширено 75 інформаційних продуктів на земельну тематику для вільного використання національними та регіональними ЗМІ, здійснюється підтримка Інтернет-сторінки Проекту www.zemreforma.info; вийшли друком сім номерів щомісячного інформаційного бюлетеня (наклад – 150 500 прим.); проведено чотири круглих столи; Всеукраїнський конкурс для журналістів “Моя земля – моя власність” для збільшення кількості публікацій освітнього та роз’яснювального характеру щодо права на приватну власність, користування земельними ділянками та обов’язків, що покладаються на власників після надання зазначених прав тощо.

У 2010 та 2011рр. проведено два комплексних репрезентативних соціологічних дослідження з оцінювання земельної реформи, яке охопило чотири групи респондентів: мешканців сільської місцевості, які стали власниками земельних ділянок (паїв); сільських (селищних) голів; керівників фермерських господарств і с/г підприємств. За результатами дослідження проведено конференцію, під час якої презентовано аналітичний звіт. Дані оприлюднено на сайті Проекту.



Компонент С “Професійна підготовка”. Оновлено навчальну базу на національному рівні з підготовки та перепідготовки спеціалістів у сфері землеустрою та кадастру, забезпечується підвищення кваліфікації фахівців, які працюють у територіальних органах земельних ресурсів. Досягнуто наступних результатів:

- розроблено навчальні матеріали і здійснена підготовка понад 700 державних реєстраторів;
- розроблено сучасні навчальні програми, якими забезпечено 20 провідних вузів України, що готують фахівців за напрямом “геодезія, картографія та землепорядкування”, та підвищено кваліфікацію 525 їх викладачів;
- проводяться курси підвищення кваліфікації для фахівців державних органів земельних ресурсів (усього підвищили кваліфікацію 2 535 працівників);
- придбано та передано до дев’яти провідних вузів України, що готують фахівців за спеціальністю “землепорядкування та кадастр”, спеціалізоване програмне забезпечення, оргтехніку та комп’ютерне обладнання (всього 585 одиниць обладнання) та дев’ять комплектів геодезичного обладнання (фотограмметрична станція, трасошукач, лазерна рулетка для вимірювання відстаней, електронний безвідбитковий тахеометр, комплект двох частотних GPS-приймачів, електронний тахеометр з інтегрованим супутниковим приймачем);
- розроблено та підтримуються в актуальному стані сім методичних посібників за навчальними модулями “Законодавство з питань регулювання земельних

відносин”, “Питання людських ресурсів та управління персоналом”, “Державне управління у сфері земельних відносин”, “Інформаційні технології в системі органів земельних ресурсів”, “Державний земельний кадастр”, “Ринок та оцінка земель”, “Охорона навколишнього середовища та раціональне використання природних ресурсів”.

Основним заходом, який необхідно реалізувати до завершення Проекту, є створення спеціалізованого навчально-методичного центру для підтримки, допомоги та координації підготовки та перепідготовки фахівців за напрямом “геодезія, картографія та землепорядкування”. На сьогодні підготовлено концепцію його створення, яка буде розглянута Групою управління проектом.

Компонент **D “Проведення землепорядних робіт та розвиток системи кадастру”**. В рамках підкомпонента **D.1** завершено виконання землепорядних робіт щодо безкоштовного виділення в натурі земельної частки (паю) власникам сертифікатів та видачу державних актів на право власності на земельну ділянку, а також продовжується виконання аерофотознімальних робіт і складання базових та індексних кадастрових карт на всю територію України. На цей час:

- виконано аерофотозйомку території 20 областей та АР Крим загальною площею 468,8 тис. кв. км, що складає 78% законтракованих обсягів робіт;
- створено ортофотокарти масштабу 1:10 000 на загальну площу 433 тис. кв. км (72%); масштабу 1:5 000 – на 45,7 тис. кв. км (79%); масштабу 1:2 000 – на 9,4 тис. кв. км (47,2%);
- на основі створених ортофотопланів та ортофотокарт складено індексні кадастрові карти на загальну площу 344,9 тис. кв. км (47,2%).

Наразі здійснюється польовий контроль якості землепорядних і картографічних робіт у 20 областях України, АР Крим та м.Севастополь. Завершено польовий контроль якості землепорядних робіт у Волинській, Закарпатській, Київській, Львівській, Черкаській та Чернігівській областях, завершуються польові роботи з контролю якості картографічних робіт у цих областях. Розпочато польові роботи з контролю якості землепорядних робіт у Житомирській, Рівненській, Хмельницькій, Сумській, Полтавській та Вінницькій областях і польові роботи з контролю якості картографічних робіт у Полтавській та Сумській областях. Ведуться підготовчі роботи для виконання договору на проведення польового контролю якості землепорядних і картографічних робіт в Івано-Франківській, Тернопільській та Чернівецькій областях.

У рамках підкомпонента **D.2** створюється автоматизована система ведення державного земельного кадастру національного масштабу. На цей час:

- поставлено обладнання (мережева матриця збереження даних) і 800 комплектів комп'ютерного та копіювального обладнання для кадастру до Центру ДЗК та 725 комплектів – до 27 територіальних органів Держзем-агентства (24 області, АР Крим, міста Київ і Севастополь);
- здійснено постачання серверного та мережевого обладнання для головного та всіх 27 регіональних центрів для функціонування бази даних результатів картографічних робіт;
- проведено навчання 10 інженерів головного та 54 інженерів регіональних центрів з питань експлуатації та архітектури Системи інфраструктури бази даних результатів картографічних робіт на центральному та регіональному рівнях;
- забезпечено встановлення та опрацювання результату тестування пілотної версії кадастрової системи в головному центрі і трьох районах Вінницької області (Гайсинському, Тульчинському та Немирівському);

- погоджено План впровадження програмного забезпечення системи кадастру, який подано до Світового банку;
- прийнято модуль імпорту даних результатів землепорядних робіт у систему кадастру та бізнес-аналіз для створення системи кадастру;
- підрядником підготовлено та передано Держземагентству концептуальний план із забезпечення якості та концептуальний план навчання за договором на створення системи кадастру.
- для функціонування системи кадастру на належному рівні проводяться торги для придбання необхідного обладнання (зокрема, серверного, комп'ютерного, копіювального та телекомунікаційного) та каналів зв'язку, та будуть закуплені послуги зі створення комплексної системи захисту інформації.

Перебіг виконання окремих заходів проекту “Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру”

	Було заплановано	Виконання, станом на 1 липня 2011р.	План на 1 липня 2012р.
Земельний кадастр			
Проведення аерофотозйомки, тис. км ²	602,4	468,8	602,4
Створення ортофотокарт, тис. км ² у т.ч.			
1:10 000 (для всієї території України)	602,4	433,0	602,4
1:5 000 (для сіл)		45,7	57,9
1:2 000 (для селищ та міст з населенням до 200 тис.)		9,4	19,6
Складання індексної кадастрової карти, тис. км ²	602,1	344,9	602,1
Створити розвинуту єдину національну систему кадастру, кількість областей	25**	25*	25**
Права власності			
Кількість сертифікатів, взамін яких оформлено державні акти, тис. од.	4 млн***	510,1	Завершити обмін
Кількість сертифікатів, взамін яких видано державні акти, тис. од.	4 млн***	441,9	Завершити видачу
Матеріально-технічне забезпечення органів земельних ресурсів			
Держкомзем, включаючи його департаменти і територіальні органи, краще оснащені необхідним обладнанням для управління земельними ресурсами, територіальні органи	692	692	692
Нормативно-правове забезпечення			
Розробка нормативно-правових документів у сфері земельних відносин, кількість проектів, од.	25	10	33
Підготовка/перепідготовка кадрів			
Підвищення кваліфікації працівників органів земельних ресурсів, осіб	2850	2 535	2850
Підвищення кваліфікації викладачів вузів, осіб	525	525	525
Оснащення університетів**** спеціальним ліцензійним програмним забезпеченням, комп'ютерним та геодезичним обладнанням для підготовки фахівців у галузі землепорядкування та кадастру, університетів	9	9	9

* Створено архів даних землепорядних та картографічних робіт, поставлено комп'ютери для системи кадастру.

** Встановлено програмне забезпечення кадастрової системи.

*** 34 млн. сертифікатів – 3,28 млн замінених з використанням інших джерел; 15 тис. замінено за пілотними проектами та 823,5 сертифікатів на різних стадіях в рамках Проекту..

**** Київський національний університет будівництва і архітектури, Донецький національний технічний університет, Національний університет “Львівська політехніка”, Національний університет водного господарства і природокористування, Харківський національний аграрний університет ім. В.Докучаєва, Львівський національний аграрний університет, Одеський державний аграрний університет, Національний університет біоресурсів і природокористування України та його південний філіал “Кримський агротехнологічний університет”.

ренти, але й за володіння закритою інформацією, яка великою мірою забезпечує, *по-перше*, контроль над розподілом земель – ресурсом, що на цей час не є остаточно розподіленим між зацікавленими фінансово-політичними групами; *по-друге* – створює можливості для тиску на політичних опонентів²⁵.

1.7. Вибір влади на користь двокомпонентної (дуальної) кадастрово-реєстраційної системи не є безспірним і найкращим для України. Нинішня світова практика свідчить про існування в різних країнах різних систем і, за великим рахунком, особливої різниці для користувачів між унітарною чи дуальною кадастрово-реєстраційною системами немає, – якщо забезпечена злагоджена взаємодія кадастрових і реєстраційних установ та їх електронних баз даних, а також встановлене “єдине вікно” подання/отримання інформації для користувача²⁶. Однак:

1. Паралельне існування кадастру та реєстру створює багато проблем, головними з яких є:

- фактично неминуче дублювання певних функцій, здійснення процедур обміну інформацією – що призводить, зокрема до збільшення вартості і тривалості послуг;
- формування та розвиток двох систем може відбуватися на різних технічних платформах, з різною швидкістю, що за низького рівня стандартизації ускладнює регулювання потоків інформації між ними та призводить до зниження оперативності актуалізації інформації в їх базах даних (навіть за умови, якщо цей обмін формалізовано, а не відбувається “на запит”);
- обмеження можливостей досягнення самоопукності кадастрової системи, оскільки вона не може напряду субсидіюватися за рахунок оплати послуг реєстраційної системи, отже – вимагає значної бюджетної підтримки та/або високої вартості послуг для користувачів;
- в умовах України до цих проблем додаються низький рівень виконавської дисципліни, координації і взаємодії державних відомств, їх боротьба за контроль над фінансовими потоками та отримання адміністративної ренти, – що може негативно відбитися на вартості послуг і тривалості процедур як для користувачів, так і для бюджету (платників податків загалом)²⁷.

2. Унітарна (інтегрована) кадастрово-реєстраційна система є дешевішою, гнучкішою, динамічнішою, і в кінцевому підсумку – зручнішою для користувачів, оскільки вона:

- передбачає усунення дублювання функцій і процедур міжвідомчого обміну інформацією, що зменшує вартість послуг і тривалість

процедур для користувачів та підвищує оперативність актуалізації інформації в базі даних єдиної системи;

- дозволяє субсидіювання дохідною складовою – системою реєстрації прав – витратної складової (кадастру), що сприяє досягненню з часом самоопукності системи;
- запроваджує принцип “єдиного вікна” за визначенням, а не шляхом встановлення та формалізації процедур обміну інформацією між відомствами.

1.8. Можна стверджувати, що задекларованим Україною європейським прагненням загалом і європейській практиці “кадастрової” реформи зокрема відповідало б запровадження унітарної (єдиної) кадастрово-реєстраційної системи²⁸. Слід відзначити, що воно відповідало б також баченню та очікуванням більшості вітчизняних експертів, у т.ч. фахівців-практиків.

ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ

Більшість (67%) опитаних соціологічною службою Центру Разумкова експертів висловили впевненість у тому, що для України є більш доцільною унітарна (єдина) кадастрово-реєстраційна система – в межах якої ДЗК і Реєстр прав власності на нерухомість (у т.ч. земельні ділянки) об’єднані в єдину базу даних, яку веде та за яку відповідає одна державна установа. Двокомпонентну систему вважають більш доцільною лише 28% експертів; близько 2% – заявили, що організаційні принципи кадастрово-реєстраційної системи значення не мають. Майже 4% – не змогли визначитися з відповіддю. При цьому, серед прихильників єдиної системи відносна більшість (42%) вважають, що формувати та вести її повинне Держземагентство (наступник Держкомзему); 20% – висловилися на користь Укрдержреєстру при Міністерстві юстиції України. Третина експертів упевнені, що доцільним було б створення спеціального органу виконавчої влади (в т.ч. 15% вважають, що такий орган має бути незалежним – на зразок Фонду державного майна).

* Експертне опитування проведене Соціологічною службою Центру Разумкова 18-24 травня 2011р. Опитано 111 експертів (фахівців науково-дослідних і проектних інститутів землеустрою, обласних управлінь юстиції, Держкомзему, регіональних філій Центру ДЗК. Докладно узагальнені в таблицях і діаграмах результати опитування див. у Додатку 1 до цієї Доповіді “Якою має бути кадастрово-реєстраційна система в Україні: позиції експертів”.

Однак, влада обрала курс на створення двокомпонентної системи – що не усуває ризиків збереження всіх недоліків нині діючої (включно з міжвідомчою боротьбою за контроль над фінансовими потоками та отримання адміністративної ренти, можливостями “ручного управління” земельними ресурсами тощо) та не гарантує підвищення рівня її ефективності, який є сьогодні дуже низьким.

²⁵ Ці припущення підтверджуються також практикою земельного рейдерства, яка дістала поширення саме з середини 2000-х років. Див., наприклад, матеріали сайту <http://zahvat.ua>. Масштаби явища дали підстави президенту Асоціації фермерів і приватних землевласників України І.Томичу у 2009р. стверджувати: “Рейдерські захоплення землі та врожаю мають в Україні системний характер”. – Ділова Україна, економічні новини, 16 березня 2009р.; <http://project.ukrinform.ua>

²⁶ Тобто має бути визначена установа, до якої має звернутися особа, а надалі обробку її запиту (наприклад, заяву на реєстрацію права власності) здійснюють кадастрові та реєстраційні установи, спілкуючись між собою за встановленою процедурою.

²⁷ Фахівці відносять до переваг двокомпонентної системи те, що за наявності двох паралельних незалежних систем дозволяє “запровадити певну “конкуренцію” та взаємний контроль”, а також мінімізувати конфлікт інтересів. Причому підкреслюється, що “цей аспект є особливо важливим для країн з перехідною економікою, де ризик корупції є особливо високим”. Див.: Правові та інституційні аспекти ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні..., с.11.

Однак, можна стверджувати, що в Україні ця перевага нівелюється тим, що корупція тут набула вже системного характеру. Докладно див.: Політична корупція в Україні: суб’єкти, прояви, проблеми протидії. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2009, №7, с.2-66.

²⁸ Доречно нагадати: метою і суттю “кадастрової” реформи є саме поєднання багатofункціональних кадастрової і реєстраційної систем в єдину кадастрово-реєстраційну або земельно-інформаційну систему – Кадастр 2014 (візка “Кадастрово-реєстраційна система: довідка”, с.4-5).

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЮЧОЇ КАДАСТРОВОЇ І РЕЄСТРАЦІЙНИХ СИСТЕМ: ДОСТУПНІСТЬ І ЯКІСТЬ ПОСЛУГ, ДОСТОВІРНІСТЬ І ВІДКРИТІСТЬ ДАНИХ¹

Ефективність кадастрово-реєстраційних систем визначається насамперед доступністю і зручністю їх послуг для користувача, достовірністю та відкритістю інформації, яку містять їх бази даних.

1. Доступність послуг кадастрової і реєстраційних систем в Україні є обмеженою, ускладненою і надто дорогою для користувачів (як у сенсі коштів, так і в сенсі часу). Зазначені системи характеризуються надмірними кількістю і тривалістю процедур та широкою практикою вимагання, незаконних стягнень коштів з громадян і юридичних осіб, завищення вартості (тарифів) робіт і послуг.

(1) Земельна ділянка та розташована на ній нерухомість, як зазначалося вище, реєструються окремо та різними установами – органами Держземагентства та БТІ, відповідно. Це ускладнює як саму процедуру реєстрації нерухомості, так і укладання цивільно-правових угод (купівлі/продажу): їх тривалість, механізм посвідчення права власності нового власника та видачі йому правовстановлюючих документів.

(2) Чинне законодавство не встановлює терміни виконання всіх робіт і процедур, пов'язаних з реєстрацією земельної ділянки та отриманням державного акта на право власності на неї, тому громадяни (чи юридичні особи) не мають можливості оскаржувати в судах зволікання згаданих робіт чи процедур. Роботи з виготовлення документації для отримання державного акта (землепорядні роботи, виділення ділянки в натурі тощо) можуть тривати роками, процес видачі державних актів – “призупиняється” на невизначений час, наприклад, через “брак бланків”².

(3) У кадастрово-реєстраційних органах існує широка практика

- незаконного стягнення коштів з громадян, завищення вартості послуг (робіт), що значною мірою уможливорюється фактично монопольним становищем зазначених органів. Така практика Центру ДЗК виразно проявилася, наприклад, у процесі виконання Проекту підтримки приватизації землі в Україні, запровадженого Агентством міжнародного розвитку (USAID, США; 2001-2006рр.) (врізка “Проект підтримки приватизації землі...”).

Завищення тарифів, стягнення платежів, не передбачених законом, порушення термінів оформлення документів тощо є також характерною для органів БТІ, що уможливорюється їх монопольним становищем на підвідомчих територіях³;

- фактично відкритого вимагання хабарів за надання передбачених законом послуг. До методів такого вимагання можна віднести як вказані вище зволікання термінів виконання робіт чи надання послуг, через що користувач змушений платити за їх “пришвидщення”⁴, так і штучне створення дефіциту бланків документів, наприклад, державних актів на право власності, через

ПРОЕКТ ПІДТРИМКИ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ, ЗУМОВЛЕНІ ДІЯМИ ВИКОНАВЦІВ З УКРАЇНСЬКОЇ СТОРОНИ

Однією з головних складових названого Проекту була безоплатна видача 1,8 млн. державних актів на право власності на земельні частки (паї), оскільки фінансування витрат, пов'язаних з їх виготовленням, повністю брала на себе американська сторона. У 2003р., функції реєстрації державних актів були передані Центру ДЗК, який запровадив оплату за реєстрацію (фактично, за отримання державних актів, у т.ч. тих – що за Проектом мали видаватися безоплатно). У травні 2004р. Держкомзем був змушений видати Наказ, який підтверджував безоплатну реєстрацію державних актів, виготовлених у рамках Проекту.

Однак, за свідченням виконавців Проекту, Центр ДЗК продовжував збирати плату за реєстрацію з усіх селян. Лише в березні 2006р. новим Наказом Держкомзему ситуацію було врегульовано – за реєстрацію державних актів, виготовлених у рамках Проекту, оплата не стягалася.

На додаток, користуючись своїм фактично монопольним становищем на ринку землепорядних робіт, Центр ДЗК встановлював на ці роботи високі ціни, які селяни сплачувати просто не могли. Тому юристи Проекту розробили законопроект “Про захист конституційних прав громадян на землю” (прийнятий в січні 2005р.), що встановлював обмеження вартості землепорядних робіт для громадян, які отримували земельні частки (паї), та врегулював безоплатну для них реєстрацію державних актів⁴.

що процес їх видачі “призупиняється” на тривалий час, відповідно, утворюються черги, що змушує користувачів до пошуку обхідних шляхів отримання акта⁶.

Про масштаби практики зволікання термінів надання послуг кадастрово-реєстраційними установами та вимагання оплати цих послуг понад встановлену законом вартість свідчать результати соціологічного дослідження Центру Разумкова. Так, на час дослідження (березень 2011р.), майже 39% громадян з числа тих, хто оформляв (отримував) документи в органах Держкомзему, засвідчили, що їм довелося переплачувати за це понад встановлену законом вартість послуг (у т.ч. 6% – більше 1 000 грн.). За реєстрацію прав власності на нерухоме майно в БТІ переплачували 35% громадян (у т.ч. 3% – понад 1 000 грн.); в органах юстиції – 33% (в т.ч. майже 2% – понад 1 000 грн.).

При цьому, майже 12% громадян з числа тих, хто оформляв документи на земельні ділянки в органах Держкомзему, повідомили, що ця процедура тривала понад рік; про такі самі терміни оформлення прав власності в БТІ заявили понад 4% тих, хто проходив відповідну процедуру, та майже 5% – тих, хто оформляв (отримував) відповідні документи в органах юстиції⁷.

¹ Див. також статті С.Кубаха “Система кадастру чи реєстру прав? Що створюємо і для кого” та А.Юрченка “Результати реформування земельних відносин і перспективи запровадження ринкового обігу земель в Україні”, вміщені в цьому журналі.

² Лише в червні 2011р. Парламент прийняв у першому читанні проект закону, яким термін складання документації із землеустрою обмежено до шести місяців (Законопроект про внесення змін до ст.28 Закону “Про землеустрій” реєстр.№8387 від 14 квітня 2011р.); у липні – прийняти Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури посвідчення права власності на землю”, який, зокрема встановив відповідальність за порушення термінів видачі державних актів на право власності на землю; за порушення вказаних термінів передбачено штраф від 20 до 50 неоподатковуваних мінімумів, а для службовців, які вже мали адміністративні покарання – від 50 до 200.

³ Так, відповідними відділеннями Антимонопольного комітету за зловживання монопольним становищем (завищення тарифів і недотримання термінів оформлення) накладено штраф на КП “Рівненське міське БТІ”; порушена справа проти Чортківського обласного комунального міжрайонного БТІ (Тернопільська область). Див.: “Рівненське БТІ” “заробляло”, завищуючи тарифи. – 29 березня 2011р., <http://www.ogo.ua>; Чортківське БТІ встановлювало завищену вартість своїх послуг. – Тернопільська правда, 25 травня 2011р., <http://t-pravda.te.ua>

⁴ Слід додати, що в межах Проекту було також розроблено проекти законів “Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)” та “Про фермерське господарство” (обидва закони прийняті у 2003р.). Докладно див.: Проект підтримки приватизації землі в Україні: Фінальний звіт. – www.ulti.kiev.ua, 20 вересня 2006р., с.1-17.

⁵ Повідомлялося про непоодинокі випадки про фактичне вимагання хабара посадовими особами Держкомзему “за пришвидшення процесу погодження технічної документації”, “за сприяння в отриманні державних актів на право власності на земельні ділянки”, “за сприяння у виготовленні та підписанні Державного акта на право власності” тощо. Див., наприклад: Прокуратура порушила кримінальну справу за фактом вимагання хабара начальником одного із управлінь Держкомзему у Львівській області. – 9 березня 2009р., <http://vgolos.com.ua>; Співробітники СБУ затримали на хабарі чиновника Держкомзему Закарпатської області. – 3 вересня 2010р., <http://zsp.org.ua>; У Київській області чиновник Держкомзему попався на хабарі в \$ 19 500. – 10 червня 2011р., <http://novynar.com.ua>

⁶ Нинішній голова Держземагентства С.Тимченко офіційно повідомив, що на цей час “у наявності 20 млн. бланків”. А що стосується черг за отриманням земельних актів, то вони, за його словами, “формуються штучно співробітниками Держкомзему” (що перебуває на етапі ліквідації). Див.: Тимченко: Статутний фонд Земельного банку може скласти 5 млрд. грн. – Новини РБК, 6 липня 2011р., <http://www.rbc.ua>

⁷ Докладно узагальнені результати дослідження див. статтю “Громадська думка стосовно земельного ринку і кадастрово-реєстраційної системи як його складової”, вміщену в цьому журналі.

2. Нинішня практика реєстрації прав власності через згадані вище її ускладненість, тривалість і високу вартість не влаштовує не лише громадян-приватних осіб, але й інших користувачів послуг кадастрових і реєстраційних установ – підприємств, фермерів, інвесторів. Про це свідчать:

по-перше, результати відповідних соціологічних опитувань. Так, за даними дослідження “Оцінювання проведення земельної реформи в Україні за наслідками 2010р.”, станом на час опитування (травень 2011р.), **58% фермерів і 66% керівників с/г підприємств заявили, що їх не влаштовує нинішня система реєстрації прав власності.** В т.ч. 36% фермерів і 38% керівників с/г підприємств вважають, що реєстрацію прав на землю та майно слід зосередити в одній установі, 22% фермерів і 28% керівників підприємств – висловилися за створення нової системи реєстрації⁸;

по-друге, оцінки міжнародних експертів, узагальнених у відповідних індексах і рейтингах. Так, у міжнародному Рейтингу сприяння бізнесу (який, серед іншого враховує складову “реєстрація власності”), оприлюдненому у 2011р., Україна посіла 145 місце із 183 світу (між Сирією – 144 позиція, і Гамбією – 146). Це найнижча позиція серед усіх європейських країн. За складовою “реєстрація власності” Україні відведено 164 місце (погіршення, порівняно з 2010р., – 23 позиції). При цьому, кількість процедур, необхідних для реєстрації, залишилася на минулорічному рівні – 10; проте, їх тривалість зросла з 93 до 117 днів, а вартість – з 2,6% вартості власності, що реєструється, до 4,1% (таблиця “Позиції країн у рейтингу сприяння бізнесу”⁹).

Для порівняння: найменша кількість процедур реєстрації власності – одна (наприклад, Грузія, Норвегія, Португалія, Швеція), найбільша – 14 (Бразилія); найменша тривалість – 1 день (Португалія), 2 дні (наприклад, Грузія, Нова Зеландія, Таїланд), найбільша – 513 днів (Кірібаті); найнижча вартість – 0% (Бутан, Саудівська Аравія), Грузія – 0,1%, Росія – 0,14%; найвища – 27,9% (Сирія).

3. Достовірність даних, внесених до кадастру, може бути обґрунтовано піддана сумніву, зокрема через неналежну якість земельно-кадастрових робіт. Так, у рамках згаданого вище Проекту Світового Банку ведеться незалежний контроль

якості земельнопорядних і топографо-картографічних робіт. Вибірковий контроль в кількох областях засвідчив, що “якість таких робіт залишає бажати кращого”¹⁰. У ЗМІ наводилися, зокрема, такі випадки: у 2009р., під час оголошеної тоді кампанії “завершення видачі державних актів до кінця року”, в АР Крим виготовили 9 142 комплекти технічної документації, а зареєструвати змогли лише 540 державних актів – через грубі помилки в решті документів; у Кіровоградській області було забраковано майже 1 700 комплектів документів¹¹.

За статистичними даними, близько 45% комплектів технічної документації та обмінних файлів, підготовлених землепорядними організаціями, повертаються на доопрацювання. Але це не означає, що прийнята Центром ДЗК інформація є коректною – і не лише тому, що перевірка земельно-кадастрових даних має формальний характер, але й через велику кількість інших проблем (застосування різних систем просторових координат, не врегульованість процедурних аспектів земельно-кадастрових робіт, відсутність незалежного контролю над діяльністю Центру ДЗК тощо)¹².

4. Достовірність даних, що вносяться до Реєстру прав власності на нерухоме майно є так само сумнівною, оскільки, по-перше, широко відомою є практика реєстрації прав власності (якщо вона здійснюється) на підставних осіб – фізичних чи юридичних¹³. По-друге, Реєстр прав власності є закритим і непідконтрольним¹⁴.

5. Відзначене вище хабарництво в кадастрово-реєстраційних органах у поєднанні із закритістю кадастру та Реєстру прав власності позбавляє діючі в Україні кадастру та реєстраційні системи головної складової їх ефективності – довіри як громадян, так і інвесторів. За винятком, можливо, інвесторів з Кіпру, які відкритості зазначених реєстрів якраз не потребують. Тому влада узаконює закритість кадастрово-реєстраційної системи, посилюючись на конституційний принцип недоторканності приватного життя та не розрізняючи при цьому приватних осіб – та осіб, які здійснюють державну владу від імені суспільства та за кошти суспільства, а тому повинні бути йому відкритими й підконтрольними¹⁵.

Позиції України в Рейтингу сприяння бізнесу

	Загальне місце в Рейтингу	Загальне місце реєстрації власності в Рейтингу	Складові реєстрації власності		
			Кількість процедур	Час (днів)	Вартість (% вартості власності)
2011р.	145	164	10	117	4,1
2010р.	142	141	10	93	2,6
Для порівняння: рейтинг-2011					
Грузія	12	2	1	2	0,1
Польща	70	86	6	152	0,4
Росія	123	51	6	43	0,1

⁸ Комплексне соціологічне дослідження проведено Інститутом соціології НАН України на замовлення Держкомзему у травні 2011р. в рамках Проекту Світового банку “Видача державних актів на право власності на землю і розвиток системи кадастру”. Опитано 1600 власників земельних паїв, 1 200 голів фермерських господарств, 800 керівників с/г підприємств, проведено сім фокус-групових дискусій з головами сільських рад в 11 областях України та АР Крим. Див.: Приватизація земель в Україні: результати, наслідки, перспективи: Результати комплексного соціологічного дослідження Центру соціальних експертиз Інституту соціології НАН України (презентаційні матеріали), Київ, червень 2011р. (виділено – ред.).

⁹ Джерело: Doing Business. – <http://www.doingbusiness.org/>. Кожного року аналізувалися 183 країни.

¹⁰ На думку С.Кубаха, слід впроваджувати обов’язкову систему як внутрішнього, так і зовнішнього контролю якості в загальнонаціональному масштабі. “Ліцензовані організації повинні мати власну систему контролю проведення топографічно-геодезичних робіт, а державні органи – здійснювати зовнішній контроль. Бо вже зараз відомі випадки, коли одна земельна ділянка перетинається з іншою і навіть виходить за межі населеного пункту. З такою якістю земельнопорядних робіт вже зараз маємо судові спори. А із впровадженням ринку сільгоспземель це може призвести до непередбачуваних наслідків”. Див.: Нагорна О. Який кадастр “будуємо”?... (виділено – ред.).

¹¹ Див.: Чопенко В. Приземлена земля-2. – Дзеркало тижня, 29 травня 2010р., <http://zn.ua>

¹² Докладно див.: Мартин А. Проблеми Державного земельного кадастру в Україні. – Сайт “Моя земля”, http://www.myland.org.ua/userfiles/file/AGMartynt_cadastre.pdf

¹³ Див., наприклад: Типології легалізації (відмивання) доходів, одержаних незаконним шляхом, через ринок нерухомого майна: Державний комітет фінансового моніторингу України. Затверджено Наказом Держфінмоніторингу №265 від 19 грудня 2008р. – http://uazakon.com/documents/date_3w/pg_gnnowo.htm; журналістські розслідування, оприлюднені в Інтернет-газеті “Українська правда” під рубрикою “З життя державної еліти” (наприклад: Лещенко С. З життя державної еліти: князівство Януковича. – 30 березня 2010р., <http://www.pravda.com.ua>).

¹⁴ “Інформаційну довідку з Державного реєстру прав на підставі письмового запиту мають право отримувати суд, органи місцевого самоврядування, органи внутрішніх справ, органи прокуратури, органи державної податкової служби, органи Служби безпеки України та інші органи державної влади (посадові особи), якщо запит зроблено у зв’язку із здійсненням ними повноважень, визначених законом” – Закон “Про державну реєстрацію речових прав на нерухомість та їх обтяжень”, ст.28, п.3.

¹⁵ Хоча в корумпованому середовищі ні закон, ні службове становище не захищають “недоторканність приватного життя”. За словами екс-міністра економіки В.Цушко: “Незліченна кількість корупційних обсягів здійснюється завдяки тому, що інформація про майнові права є закритою. В чому ж сенс такої закритості, якщо не складає проблеми за невеликий хабар отримати необхідну інформацію стосовно будь-якої власності через корумпованих співробітників управління земельних ресурсів та БТІ?”. Див.: Цушко В. Операція “Формалізація”. – Українська правда, 22 березня 2010р. (виділено – ред.).

2. ЧИННИКИ ЗВОЛІКАННЯ СТВОРЕННЯ ЄДИНОЇ КАДАСТРОВО-РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ ТА В КІНЦЕВОМУ ПІДСУМКУ – ВІДМОВИ ВІД НЕЇ

2.1. На цей час в Україні сформована багато-елементна неефективна кадастрова та реєстраційні системи, які не відповідають інтересам користувачів, у т.ч. держави, оскільки фактично не можуть бути використані ні для належного управління земельними ресурсами, ні для нарахування і стягнення економічно обґрунтованих плати за землю (оренду землі) та/або податку на нерухомість в умовах запровадження та активізації земельного ринку. При цьому, посилення офіційних джерел на чинники ситуації, що склалася, є переважно некоректними.

2.2. Брак коштів – найбільш поширений аргумент влади в поясненнях будь-яких негараздів у країні, в т.ч. й дотеперішньої відсутності належної кадастрово-реєстраційної системи. Однак, *по-перше*, можна стверджувати, що Україна мала достатньо власних коштів для того, щоб упродовж років незалежності створити сучасну єдину кадастрово-реєстраційну систему. Однак, кошти (як бюджетні, так і отримані від реєстраційної діяльності), що могли б бути для цього використані (а) через корупційні схеми виводилися в офшорні зони, прикладом чого може бути схема, якою послуговується Інформцентр Мін'юсту (врізка *“Виведення коштів за межі України Інформцентром Мін'юсту”*²⁹); (б) витрачалися неефективно та/або розподілялися через *“свої”* структури. Так, экс-заступник голови Держкомзему С.Бельчик заявив: *“За 10-15 років бездарно, неефективно витрачалися бюджетні кошти. Аналіз свідчить, що багатомільйонні вкладення не приносили користі, а розпорозувалися. Величезні вкладення, в т.ч. бюджетні, через державні підприємства отримували фірми-субпідрядники, наближені до колишніх чиновників Держкомзему”*³⁰.

По-друге, як зазначалося вище, у 2003р. Світовий банк надав Україні достатній кредит у т.ч. для створення єдиної автоматизованої кадастрово-реєстраційної системи (компонент Е – *“Розвиток системи кадастру”*). Однак, винятково з вини української сторони Проект Світового банку було реструктуризовано, а компонент Е вилучено. Слід лише додати, що впродовж 2004-2009рр. Держкомзем спромігся освоїти лише 12,1% передбачених Проектом коштів.

Коментуючи свого часу посилення чиновників на брак коштів для створення кадастру, з одного боку, та мляве освоєння коштів Проекту – з іншого, експерт ПРООН М.Кобець стверджував: *“На мій погляд, тут головну роль відіграла так звана “політична складова”. Адже наявність кадастру, його нормальне функціонування робить неможливим здійснення багатьох махінацій. І тому для багатьох зацікавлених осіб у певних випадках зручніше, щоб цього кадастру не існувало. Або щоб він був недосконалим...”*³¹.

Подібну думку висловив нещодавно Голова Ради НБУ П.Порошенко стосовно дискусій навколо законопроектів про ДЗК: *“Там немає ніяких дискусій, там немає ніяких складнощів – держава вже 10 років*

приймає допомогу з усіх іноземних фондів і нічого не створює. Оскільки на сьогоднішній день недостатньо політичної волі для того, щоб створити земельний кадастр... Якщо буде земельний кадастр, і протягом лічених секунд по електронній системі можна буде знайти, хто є власником цієї земельної ділянки, як вона обробляється, які на ній отримують урожаї, її ринкову вартість, яким способом отримано дохід і що держава у вигляді податків отримала з цієї конкретної ділянки землі – це означає одне – прозорість ринку. А де є прозорість, там немає корупції”³².

ВИВЕДЕННЯ КОШТІВ ЗА МЕЖІ УКРАЇНИ ДЕРЖАВНИМИ РЕЄСТРАЦІЙНИМИ УСТАНОВАМИ

У 2010р. у ЗМІ була оприлюднена доповідна записка віцепрем'єр-міністра С.Тігіпка Прем'єр-міністру України М.Азарову *“стосовно врегулювання питання діяльності державних підприємств та усунення посередників у реалізації адміністративних функцій”*.

У Записці йшлося, зокрема про діяльність Інформцентру Мін'юсту. Як з'ясувалося, Інформцентр володіє лише трьома реєстрами (з 16 на той час), а решта – належить двом комерційним структурам, з якими Інформцентр (без проведення тендеру) уклав угоди на право користування їх програмною продукцією та, відповідно, сплачує їм авторську винагороду (рояліті). За даними КРУ, суми цих винагород становили: за 2007р. – 85,1 млн. грн.; 2008р. – 90,7 млн. грн.; за 5 місяців 2009р. (на час проведення перевірки) – 28,4 млн. грн. Тобто, **лише за неповних 2,5 року – 205,2 млн. грн.**

У Записці також вказувалося, що, за розрахунками експертів, вартість програмного забезпечення одного реєстру становить 1-1,5 млн. грн., а вартість автоматизованої системи Інформцентру – 16-24 млн. грн. А тому, **“розробка і придбання в державну власність програмного забезпечення всіх Єдиних і Державних реєстрів коштує у чотири рази дешевше, ніж витрати, які за рік здійснює Інформцентр на користь комерційних структур тільки за користування програмним забезпеченням”**.

Журналістське розслідування виявило, що комерційні структури, з якими Інформцентр Мін'юсту уклав згадані вище угоди, зареєстровані на Кіпрі, куди й переказується авторська винагорода від Інформцентру.

Така ж ситуація склалася і з Державною судовою адміністрацією, яка веде Єдиний державний реєстр судових рішень. Як з'ясувалося, цей реєстр також не є власністю державної структури, а вона лише користується послугами однієї з тих компаній, що й Інформцентр Мін'юсту, через посередника – ДП *“Інформаційні судові системи”*. За 2007-2009рр. Державна судова адміністрація сплатила цьому підприємству 54,5 млн. грн.

Таким чином, лише ці, відомі громадськості факти свідчать, що за три роки за межі країни державними реєстраційними установами, дотичними до *органів юстиції*, було виведено майже 260 млн. грн., або \$37,8 млн.* – **це половина суми, яку Світовий банк виділяв на створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи в Україні (\$75,7 млн.; вимушено анульовані через бездіяльність української сторони).**

* Перераховано за джерелом: Офіційний курс гривні щодо іноземних валют (середній за період). – Сайт НБУ, <http://www.bank.gov.ua/>

2.3. Брак технічних можливостей. За свідченнями фахівців, сучасні геоінформаційні технології дають можливість створювати ефективно діючі розподілені автоматизовані кадастрово-реєстраційні системи³³. На ринку інформаційних технологій працюють велика кількість сертифікованих компаній (в т.ч. вітчизняних), які на конкурентних засадах здатні реалізувати кадастрово-реєстраційну систему

²⁹ Джерело: Щербина С. Годівниці влади: у Азарова дарують мільйони “офшорним” авторам. – Українська правда, 9 листопада 2010р.,

³⁰ Корупція заважає створенню електронного земельного кадастру в Україні? – За матеріалами Радіо “Свобода”, Інформаційне агентство “Верховенство права”, <http://verhovienstvo.com/12/1211/1536/>

³¹ Николай Кобец: Право на землю гарантировано. Но не известно – кем и как. – 17 февраля 2009г., <http://news.kh.ua>

³² Порошенко: Щоб землю не забрали, потрібний кадастр. – Kyiv Post, 5 квітня 2011р., <http://www.kyivpost.ua>

³³ Компанії, здатні надавати якісні послуги в цій сфері, працюють і в Україні – наприклад, ILS (International Land Systems). Саме ця компанія виконувала, зокрема пілотний проект із створення кадастрово-реєстраційної системи у трьох районах Вінницької області в межах Проекту Світового банку. Докладно див Сайт компанії – <http://uk.landssystem.com>.

будь-якої складності та конфігурації. Для цього потрібна лише зацікавленість бізнесу і влади в наявності таких систем. Однак, аналіз ситуації в Україні свідчить, що тут такої зацікавленості немає, – і спричинено це не технічними чи технологічними труднощами, а небажанням влади та бізнесу мати відкритий, прозорий ринок нерухомості, включно із земельним³⁴.

Так, президент компанії *ECOMM CO* (Київ) С.Серединін відзначає низький рівень зацікавленості державних органів у запровадженні новітніх технологій і стверджує: “Ця ситуація, на мій погляд, свідчить про дві речі. *По-перше*, про глибоку кризу в державних (і привірняних до них) органах управління та господарювання. *По-друге*, про буйно квітуче широке корупційне поле, яке не може не виникнути в такій ситуації. Причому, таке корупційне середовище, захищаючи себе біологічно, зацікавлене в непрозорості бізнес процесів і запутаності процедур обслуговування платників податків. Інформаційними та, зокрема, геоінформаційними технологіями мешканці такого середовища, звичайно ж, нехтують. Як і іншими інформаційно-аналітичними системами, націленими на усунення хаосу та забезпечення повної прозорості процедур (як мінімум – для інвестора)”³⁵.

2.4. Брак фахівців. Україна дійсно має певні проблеми з підготовкою фахівців для формування та ведення сучасної єдиної кадастрово-реєстраційної системи. Однак, ці проблеми стосуються не чисельності спеціалістів (які готуються в т.ч. за державним замовленням³⁶), а переважно оновлення та коригування змісту підготовки³⁷. Крім того, слід нагадати, що впродовж 2004-2011рр. значне число фахівців пройшли підготовку та перепідготовку (підвищення кваліфікації) в рамках Проекту Світового банку (який містив відповідний компонент С – “Професійна підготовка”); особливо важливим є те, що підвищення кваліфікації пройшли викладачі вузів, а дев’ять українських університетів були оснащені спеціальним ліцензійним програмним забезпеченням, комп’ютерним і геодезичним обладнанням для підготовки фахівців у сфері землевпорядкування та кадастру.

Головною кадровою проблемою є політизація земельних відносин, а відтак – перенесення принципу “політичної доцільності” у площину підбору

та розстановки керівних кадрів в органах державної влади. Вітчизняна практика кадрової політики свідчить, що зі зміною керівника відбувається (тією чи іншою мірою) і зміна кадрового складу самого відомства, іноді – включно з його низовими ланками. Саме така практика склалась останніми роками в Держкомземі та Центрі ДЗК: часті зміни очільників, призначення керівників за “квотами” політичних партій чи за ознаками політичної лояльності та/або особистої відданості призводили до депрофесіоналізації керівного кадрового складу, а з тим – і до зниження вимог до якості робіт та фахового рівня виконавців³⁸. Натомість, зростав рівень корумпованості відомства.

Так, дев’ятий за чергою керівник Держкомзему (О.Кулініч, грудень 2008р.- вересень 2010р.) був призначений за квотою Блоку В.Литвина у зв’язку з приєднанням його до коаліційної більшості. Відповідно, керівник докорінно змінив кадровий склад як центрального апарату Держкомзему, так і його головних управлінь на місцях. У результаті, з 27 регіональних управлінь земельних ресурсів лише дев’ять очолювали фахівці. У ЗМІ подібна кадрова політика прямо пов’язувалася з можливостями отримання адміністративної ренти, стверджувалося, що вона призвела до поширення корупції в органах земельних ресурсів. Зокрема, за даними Програми “Виклики тисячоліття”, у 2009р., порівняно з 2007р., корумпованість процесу отримання документів дозвільного характеру на операції із землею зросла майже вдвічі, а кількість розглядів земельних спорів у судах – у 2,5 разу³⁹.

Питання про формування кадрової політики в органах земельних ресурсів розглядалося на засіданні Комісії з опрацювання та комплексного вирішення питань реалізації державної політики у сфері раціонального використання та охорони земель (під головуванням Секретаря РНБО)⁴⁰. Розглянувши інформацію Держкомзему, Комісія зробила висновок про його незадовільну діяльність, зокрема в частині формування кадрової політики – що, на думку Комісії, є головною причиною, зокрема “розвалу системи ДЗК”, безуспішності спроб створення АС ДЗК та поширення корупції в земельних відносинах (врізка “Комісія з опрацювання та комплексного вирішення...”⁴¹).

³⁴ Див., наприклад: Гавриленко Д.Ю. Аналіз технологій web-картографіювання для представлення земельно-кадастрових даних в Інтернет. – Науковий вісник НГУ, 2011, №2, с.75, <http://www.nbu.gov.ua>. Автор пояснює відсутність в Україні системи, подібної *EULIS*, зокрема “незацікавленістю влади та бізнесу у прозорості ринку землі...” (виділено – ред.).

³⁵ Інтерв’ю з Євгением Середининым, президентом компанії *ECOMM CO* о ролі геоінформаційних систем в розвитку економіки і общества, о кадастрових системах, открытом коде и многом другом. – http://www.ht.com.ua/index.php?page=content&content_id=124

Компанія *ECOMM CO* понад 15 років пропонує на українському ринку програмне забезпечення від світового лідера в галузі географічних інформаційних систем (ГІС) – корпорації *Esri Inc.* (США), виконує геодезичні та картографічні роботи, здійснює постачання та обробку даних дистанційного зондування землі тощо. Докладно див.: Сайт компанії – <http://www.ecomm.kiev.ua/>

³⁶ Щороку здійснюється державне замовлення на підготовку досить значного числа спеціалістів за напрямом “геодезія та землеустрій” (у 2006-2008рр. – у середньому 700 осіб; у 2011р. – 499 осіб).

³⁷ Див., наприклад: Мартин А., Дорош Й., Флекей З. Проблеми змісту вищої освіти у галузі землеустрою. – Сайт Земельної спілки України, <http://www.zsu.org.ua>; Лозовий Т.О., Тишковець В.В. Про підготовку бакалаврів із землеустрою і кадастру. – <http://www.nbu.gov.ua> Увага привертається також до того, що підготовка фахівців в частині земельного кадастру (геодезистів, землевпорядників, картографів та ін.) не передбачає надання хоча б основ юридично-правових знань стосовно прав власності на землю та, навпаки – майбутні юристи, які спеціалізуються в земельному праві, не отримують достатньої підготовки з питань земельного кадастру.

³⁸ Див., наприклад: Скибчик С. Війна з вітряками чи війна із земельною мафією? – 17 вересня 2009р., <http://h.ua/story/225202/>; Корупція заважає створенню електронного земельного кадастру в Україні? – За матеріалами Радіо “Свобода”, Інформаційне агентство “Верховенство права”, <http://verhoventstvo.com/12/1211/1536/>

³⁹ Докладно див.: Чопенко В. Приземлена земля. – Дзеркало тижня, 22 травня 2010р.; Чопенко В. Приземлена земля-2. – Дзеркало тижня, 29 травня 2010р., <http://zn.ua>

⁴⁰ Комісія ліквідована Указом Президента України №484 від 2 квітня 2010р.

⁴¹ Джерело: Під головуванням Секретаря РНБО України відбулося засідання Комісії щодо раціонального використання та охорони земель. – 22 грудня 2009р., <http://www.rainbow.gov.ua>

КОМІСІЯ ЩОДО РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ (витяг з інформації прес-служби РНБО)

Комісія зазначила, що в земельних відносинах зневажаються питання соціального захисту прав власників землі та землекористувачів, охорони природних ресурсів, збереження навколишнього природного середовища, причиною чого є цілеспрямована руйнація системи професійних кадрів у державних органах земельних ресурсів, що сприяє безконтрольним оборудкам із землею.

Відбувається знищення системи Інституту землеустрою, що до недавнього вважався провідним науково-дослідним та проектним закладом не тільки в Україні, а і на усьому пострадянському просторі...

Зростаюча кадрова політизація державного регулювання земельних відносин, зокрема призначення на керівні посади за партійними квотами, негативно позначається на довірі населення до влади, її можливостях забезпечити порядок у земельних відносинах.

Комісією зазначено, що центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його державним підприємством "Центр державного земельного кадастру", яке діє на засадах самофінансування і має забезпечувати надання послуг як з реєстрації, так і з формування земельного кадастру, не запроваджено автоматизовану систему ведення державного земельного кадастру та систему ведення Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень. Практично розвалена система державного кадастру, яка успішно функціонувала за радянських часів на паперових носіях і забезпечувала чіткий і досконалий облік усіх, без винятку, земельних ділянок та їх якісний стан.

Спроби запровадити автоматизовану систему ведення державного земельного кадастру при ігноруванні надбань позитивного досвіду, що мав місце до 1990р., були приречені на провал таким кадровим складом земельної служби.

...Наведені проблеми послаблюють систему державного регулювання і контролю у сфері земельних відносин, сприяють поширенню корупції, хабарництва, уповільнюють темпи відтворювальних процесів в економіці...

2.5. Брак досвіду державотворення, зокрема – нерозуміння окремими посадовцями та законодавцями важливості ефективної кадастрово-реєстраційної системи.

По-перше, на вивчення чиновниками всіх рангів, народними депутатами, представниками органів місцевого самоврядування кращого зарубіжного досвіду витрачено мільйони гривень бюджетних коштів і великі кошти міжнародних організацій, зарубіжних урядів, фондів тощо. Однак, з посиланнями на унікальність ситуації в Україні та відсутність "двохсот років демократії" вперто не запроваджують "кращі практики" земельних відносин, обліку землі і прав власності на неї.

По-друге, як зазначалося вище, концепція єдиної кадастрово-реєстраційної системи була домінуючою фактично до 2004р.

По-третьє, доречно нагадати, що у Програмі Уряду України "Назустріч людям", затвердженій Парламентом у січні 2005р., оголошувалася боротьба з корупцією, одним із заходів якої значилося "створення єдиної системи реєстрації права власності на всі види нерухомого майна".

16 червня 2006р. Уряд схвалив розроблений Мін'юстом проект Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності". Ідеологія Концепції ґрунтувалася, насамперед на створенні запобіжників виникнення корупції, а серед *першочергових* заходів створення таких "запобіжників" значилося "створення єдиної системи реєстрації права власності на всі види нерухомого майна".

Отже, влада чудово розуміє роль і важливість єдиних реєстрів, зокрема – у протидії корупції. Інша справа, що Концепція, як і багато інших подібних документів, реалізована не була. Як не був введений в дію і пакет антикорупційних законів, набуття чинності якими спочатку відкладалося в часі, а потім було прийняте рішення про розробку іншого пакету, який розробляється й досі.

2.6. Насправді, питання про чинники зволікання створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи слід сформулювати таким чином: "кому вигідне зволікання?"⁴². В умовах щільного поєднання бізнесу і влади, системної корупції, це вигідно і владі, і бізнесу, наближеному до влади⁴³.

Тому головною причиною зволікань із врегулюванням земельних відносин, зокрема – створенням єдиної кадастрово-реєстраційної системи та в кінцевому підсумку, відмови від неї – є тотальна корупція у країні та відсутність політичної волі до її якщо не викоринення, то хоча б обмеження.

Звідси – по-перше, опір влади і наближених до неї бізнесових кіл створенню будь-яких відкритих і прозорих систем обліку, в т.ч. єдиної кадастрово-реєстраційної системи⁴⁴. В умовах, коли немає повної, достовірної і відкритої інформації, будь-які відомості можуть бути піддані сумніву, а в такому випадку легше маніпулювати із землею і нерухомістю, неможливо запровадити податок на нерухомість⁴⁵, не сплачувати або мінімізувати податки, здійснювати рейдерські захоплення тощо⁴⁶. Такий висновок збігається з результатами експертного опитування. До такого висновку спонукають і позиції експертів.

ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ

Серед причин зволікання в Україні створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи експерти назвали насамперед "брак політичної волі, небажання певних осіб у владі та наближених до влади навести лад у державному обліку земель і реєстрації прав на земельні ділянки та нерухомість, оскільки створення єдиної, прозорої і відкритої кадастрово-реєстраційної системи обмежить можливості ухиляння від податків (або їх мінімізації), тінювих оборудок із нерухомістю, та навпаки – створить можливості для обрахунку реальних ставок земельних платежів і запровадження податку на нерухомість" (майже 50% опитаних).

Другу позицію посіли "міжвідомчі суперечності..." (майже 47%); третю – "непослідовність державної політики в цьому питанні" (майже 40%).

Лише 21% експертів відзначили таку причину, як "брак коштів", 19% – "нерозуміння державними чиновниками та політиками важливості створення такої системи", і лише 13% – "брак фахівців".

⁴² Подібним чином бачить ситуацію А.Третяк: "Якби це не було комусь вигідним, то ми, можливо, мали б іншу ситуацію, бо коли я аналізую проект закону про державний земельний кадастр, в якому за ці роки на 80 відсотків нічого не змінилось, то розумію, що його ухвалення гальмується лише через політичні перешкоди". Див.: Земельний реформі нема кінця й краю... – Сільські вісті, 17 червня 2011р.

⁴³ "Активи вартістю від 50 до 150 млрд. доларів все ще перебувають поза легальним ринковим обігом, тим самим зменшуючи обсяги фінансування та інвестицій для розвитку аграрного сектору та сільських територій України. Від такого стану речей вигрануть лише кілька потужних бізнес-груп, тісно пов'язаних із владою" (виділено – ред.). Див.: Правові та інституційні аспекти ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, с.2.

⁴⁴ Так, голова Держкомзему І.Лисенко визнавав, що головними причинами, що перешкоджають створенню системи державного кадастру, є "насамперед... відсутність законодавчої бази" та "протидія певних груп, зацікавлених у збереженні "тіньового ринку землі". – Ексклюзивне інтерв'ю Председателя Госкомзема Украины. – 13 августа 2010г., Сайт "Моя земля", <http://myland.org.ua>

⁴⁵ Примітно, що в коментарях ситуації, проектах документів тощо створення ДЗК дуже рідко пов'язується із впровадженням податку на нерухомість – хоча між цими заходами існує безпосередній зв'язок.

⁴⁶ За словами экс-міністра економіки В.Цушка, (під час перебування на посаді Міністра): "Очевидно, що формалізація прав власності та відкритість інформації про ці права несуть потужний антикорупційний ефект. Наявність повних та достовірних відкритих реєстрів та кадастрів практично унеможливило дербан. Тому особи, які набули землі, а також "заводи, газети, пароходи" на сумнівних підставах, є переконаними ідейними опонентами ідеї відкритості реєстрів та кадастрів. Тобто, насправді... проблеми вирішити технічно та законодавчо доволі просто – за наявності політичної волі". Див.: Цушко В. Операція "Формалізація". – Українська правда, 22 березня 2010р.

По-друге – уможливлення безкарного нехтування законами та іншими нормативно-правовими актами в міжвідомчій боротьбі, яка точиться за монопольне володіння та розпорядження закритими даними про власність, можливості визначення меж (отже, певним чином розмірів) земельних ділянок, реєстрації/не реєстрації їх дійсного цільового призначення чи статусу (зміна призначення з сільськогосподарського, або статусу – з охоронного) та інші можливості, здатні приносити адміністративну ренту.

По-третє, відмова, зрештою, від більш сучасної, більш оптимальної і більш дешевої для держави єдиної автоматизованої кадастрово-реєстраційної системи та курс фактично на створення двокомпонентної, ускладненої системи роздільного ведення земельного кадастру та реєстрації прав власності на нерухомість. Така система, судячи з якості її законодавчого унормування (зокрема, кількості відсылних норм у законах про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень та про державний земельний кадастр і тих повноважень, які ці закони залишають на розсуд виконавчої влади), дозволить максимально зберегти можливості “ручного управління” земельними відносинами та відносинами власності.

3. ГОТОВНІСТЬ УКРАЇНИ ДО ВІДКРИТТЯ ВІЛЬНОГО РИНКУ ЗЕМЕЛЬ С/Г ПРИЗНАЧЕННЯ

3.1. Інституційні засади ринку землі (як і ринку загалом) визначаються зазвичай як “сукупність добре збалансованих установ (інституцій) та адекватного і стабільного правового режиму”⁴⁷. Як було показано вище, Україна сьогодні не має цих складових, хоча земельна реформа була проголошена ще в 1990р. Упродовж 20 років держава не спромоглася створити належне інституційне забезпечення як самої реформи, так і функціонування цивілізованого, прозорого ринку не лише в земельному його секторі (або секторі нерухомості), але й цивілізованого, прозорого ринку загалом.

3.2. Одним з головних елементів ринку є інститут власності, а головною умовою функціонування ринкових відносин – захищеність прав власності. В Україні на цей час права власності належним чином не захищені. Попри запровадження гарантій прав власності на землю, його реалізації і захисту в Конституції України (ст.3, 14, 41) і в Земельному кодексі (ст.1, п.2)⁴⁸, досі не визначено – ким і в який спосіб ці гарантії забезпечуються. Більше того, практика

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ 2009-2010. УЗАГАЛЬНЕНА ДОПОВІДЬ. РОЗДІЛ XIV. ПРАВО ВЛАСНОСТІ

(витяг)

Право на мирне володіння своїм майном, визначене у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, має надзвичайно важливе значення, створюючи умови для реальної економічної свободи кожної людини, а також для розвитку країни в напрямі побудови демократичної держави*.

Життєво важливим для держави захист цього права є в період, коли кожен прихід до влади нової політичної сили супроводжується перерозподілом власності... За умов існування недосконалої системи реєстрації прав власності, а також слабого правового захисту права власності це призводить до виникнення правової невизначеності і невпевненості у спроможності держави гарантувати непохитність права власності. А це, в свою чергу, може призвести до виникнення соціального напруження у державі і підірвати систему державного управління країни

На жаль, вкотре доводиться констатувати, що стан дотримання цього права в Україні залишається на низькому рівні... Варто відзначити проблеми, викликані відсутністю єдиної й ефективної системи реєстрації права власності в Україні. Фактично на сьогодні жоден із власників не може бути впевненим у непохитності свого права. Існуюча система поки що не дає достатньої гарантії підтвердження права власності.

Також не створена надійна система захисту права власності. Рішення судів в частині майнових стягнень в багатьох випадках не виконуються, і ця проблема тривалого невиконання рішень судів та відсутності засобів юридичного захисту від невиконання має насправді широкомасштабний і комплексний характер. До сьогодні залишаються не проведеними конкретні реформи в законодавстві та адміністративній практиці з метою її вирішення.

...у сфері нерухомості зараз існує абсурдна ситуація. В Україні реєстрацією нерухомості займаються безліч органів. Акти про право власності на землю видає Центр державного земельного кадастру (ДЗК), підпорядкований Державному комітету земельних ресурсів. А реєстрацією прав власності на будинки та квартири, що знаходяться на цій землі, займаються Бюро технічної інвентаризації (БТИ), які є комунальними підприємствами й підпорядковані місцевій владі. Важливою частиною інформації також володіє Міністерство юстиції, що веде реєстр прав власності на нерухомість (до якого вносять інформацію частина БТИ) і реєстр іпотеки. Доступ до інформації про власників нерухомості обмежений, а сама інформація буває неповною й неточною.

...Як і в минулі роки, доводиться констатувати наявність серйозних проблем у гарантуванні державою належного рівня захисту права власності як фізичних, так і юридичних осіб, що безпосередньо впливає на зниження конкурентоспроможності цілої держави. Зокрема, міжнародні економічні організації щороку відзначають наявність і серйозність цієї проблеми для України. Як приклад, можна навести дані... “Глобального огляду конкурентоспроможності” (*Global Competitiveness Report*) за 2010-2011 рр. за якими Україна вкотре зайняла найгірші місця серед 139 країн, які ввійшли в документ. Так, Україна посіла 135-те місце в рейтингу по захищеності прав власності, 134-те по незалежності судів та 138-ме по ефективності законодавства.

...Невиконання рішень національних судів у частині майнових стягнень, що захищають власність, залишається однією із найгостріших проблем у додержанні права на мирне володіння своїм майном. Як зазначає міністр юстиції України О. Лавринович, за роки незалежності склалася заборгованість України по виконанню судових рішень у сфері порушень прав людини розміром у 130 млрд. грн., і, за його словами, цей борг зростає кожного дня і зростатиме далі, якщо не буде знайдено механізму вирішення цієї проблеми.

...[Європейський суд з прав людини] дійшов висновку, що невиконання рішень національних судів не пов'язані з якимсь поодиноким випадком чи особливим поворотом подій у цій справі, а є наслідком недоліків регуляторної та адміністративної практики органів влади держави з виконання рішень національних судів, за які вони несуть відповідальність. Отже, ситуацію у цій сфері Суд кваліфікував як таку, що є результатом практики, несумісної з положеннями Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод”.

* Примітка. Згадане право встановлене Протоколом №1 до згаданої Конвенції і сформульоване в його Статті 1 “Захист власності” наступним чином:

“Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів”.

Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод і Протокол №1 до неї ратифіковано Законом України 17 липня 1997р.

⁴⁷ Див., наприклад: Правові та інституційні аспекти ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні..., с.3.

⁴⁸ Права та відносини власності в Україні регулюються насамперед Цивільним і Господарським кодексами.

земельного рейдерства та рівень корумпованості кадастрово-реєстраційних органів і судової системи свідчать, що сьогодні захистити права власності для простого громадянина та/або юридичної особи, не наближеної до діючої влади, практично неможливо.

3.3. Практика застосування та дотримання національного законодавства у сфері прав власності є далекою від міжнародних стандартів. Про це свідчать, зокрема результати дослідження “Права людини в Україні 2009-2010”, виконаного Харківською правозахисною групою (врізка “Права людини в Україні 2009-2010...”⁴⁹).

3.4. Ще одним чинником низького рівня захищеності прав власності на землю є недостатня ефективність діючих кадастрової і реєстраційних систем, які жодним чином не гарантують уникнення помилок та/або захищеності інформації, що зберігається в їх базах даних.

Не поодинокими є випадки, коли на одну й ту саму ділянку видано кілька державних актів

різним особам. На нещодавньому засіданні Комітету ВР з питань аграрної політики та земельних відносин, де розглядався законопроект про ДЗК, як приклади, наводилися випадки, коли на одну й ту саму земельну ділянку іноді видано до восьми державних актів на різних осіб⁵⁰. Повідомлялося також, що одна й та сама ділянка може мати кілька кадастрових номерів, отже – кілька разів продана різним особам⁵¹.

Крім того, інформація, бази даних, документація кадастрово-реєстраційного характеру (як на паперових, так і електронних носіях) практично не захищені від несанкціонованого доступу, викрадень і втрат в інший спосіб – як випадковий, так і зумисний. Відповідно, вказана інформація може бути використана в будь-яких протиправних діях, у т.ч. спробах заволодіння власністю сумлінних користувачів (врізка “Захищеність баз даних кадастрової та реєстраційної систем”).

За таких умов складно не лише захистити право власності на земельну ділянку, але й з'ясувати, кому воно належить⁵².

ЗАХИЩЕНІСТЬ БАЗ ДАНИХ КАДАСТРОВОЇ ТА РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СИСТЕМ

Непоодинокими є випадки свідомого знищення або викрадення чиновниками інформації про земельні ділянки:

- у 2007р. двічі було пограбовано офіс Обухівського районного відділення ДЗК (Київська область)¹;
- у січні 2008р. було викрадено 13,5 тис. справ (у т.ч. тих, що стосувалися землі) з архівного фонду Броварської районної держадміністрації;
- у серпні 2008р. депутат Переяслав-Хмельницької міської ради О.Гайденок заявив, що “відбувається тотальна криміналізація земельних відносин на Київщині. Наймани молодчики... постійно викрадають архіви місцевих адміністрацій Київщини з метою внести хаос у земельні відносини, щоб відібрати землю у законних власників. Склалася кризова ситуація, за якої маніпуляції із земельними архівами призводять до масових рейдерських захоплень земельних ділянок простих жителів Київщини”²;
- у 2010р. в Києві було викрадено автомобіль, у якому, як з'ясувалося, знаходилися усі документи з приватизації землі в Києві за 2006-1010рр.

Викрадаються не лише архівні документи, але й бланки державних актів на право власності на земельні ділянки – документи суворої звітності:

- у 2009р. у Волинській області зникли 500 бланків державних актів, які згодом з'явилися в Київській області і 204 з яких були вже зареєстровані, причому понад 100 – в Києво-Святошинському районі, який вважається лідером земельних махінацій на Київщині. За інформацією ЗМІ, тут на тіньговому ринку бланк акта коштує \$500³;
- під час моніторингу Держкомземом використання бланків державних актів на право власності на земельну ділянку “з метою виявлення фактів зловживань у процесі їх обігу” встановлено, що “29 земельнопорядними організаціями Київщини, станом на листопад 2009р., не повернуто або частково не повернуто до органів Держкомзему 7 808 комплектів бланків держактів із 11 037 неправомірно отриманих протягом квітня-серпня ц.р.”;
- за словами колишнього заступника голови Держкомзему В.Кулініча, “деякі офіси земельного кадастру не мають можливості оперативно передавати та отримувати інформацію в захищеному вигляді”⁴.

За висновками фахівців, стан захисту інформації як в Центрі ДЗК, як і в цілому у всій системі Держкомзему, створює певні ризики та загрози:

- витоку конфіденційної інформації, яка є власністю держави, а також персональної інформації про особу власника;
- порушення цілісності (спотворення, руйнування, внесення несанкціонованих змін) інформації, яка зберігається у базах даних АС ДЗК;
- порушення доступності (можливості забезпечення своєчасного належного доступу до ресурсів);
- збоїв та несанкціонованих змін в алгоритмі обробки інформації самої АС ДЗК⁵.

Стосовно захищеності даних в автоматизованих реєстрах Мін'юсту, які адмініструє його Інформцентр, примітним є свідчення экс-міністра юстиції Р.Зварича. За його словами, перебуваючи на міністерському посту, він намагався з'ясувати, “наскільки захищена сама система від хакерських атак й інших зовнішніх втручань”, і отримав відповідь від Державного комітету спеціального зв'язку, “що це підприємство [Інформцентр] ...не має відповідних дозволів на встановлення захищених програмних систем”. Більше того, Р.Зварич заявив, що коли він порушив питання про перевірку діяльності Інформцентру контролюючими органами, то до нього почали доходити чутки, що в такому випадку директор знищить усі реєстри або забере їх із собою”⁶.

¹ У першому випадку було викрадено близько 8 000 других примірників державних актів на право власності на земельні ділянки; у другому – 49 книг реєстрації (із 100 наявних), де реєструвалися права власності фізичних осіб та договори оренди на земельні ділянки. Пограбування призвели до тривалого призупинення видачі актів. До речі, у процесі мінімізації наслідків викрадення з'ясувалося, що перший і другий примірники державних актів (другий зберігається у службі ДЗК) є абсолютно ідентичними, а тому особа, яка заволоділа другим примірником може використати його для продажу цієї ділянки. Див.: Іванчук Л. Обухівська епопея. Частина друга. – Інформагентство АГЕНТ.ua, <http://agent.ua/review/articles/12889.html>

² Див.: Депутати місцевих советов Киевщины начали голодовку под стенами Киевской областной государственной администрации. – 18 августа 2008г., <http://prawda.org.ua>

³ Докладно див.: Чопенко В. Приземлена земля-2. – Дзеркало тижня, 29 травня 2010р., <http://zn.ua>

⁴ Див.: Іванчук Л. Обухівська епопея...

⁵ Сохнич С. Стан і проблеми створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру. – <http://www.nbuv.gov.ua>

⁶ Коваленко І. Наші таємниці – у казна-чих руках. – Експрес, 18 листопада 2010р., <http://e2.express.ua>

⁴⁹ Джерело: Права людини в Україні 2009-2010. Узагальнена доповідь. – Інформаційний портал Харківської правозахисної групи, <http://khpg.org> (Примітка: виділення в тексті витягу – ред.).

⁵⁰ Див.: Квітка Г. Кадастр: краще пізно, ніж ніколи. – <http://www.agro-business.com.ua/component/content/article/358.html?ed=37>

⁵¹ За словами заступника генерального директора Центру ДЗК О.Горобця: “Складно сказати, скільки у країні таких проблемних ділянок. Там, де земля коштує дорого, такі випадки будуть. По-перше, іноді сільради один і той же ділянку виділяють кільком людям за принципом “хто швидше добіжить”. По-друге, бувають випадки, коли акти підробляли, вписували зовсім інші номери, продавали одну ділянку кілька разів”. Див.: Держкомзем воює з Мін'юстом за земельний кадастр, <http://smallbusiness.net.ua/news/60-derzhkomzem-voyuye-z-minyustom-za-zemelnij-kadastr.html>

⁵² Коментуючи такий стан ринку, експерт ПРООН М.Кобець стверджував: “Якщо хоча б одного з цих компонентів (кадастру або реєстру прав – ред.) немає, назвати це ринком не можна. Тому у нас і виходить, що на одну ділянку іноді претендують 3-4 власники. І в усіх є акт. У судах же довести нічого не можливо. Документи на землю десь згоріли, десь їх викрали, там “стерлася випадково” база даних. І все це призводить до колосального хаосу”. Див.: Николай Кобець: Право на землю гарантировано. Но не известно – кем и как. – 17 февраля 2009г., <http://news.kh.ua>

3.5. За всіх наведених вище обставин, досі не визначена відповідальність держави за збитки, завдані внаслідок помилки кадастрової або реєстраційної систем. Так, досі не створено фонд відшкодування збитків (гарантійний фонд) – хоча це передбачалося ще Законом “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” (у редакції 2004р.). У 2005р. до Парламенту було подано законопроект “Про гарантійний фонд Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень” (реєстр. №8541)⁵³. Відповідні статті нової редакції “Про державну реєстрацію прав...” і Закону “Про Державний земельний кадастр” містять лише відсильні норми⁵⁴. Не передбачено компенсації й у випадках витребування майна у сумлінного набувача (тобто, такого, який формалізував своє право власності), що дозволяється ст.388 Цивільного кодексу України.

3.6. У контексті згаданих недоліків показовими є позиції України у відповідних міжнародних рейтингах. При цьому, в наведених нижче даних привертає увагу погіршення позицій країни, порівняно з 2010р., а також – її відставання від порівнянних країн, зокрема Польщі і Грузії, а з іншого боку – фактичний збіг показників з Росією.

(1) Захищеність прав власності за Міжнародним індексом прав власності (МІПР)⁵⁵. У 2011р. Україна посіла в цьому рейтингу 117 місце із 129 країн світу, отримавши 4 бали з 10 можливих (найвищий рівень захищеності). Аналогічний результат мають Парагвай і Республіка Чад. У 2010р. Україна мала 4,1 бала; у 2009р. – 4,3 бала.

Для порівняння: перші позиції в рейтингу – за Швецією і Фінляндією (індекс – 8,5 бала) та Сінгапуром (8,3 бала). Польща посіла 43 позицію (6,2 бала), Росія – 93 (4,6 бала).

(2) Захищеність прав власності і свобода від корупції в Україні за Індексом економічної свободи. За цим Індексом, який враховує показники, що характеризують якість інституційного середовища, Україна у 2011р. посіла 164 місце (у 2010р. – 162, в обох випадках – найнижчі місця з країн Європи) (таблиця “Оцінки України в рейтингу економічної свободи”⁵⁶).

При цьому захищеність прав власності оцінена 30 балами (із 100 можливих), свобода від корупції – 22 (проти 25 у 2010р.).

Оцінки України в рейтингу економічної свободи

Місце	Країна	Загальна оцінка	Захищеність прав	Свобода від корупції
1.	Гонконг	89,7	90,0	82,0
2.	Сінгапур	87,2	90,0	92,0
...				
29.	Грузія	70,4	40,0	41,0
...				
68.	Польща	64,1	60,0	50,0
...				
143.	Росія	50,5	25,0	22,0
...				
163.	Узбекистан	45,8	15,0	17,0
164.	Україна	45,8	30,0	22,0
	Україна-2010	46,4	30,0	25,0
165.	Чад	45,3	20,0	16,0
...				
179.	Північна Корея	1,0	5,0	5,0

Для порівняння: найкращий показник захищеності прав власності – 90 балів (Гонконг, Сінгапур), найгірший – 5 (Північна Корея). Польща отримала 60 балів, Грузія – 40, Росія – 25. Найкращий показник свободи від корупції – 92 бали (Сінгапур), найгірший – 5 (Північна Корея). Польща має 50 балів, Грузія – 41, Росія – 22.

3.7. Прозорий ринок землі та належне управління земельними ресурсами з боку держави і громад передбачає наявність достовірної інформації не лише про права власності, але й про головні атрибути земельних ділянок (від адміністративно-територіальної їх належності до якості земель, особливо с/г призначення). Однак, в Україні на цей час:

- не проведена повна інвентаризація земель. Фактично, інвентаризація торкнулася лише земель за межами населених пунктів (в населених пунктах інвентаризація була зроблена на 50%), проте упродовж от останніх 10 років дані цієї інвентаризації не оновлювались і можна стверджувати, що на сьогодні вони переважною мірою втратили актуальність;
- немає реалістичної оцінки землі; існує практика переважно нормативної грошової оцінки земель, проте майже не враховується її ринкова вартість⁵⁷;

Оцінки України у МІПР

	Загальний показник	Правове і політичне середовище	Захист фізичної власності	Захист інтелектуальної власності
2011	4,0	3,5	4,4	4,2
2010	4,1	3,7	4,8	3,9

⁵³ У січні 2006р. законопроект переданий “на висновок Уряду” й Парламентом на цей час не розглядався.

⁵⁴ На зразок: “Шкода, заподіяна Державним кадастровим реєстратором фізичним чи юридичним особам під час виконання своїх обов’язків, підлягає відшкодуванню за рахунок держави у порядку, встановленому законом”.

⁵⁵ Джерело: International property rights index. 2011 Report. – <http://www.internationalpropertyrightsindex.org/>. Індекс розробляється Альянсом власності (Property Rights Alliance), США.

⁵⁶ Джерело: 2011 Index of Economic Freedom. – <http://www.heritage.org/index/>.

⁵⁷ Останнім часом проводилася грошова оцінка лише земель населених пунктів. Повідомлялося, що Держкомзем планує завершити ці роботи до кінця 2011р., такі роботи необхідно провести в 4 722 населених пунктах і провести повторну оцінку в 13 734 населених пунктах. На ці заходи потрібно 193,07 млн. грн. – тоді як до листопада 2011р. виділено лише 53,7 млн. (або 27,8% потреби). На ці кошти передбачається здійснити первинну оцінку земель лише 1 487 населених пунктів і повторну – 2 867. Див.: 3 посиланням на заступника начальника управління організації ринку земель та оціночної діяльності Держкомзему С.Прокопенка. Див.: Держкомзем планує завершити нормативну оцінку землі до 2012р. – 8 листопада 2010р., <http://analitica.kiev.ua>

- не розмежовані державні та комунальні землі, повною мірою не встановлені межі населених пунктів та інших адміністративно-територіальних одиниць; з одного боку, це провокує численні спори з приводу належності територій між органами місцевого самоврядування різних рівнів, з іншого – уможливорює безконтрольне розпорядження ними земельними ділянками та, навпаки, перешкоджає створенню Фонду державних земель України;
- не завершене зонування території країни, що уможливорює широку практику зміни цільового призначення с/г земель, а також земель іншого спеціального призначення – заповідних, рекреаційних, захисних зон тощо. Нищать ліси, забудовуються прибережні зони, в масовому масштабі здійснюються протизаконні й небезпечні намети узбережжя з метою збільшення ділянок. Усе це робиться практично безкарно⁵⁸. При цьому, фахівці вважають, що упродовж “року-півтора проектами зонування можна охопити 15-20% території країни, тим самим припинивши розкрадання найласіших ділянок”⁵⁹.

Проте, у припиненні розкрадання не зацікавлені саме ті, хто наділений суспільством владними повноваженнями це зробити. І хто, як зазначалося вище роками зволікав формування ефективної кадастрово-реєстраційної системи, в т.ч. – прийняття Закону про Державний земельний кадастр. Так, нинішній віце-прем’єр-міністр України С.Тігіпко, коментуючи провал голосування в Парламенті 17 листопада 2009р. законопроекту про ДЗК, досить чітко окреслив причини, з яких це сталося. “Відсутність земельного кадастру дозволяє чиновникам і нечистим на руку бізнесменам безперешкодно наживатися на земельних махінаціях. А депутати обслуговують їх інтереси, – сказав він, – У заповідних місцях і водохоронних зонах виростають цілі коттеджні містечка. Причому до розкрадання землі доклали рук і влада, і опозиція. А коли президент ветовав закон про кадастр, правляча коаліція два роки зволікала із внесенням нової редакції проекту закону, а опозиція не підтримала проект під час останнього голосування. Мотиви політиків зрозумілі – земельні махінації годують надто багатьох із них”⁶⁰.

3.8. Ефективність ринку землі с/г призначення великою мірою залежить від ступеня підтримки/не підтримки його запровадження суспільством, насамперед – громадянами, яких це питання стосується безпосередньо: власників земельних паїв,

фермерів, працівників сільськогосподарських підприємств та ін. На цей час рівень такої підтримки є досить низьким. Причому, можна припустити, що він зумовлюється не стільки неналежною поінформованістю громадян (на що, як правило, посилаються офіційні особи), скільки нинішнім станом земельних відносин, незахищеністю прав власності, загальною недовірою до влади та впевненістю більшості громадян у тому, що вона діє у власних інтересах та інтересах наближеного до неї бізнесу.

Так, *по-перше*, моніторинг громадської думки стосовно запровадження в Україні вільної купівлі/продажу землі, який здійснює Центр Разумкова, свідчить, що число прихильників торгівлі землею “без обмежень” упродовж 2001-2011рр. зменшилось удвічі – з майже 16% у 2001р. до 7% у 2011 (таблиця “Чи потрібно в Україні запровадити вільну купівлю-продаж землі?”). Натомість майже удвічі збільшилось число прихильників торгівлі землею лише не с/г призначення – з 4% до 8%, відповідно.

Число прихильників запровадження торгівлі землею лише с/г призначення залишається практично стабільним, але невеликим – 9-10%. Так само майже не змінюється число тих, хто підтримує торгівлю “лише невеликими земельними ділянками”. Відносна більшість опитаних – 37% у 2001р. та 35% у 2011р. – вважають, що торгівлю землею запроваджувати не потрібно. Привертає увагу також збільшення з 9% до 17% частки тих, кому важко визначитися з відповіддю на питання.

По-друге, за результатами згаданого вище дослідження “Оцінювання проведення земельної реформи в Україні за наслідками 2010р.”:

- понад 51% власників земельних паїв і майже 44% фермерів упевнені, що земля с/г призначення не може бути предметом купівлі-продажу; майже 19% власників і 28% фермерів – вважають, що ринок землі може бути запроваджений лише “коли будуть створені належні умови”. При цьому, 12,5% опитаних власників паїв і 12% фермерів вважають, що вільні купівлі/продаж землі мають бути дозволені лише громадянам України, 13,2% власників і 12,3% фермерів – членам громади, на території якої розташована земля; 3% власників паїв і майже 5% фермерів – висловилися за вільну купівлю/продаж незалежно від громадянства. Серед представників місцевого самоврядування загальне число противників ринку землі становить близько двох третин;

Чи потрібно в Україні запровадити купівлю-продаж землі?
% опитаних

	2001р.	2009р.	2011р.
Потрібно запровадити торгівлю землею без обмежень	15,7	8,6	7,0
Потрібно запровадити торгівлю землею лише сільськогосподарського призначення	10,2	8,8	9,1
Потрібно запровадити торгівлю землею лише несільськогосподарського призначення	3,7	8,8	7,7
Потрібно запровадити торгівлю землею лише невеликими земельними ділянками	24,8	29,1	24,0
Непотрібно запроваджувати торгівлю землею	37,0	28,5	35,2
Важко відповісти	8,6	16,2	16,9

⁵⁸ Див., наприклад: Як розкрадалися дорогоцінні землі Київщини. Начальник Госземінспекції О.Нечипоренко: “... На жаль, суди приймають рішення на користь тих, хто незаконно захоплює ділянки. Судова система — проблема №1”. – 13 травня 2009р., <http://www.dom2000.com>

⁵⁹ Див.: Поташний Ю. Кому дістануться українські чорноземи? – Віче, 2009, №1-2, <http://www.viche.info/journal/1277/>

⁶⁰ Цит. за: Долали-долали і не подолали. Кадастр знову без закону. – Сайт “Моя земля”, <http://new1.myland.org.ua/index.php?id=1529&lang=uk> (виділено – ред.)

- 59% власників паїв висловили негативне ставлення до скасування мораторію на купівлю/продаж с/г земель, позитивне – лише 20%. Так само переважає негативне ставлення до скасування мораторію серед представників місцевого самоврядування – дві третини. Натомість серед фермерів і керівників с/г підприємств позитивне ставлення до скасування висловили 49% опитаних, негативне – 30%⁶¹.

3.9. Серед проблем та обставин, що свідчать про неготовність України до скасування мораторію і відкриття ринку с/г земель, слід назвати чи не найголовнішу – незавершеність тінювого розподілу (перерозподілу) зазначених земель між особами, які мають доступ (владні повноваження, наближеність до влади тощо) до можливостей отримати зазначені землі безоплатно або не за їх реальну ціну.

Наявність такої обставини засвідчив Міністр юстиції О.Лавринович, який у червні 2010р. висловив думку, згідно з якою, поки не завершиться тінюва приватизація землі, мораторій на ринковий обіг землі с/г призначення скасований не буде, як і не будуть прийняті необхідні для скасування закони – про державний земельний кадастр і про ринок землі. Водночас, він повідомив, що в Україні сформувався великий тінювий ринок с/г земель, який працює “з великою кримінальною складовою”. Значна кількість земель уже перебуває у приватній власності⁶².

Отже, узагальнюючи, можна відзначити, що на цей час в Україні не створено достатніх інституційних основ запровадження цивілізованого, прозорого ринку земель с/г призначення (таблиця “Складові ринку нерухомості та їх стан в Україні”).

Але головна причина, що породжує сумніви в доцільності відкриття ринку вже у 2012р. полягає не в цьому.

У корумпованому та політично нестабільному середовищі не може бути цивілізованого, прозорого ринку – за визначенням. Після тінювого розподілу активів, про що згадував Міністр юстиції, з приходом до влади іншої політичної сили та пов’язаних із нею бізнесових структур, розпочнеться їх перерозподіл. Практика зміни трьох владних команд в Україні це очевидно засвідчила.

Тому навряд чи можна погодитись із згаданою вище пропозицією Президента про “запуск найближчими роками повноцінного земельного ринку і одночасно, створення надійних правових гарантій використання землі за прямим призначенням”. Коли бізнес і влада – єдине ціле, вони не потребують правових гарантій. Їх гарантія – влада, включно з можливістю змінювати законодавство, створювати або ліквідовувати державні структури у власних інтересах.

Складові ринку нерухомості та їх стан в Україні

Складова	Стан в Україні
Засоби ідентифікації та опису нерухомості, в т.ч. землі (кадастр)	За різними оцінками, рівень сформованості АС ДЗК становить від 35% до 50% ⁶³ . Пілотний проект електронного земельного кадастру апробований у межах виконання Проекту Світового банку у Вінницькій області на базі трьох районів. Фактично, можна стверджувати, що готовність ДЗК визначається мірою виконання згаданого Проекту, в межах якого створено, зокрема картографічна основа земельного кадастру України. Однак, досі не створена єдина система ДЗК; 6 млн. державних актів на право власності на земельні ділянки (з 7,2 млн.) видано без головного атрибуту ідентифікації – кадастрового номера, тому сьогодні використовувати кадастр для ідентифікації земельних ділянок у межах країни неможливо
Засоби формалізації (надання та/або підтвердження) прав на нерухомість (реєстр прав власності)	Реєстр прав власності на нерухомість створено у 2002р.; Державний реєстр земель у складі ДЗК – у 2003р. На цей час реєстри прав на нерухомість і прав на земельні ділянки ведуться роздільно. При цьому Державний реєстр земель фактично не має правового статусу, оскільки його не згадано в Законі “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень”. За оцінками, рівень формалізації власності у країні не перевищує 10% ⁶⁴

⁶¹ Див.: Приватизація земель в Україні: результати, наслідки, перспективи...

⁶² В Україні сформувався великий тінювий ринок сільськогосподарської землі. – О.Лавринович. – 18 червня 2010р., <http://www.utsb.kiev.ua>
При цьому, на думку фахівців, тим, що “в Україні повним ходом іде підпільна торгівля загальнонародною (національною) власністю”, проблема не обмежується – “Аналіз тенденцій тінювої купівлі-продажу земель в Україні свідчить, що ця операція на 95% здійснюється з метою не організації сільськогосподарського виробництва, а виключно задля отримання вигоди в результаті зміни цільового призначення земель та їх перепродажу”. Див.: Осипчук С. Землерозвод. – Дзеркало тижня, 11 лютого 2011р.

Складова	Стан в Україні
Засоби обігу прав (ринок нерухомості, в т.ч. землі)	Офіційно, ринок нерухомості на цей час не охоплює землі с/г призначення (через мораторій); однак, за визнанням у т.ч. офіційних осіб, з 2007р. почав швидко формуватися тіньовий ринок землі ⁶⁵ ; на початок 2009р. його оцінювали у 800 млрд. грн. ⁶⁶ ; за деякими експертними підрахунками, на цей час тіньовий ринок становить близько 10% усіх земель (або приблизно 3 млн. га) ⁶⁷
Фінансові інститути та інструменти (банки; кредитні спілки; іпотека та іпотечні облігації; страхові компанії і титульне страхування тощо)	Державний земельний банк не створено. Обігу іпотечних облігацій фактично немає. Закон “Про іпотечні облігації” прийнятий у 2005р., але з того часу здійснено лише три випуски незначних обсягів облігацій, “останній з них, що належить Державній іпотечній установі, буде погашено в серпні ц.р., після чого ці цінні папери остаточно зникнуть з українського ринку” ⁶⁸ ; Рівень страхування є низьким: на Україну припадає 0,5% обсягу страхових послуг, які надаються в Європі, – при тому, що населення країни становить 7% ⁶⁹ ; Практика титульного страхування була започаткована на вимоги банків у 2006-2007рр., але й на кінець 2010р. залишалося, за характеристикою страховиків, “екзотичною” для країни; з початком кризи 2008р. “страховики продають “титул” з великими застереженнями”, оскільки, як з’ясувалося у вітчизняній практиці страхові компанії не захищені від шахрайства страховальників ⁷⁰
Органи захисту прав власності та розгляду спорів (судова система)	Судова влада великою мірою залежна від виконавчої та корумпована ; судова реформа, проведена новою владною командою, ситуацію не змінила ⁷¹ . Спеціалізованого земельного суду немає. Лише у 2010р. до Господарського процесуального кодексу внесено положення, згідно з яким спори з приводу земельних питань “розглядаються господарським судом за місцезнаходженням об’єктів земельних відносин або основної їх частини” ⁷² . За експертними висновками, рейдерство (в т.ч. земельне) без участі (корумпованих) судів є практично неможливим ⁷³ . За результатами соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова в червні 2011р., лише менше 15% громадян України впевнені в тому, що суди у своїй діяльності керуються законом. Майже 66% – впевнені, що мотиви діяльності судів є іншими: особисті інтереси їх співробітників і керівників (38,1%) та політичні замовлення з боку влади (27,8%) . Аналогічними є показники, що характеризують громадську думку про мотиви діяльності прокуратури ⁷⁴

⁶³ Див.: Земельній реформі нема кінця й краю... – Сільські вісті, 17 червня 2011р.; Чи порахує земельний кадастр українську землю? – Радіо “Свобода”, 7 липня 2011р., <http://www.radiosvoboda.org>

⁶⁴ За словами экс-міністра економіки В.Цушка, відповідні дослідження показують, що на початок 2010р. “лише мізерних 5-8-10% майна в Україні (залежно від методик підрахунку) має належні правовстановлюючі документи”. Див.: Цушко В. Операція “Формалізація”. – Українська правда, 22 березня 2010р., <http://world.pravda.com.ua>

Оцінки окремих експертів є ще більш песимістичними. На думку позаштатного радника Президента України Д.Видріна: “в Україні 96% власності – анонімна”. Див.: Ярославський М. Священная частная собственность. Работа для Бонапарта. – 12 мая 2011г., <http://ric.ua>

⁶⁵ Міністерство аграрної політики помітило зростання тіньового ринку землі. – 12 грудня 2007р., <http://vkurse.ua>

⁶⁶ Тіньова економіка України повернулася до рівня 2004р. – Міністерство економіки. – 16 лютого 2009р., <http://vkurse.ua>

⁶⁷ Земельна реформа. – Міжнародний центр перспективних досліджень, Київ, 2011, с.6.

⁶⁸ Див.: Перспективи розвитку іпотечних облігацій в Україні. – 10 червня 2010р., Сайт Ощадного банку України, <http://www.oshadnybank.com.ua>

⁶⁹ Как развивается страховой рынок в Украине (по состоянию на 1.01.2011г.). – Сайт компанії Алфінанц Україна, <http://uallfinanz.com>

⁷⁰ Павлюченко Т. Секрети і “підводні камені” страховки прав власності на нерухомість. – 7 грудня 2010р., <http://ua.prostobank.ua>

⁷¹ Докладно див., наприклад: Пастухова А. Рейдерство шляхом реформ. – Український тиждень, 3 квітня 2011р., <http://tyzhden.ua/>

⁷² Закон “Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо визначення підсудності справ з питань земельних відносин” від 18 лютого 2010р., ст.16.

⁷³ Див., наприклад: Венгрия Х. Закон провоцирует рейдерство. – Юридична газета, 13 травня 2008р., <http://www.yur-gazeta.com>. Автор стверджує: “Провідну роль в незаконних діях відіграють суди...В нашій державі існує такий нонсенс як ухвалення судом двох протилежних рішень по одній справі. Значна кількість судових інстанцій та відсутність чіткого законодавчого встановлення ознак підвідомчості справи конкретному суду спровокували ситуацію, коли провадження по одній і тій же справі може існувати в господарському, адміністративному судах та суді загальної юрисдикції”; Величний А. Чи сприяє Голова Господарського суду Києва рейдерам? – 16 квітня 2010р., <http://narodna.pravda.com.ua/> (“тотальна корупція, в т.ч. у судовій гілці влади, вийшла на рівень реальних загроз національній безпеці України. Розмах, з яким в нашій державі відбирається, або знищується чужа власність, шокує закордонних інвесторів”); Бурдак В. Причини виникнення та розвитку рейдерства в Україні. – Правовий тиждень, 8 липня 2008р., <http://www.legalweekly.com.ua>

⁷⁴ Опитування проведено на замовлення міжнародної громадської організації “Дім Свободи” 5-9 червня 2011р. Опитано 1210 респондентів віком від 18 років в усіх регіонах України. Теоретична похибка вибірки не перевищує 3%.

4. ВИСНОВКИ

4.1. Ситуація в земельних відносинах і відносинах власності в Україні є складовою і похідною від загальної ситуації в державі:

- щільне поєднання (зрошення) бізнесу і влади, використання влади в інтересах окремих осіб, сімей і ФПГ, системна корупція, надмірна політизація економічних, господарських, кадрових питань);
- відсутність послідовної стратегії розвитку країни, визначених пріоритетів (що створює розпорошення та постійний брак коштів);
- широка практика виведення коштів через корупційні схеми за межі України в офшорні зони;
- правовий нігілізм, що походить насамперед від самої держави (інститут недоторканності, практика невиконання, “призупинення” і прямого порушення законів, вибіркове правосуддя, причетність багатьох високопосадовців до тінювих схем та оборудок, очевидна невідповідність офіційних декларацій про доходи осіб, зобов’язаних надавати такі декларації, їх видаткам, обмеження доступу до даних стосовно публічних осіб тощо);
- загальна практика нехтування владою правами та інтересами простих громадян (найманих працівників, дрібних власників, міноритарних акціонерів, споживачів та ін.);
- низький рівень законодавчого врегулювання багатьох питань, процесів і процедур (недокональний понятійний апарат, що зумовлює довільне трактування положень нормативно-правових актів, надмірна кількість відсильних норм у законах, що уможлиблює “ручне управління” зазначеними процесами органами виконавчої влади);
- низька виконавська дисципліна, поєднана з так само низьким рівнем контролю і повною відсутністю будь-якої персональної відповідальності посадових осіб – за їх політичні рішення, чиновників – за виконання службових обов’язків;
- низький рівень судового захисту порушених прав через корумпованість судів і їх фактичну підконтрольність виконавчій владі.

4.2. За таких умов, влада та наблизений до неї великий бізнес не зацікавлені у встановленні чесних і прозорих “правил гри” в будь-якій сфері суспільних відносин, насамперед тих, що стосуються власності, розподілу та перерозподілу національного доходу через бюджет і податкову систему. Основою прозорості цих сфер є, насамперед, облік об’єктів власності (в першу чергу, нерухомості) та формалізація прав власності, тобто – створення кадастрово-реєстраційної системи.

Ні бізнес, ні влада в її створенні не зацікавлені, оскільки наявність єдиної автоматизованої, публічно доступної кадастрово-реєстраційної системи тісно пов’язана з контролем над прибутками/витратами посадових осіб та/або державних службовців, впровадженням податку на нерухомість, належним справлянням земельного податку тощо. Натомість, нескінченне її “формування” з використанням *тимчасових порядків ведення* уможлиблює як будь-які махінації з нерухомістю (уникнення оподаткування, тінювий розподіл і перерозподіл власності тощо), так і використання бюджетних коштів у власних цілях, а також – отримання адміністративної ренти.

4.3. Діючі в Україні кадастрова та реєстраційні системи не є ефективними, не забезпечують належну доступність і якість послуг для користувачів, достовірність відомостей, що містяться в їх базах даних є сумнівною, а самі ці дані – закриті для публічного доступу. Ситуація обтяжується високим рівнем корумпованості кадастрово-реєстраційних установ – що призводить, зокрема, до завищення вартості послуг для користувачів і формування та ведення реєстрів для держави (фактично – для платників податків). При цьому, судова система є залежною від виконавчої влади й так само корумпованою, що не дозволяє сумлінним власникам захистити їх порушені права, але уможлиблює земельне рейдерство, тінювий розподіл і перерозподіл нерухомості, в т.ч., попри мораторій – землі с/г призначення.

4.4. Із наведеного випливає, що головним чинником зволікання створення та, в остаточному підсумку, відмови від єдиної, прозорої і відкритої кадастрово-реєстраційної системи є брак політичної волі, іншими словами – небажання влади (осіб, які здійснюють владу) створювати інститут, здатний поставити під контроль громадськості дії державних структур, створити основи для запровадження податку на нерухомість, обмежити використання корупційних схем.

4.5. Тим часом, неефективність, закритість і корумпованість кадастрово-реєстраційних систем уже зумовили ряд негативних наслідків для країни, зокрема:

(1) використання земель без правових підстав, отже – втрати бюджетів. За даними, що наводилися на Парламентських слуханнях 23 березня 2011р., на цей час 1,64 млн. га земель використовуються без достатніх правових підстав¹;

(2) криміналізацію земельних відносин. За даними, наведеними на брифінгу в МВС, у 2010р.

- викрито понад 2,7 тис. злочинів, пов’язаних з незаконними операціями із землею, у т.ч. 1,6 тис. – у сфері приватизації землі;
- у структурі викритих злочинів – 1,6 тис. вчинено у сфері службової діяльності, в т.ч. 259 – хабарництво; у рейтингу ста найбільших хабарів половина – у сфері земельних відносин;
- за виявленими злочинами предметом протиправних дій є понад 31 тис. га земель, у т.ч. 24,4 тис. – с/г призначення, 1,7 тис. га – оздоровчого, рекреаційного, природоохоронного, історико-культурного і лісового фонду;
- сума збитків за порушеними кримінальними справами – 675 млн. грн.;
- найбільш характерними злочинами є: посадові зловживання під час виділення земельних ділянок; надання ділянок юридичним особам із внесенням до списків підставних осіб; переведення земель с/г призначення в інші категорії та надання їх у приватну власність; самовільне захоплення земельних ділянок²;

(3) низький рівень інвестиційної привабливості аграрного сектору країни. За словами голови Ради підприємців при КМУ Л.Козаченка, за останні 20 років до українського аграрного сектору надійшло лише \$1 млрд. інвестицій – за потреби в \$60 млрд.³

4.4. За цих умов влада вдалася до спроб прискорити процес запровадження в Україні ринку с/г земель, свідченням чого є ухвалення Парламентом Закону “Про державний земельний кадастр”. Цей крок може бути оцінений позитивно.

¹ Парламентські слухання “Земля в українській долі: ситуація у земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його реалізації”, 23 березня 2011р.: Стенограма. –

² МВС: вкрадено понад 31 тис. га землі. – ДЗВ МВС України, 3 лютого 2011р., <http://tema.in.ua>

Однак, *по-перше*, прийняття Закону у вітчизняній практиці жодним чином не означає його виконання (досить нагадати ситуацію з невиконанням Мін'юстом Закону “Про державну реєстрацію речових прав власності на нерухоме майно та його обмежень” 2004р.).

По-друге, у прийнятому ВР Законі “Про державний земельний кадастр” міститься 14 відсильних норм, що не дає можливості вважати цей документ законом прямої дії.

По-третє, навіть побіжний порівняльний аналіз названих законів (другого – в редакції 2010р.) свідчить, що їх положення не передбачають запровадження принципів “єдиного вікна” надання послуг та публічного доступу до земельно-кадастрової інформації та реєстру прав у належному обсязі, а кількість відсильних норм – дозволяє припустити, що можливості виконавчої влади “ручного управління” земельними відносинами закони залишають на нинішньому рівні. З усіма наслідками, що з цього випливають.

По-четверте, курс на прискорення запровадження ринку земель с/г призначення не зустрів достатньої підтримки громадян (у т.ч. жителів села, фермерів, власників земельних паїв), що можна пояснити, насамперед, високим рівнем недовіри до влади та, відповідно – її дій, жодна з яких на цей час не відбилася позитивно на життєвому рівні переважної більшості суспільства.

6. Рекомендації³

Враховуючи окреслену вище ситуацію в Україні, рівень корумпованості і правового нігілізму, результативність державної політики, можна стверджувати, що без зміни цієї ситуації, без обмеження корупції та відновлення довіри громадян до влади жодна система кадастрово-реєстраційна система – унітарна чи двокомпонентна – ефективною не буде.

6.1. Формування державної кадастрово-реєстраційної системи має бути вмонтоване: *по-перше*, в загальну, реалістичну і призначену до виконання, а не декларацій, програму мінімізації корупції в державі; *по-друге* – в так само реалістичну і призначену для виконання Програму соціально-економічного розвитку України, в якій будуть визначені цілі, пріоритети та завдання, в т.ч. земельної реформи, державної земельної політики, а головне – суб'єкти інтересів і прав, в ім'я яких працює держава України.

6.2. З іншого боку, створення кадастрово-реєстраційної системи можна було б використати як перший крок до мінімізації корупції та посилення захисту прав переважної більшості громадян. Однак, судячи зі змісту згаданих вище законів, цього не станеться. Насамперед, тому, що Реєстр прав власності, як і раніше, буде закритим, а зобов'язання реєструвати власність – формальним. Тому доцільним було б внесення до Закону “Про державну реєстрацію речових прав...” та/або до Цивільного кодексу норми, яка б чітко формулювала принцип “незареєстроване право не існує”.

Враховуючи, що вітчизняне законодавство про захист персональних даних і забезпечення недоторканності приватного життя не враховує відмінності між приватними особами, та особами, які здійснюють державну владу від імені і коштом суспільства, доцільною є також започаткування широкого громадського обговорення цієї проблеми. Суспільство повинне визначити, яких саме осіб, яким воно делегувало право здійснювати владу, слід

віднести до категорії “публічних”, на яких на час виконання ними владних повноважень (чи повноважень у сфері місцевого самоврядування) не поширюються жорсткі норми захисту приватності, зокрема в частині доходів і видатків, наявності власності та відповідності її вартості офіційно задекларованим доходам і сплаченим податкам.

Ця проблема є чутливою в багатьох країнах, у т.ч. набагато більш демократичних, ніж нинішня Україна. Водночас, є і досвід її правового розв'язання, який доречно винести на розгляд громадськості та експертного співтовариства. Правове врегулювання цієї проблеми є для України нагальною необхідністю, оскільки без нього неможливо, якщо не значно обмежити корупцію, то хоча б позбавити її системного характеру.

6.3. У будь-якому випадку відкриттю ринку с/г земель (скасування мораторію) мало б передувати:

(1) забезпечення дійсної незалежності судової гілки влади та реальної відповідальності суддів за винесення сумнівних, замовних, неправомочних рішень;

(2) запровадження пакету антикорупційних заходів;

(3) відмова від практики надмірного застосування в законодавчих актах відсильних норм і встановлення принципово важливих процедур (наприклад, порядку ведення Державного земельного кадастру) актами органів виконавчої влади;

(4) створення гарантійного фонду для відшкодування збитків, що можуть бути завдані користувачу кадастровою та/або реєстраційною системами;

(5) забезпечення розвитку кадастрової системи в напрямі стандартизації і сумісності всіх видів кадастрів.

А також:

- проведення повної інвентаризації земель та об'єктів нерухомості, створення повної, точної і достовірної бази даних;
- завершення видачі державних актів на право власності на землю, виділення меж земельних ділянок в натурі (на місцевості)
- завершення зонування території країни з виділенням у натурі (на місцевості) усіх виняткових зон – заповідників, заказників, охоронних зон пам'яток культури тощо
- проведення оцінки ринкової вартості земель усіх категорій та забезпечення належного адміністрування податку на нерухомість
- забезпечення умов поширення іпотечного кредитування під заставу землі
- аналіз наявної земельно-кадастрової документації на предмет достовірності визначення і встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок і їх співвідношення з відповідними кадастровими картами.

Терміном скасування мораторію на купівлю/продаж земель с/г призначення та запровадження вільного земельного ринку слід вважати не якусь довільно визначену дату, а момент повної реалізації згаданих вище передумов.

Тому експерти Центру Разумкова вважають за доцільне продовження та активізацію громадських дискусій навколо проблем державної земельної політики саме в контексті нинішньої ситуації в державі та з урахуванням першочерговості змін у частині боротьби з системною корупцією, правовим нігілізмом влади та залежністю судової системи. Ці зміни мають передувати всім іншим реформам.

³ Інвестиційна привлекателість аграрного сектора України. – 19 лютого 2011р., <http://zsu.org.ua>

⁴ Див. також статтю М.Чайлддреса “Ідеалізована зразкова кадастрово-реєстраційна система: явний експеримент”, вміщену в цьому журналі.

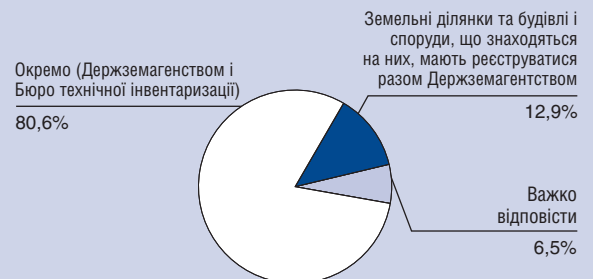
Яка кадастрово-реєстраційна система за організаційними принципами є більш доцільною для України?

% опитаних експертів

Унітарна (єдина, або комплексна) – коли Державний земельний кадастр і Реєстр прав на нерухоме майно (в т.ч. земельні ділянки) об'єднані в одну базу даних, яку веде та за яку відповідає одна установа	66,7
Дуальна (двокомпонентна) – коли Державний земельний кадастр і Реєстр прав на нерухоме майно (в т.ч. земельні ділянки) ведуться окремо один від одного	27,9
Організаційні принципи не мають значення	1,8
Важко відповісти	3,6

Яким чином повинна здійснюватися реєстрація земельних ділянок та будівель і споруд на них?

% тих, хто вважає, що більш доцільною є дуальна система


Яка установа (організація) повинна вести кадастрово-реєстраційну систему?

% тих, хто вважає, що більш доцільною є унітарна система


Якою мірою створення кадастрово-реєстраційної системи є значимим для кожної з наведених сфер?*

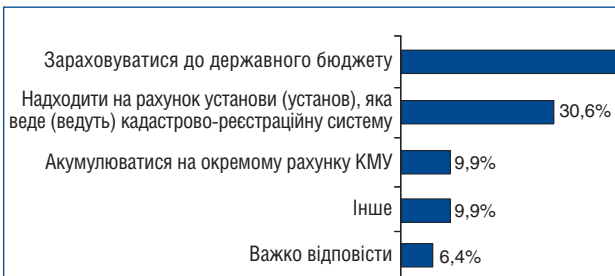
середній бал



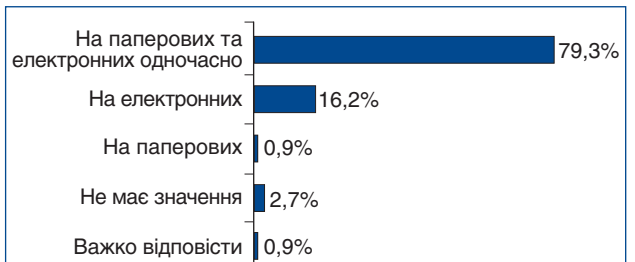
* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає "не має жодного значення", а "5" – "має вирішальне значення".

Куди повинні спрямовуватися кошти, отримані від реєстрації земельних ділянок, будівель і споруд, прав на них, а також видачі довідок (виписок, інших матеріалів обліку), що їх отримують юридичні та фізичні особи в кадастрово-реєстраційній установі (установах)?

% опитаних експертів

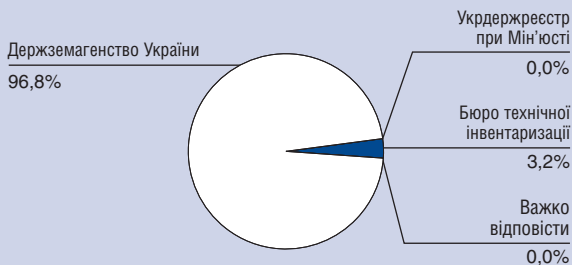

На яких носіях має вестися кадастрово-реєстраційна система (незалежно від того, єдина вона чи багатокomпонентна)?

% опитаних експертів

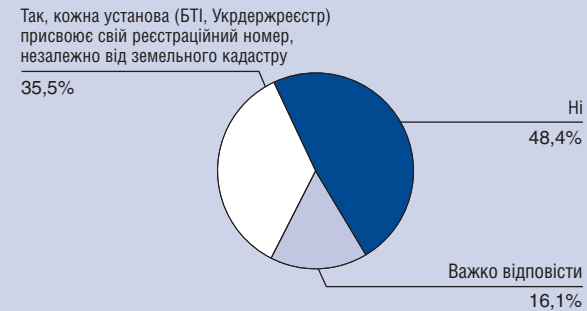


СИСТЕМА В УКРАЇНІ: ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ

Яка установа повинна присвоювати індивідуальний кадастровий номер земельній ділянці?
% тих, хто вважає, що більш доцільною є дуальна система



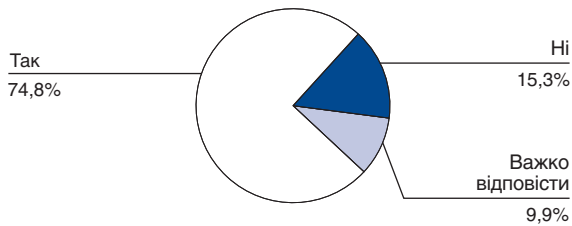
Чи повинен присвоюватися земельній ділянці крім кадастрового номера реєстраційний номер під час її реєстрації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно?
% тих, хто вважає, що більш доцільною є дуальна система



Якщо кадастрово-електронна система буде вестися на паперових та електронних носіях одночасно, то яка форма запису матиме вищість у випадку розбіжності в записах?
% опитаних експертів

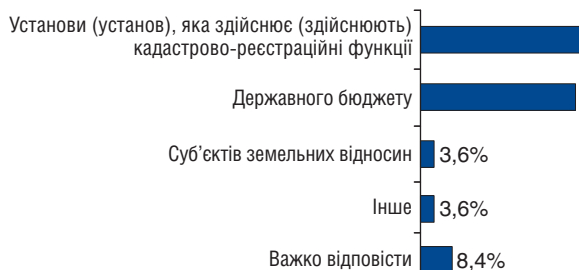
У випадку розбіжності слід з'ясувати, який запис відповідає реальному стану речей і внести відповідні зміни в помилковий запис	48,6
На паперовому носії	43,2
На електронному носії	6,3
Важко відповісти	1,9

Чи є необхідним створення при кадастрово-реєстраційній установі (установах) страхового фонду на випадок помилки в кадастрово-реєстраційних записах з метою відшкодування збитків, якщо такі завдані суб'єкту через зазначену помилку?
% опитаних експертів



Якщо так, то чийм коштом має бути створений такий фонд?

% тих, хто вважає, що є необхідним створення при кадастрово-реєстраційній установі (установах) страхового фонду на випадок помилки в кадастрово-реєстраційних записах з метою відшкодування збитків, якщо такі завдані суб'єкту через зазначену помилку



Чи повинен відрізнятися кадастрово-реєстраційний запис про землі (земельні ділянки) сільськогосподарського призначення від запису про земельні ділянки несільськогосподарського призначення?
% опитаних експертів

Так, запис про ділянки сільськогосподарського призначення обов'язково має містити відомості про саме призначення ділянки, якість земель тощо	59,5
Ні, записи про земельні ділянки сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення мають бути уніфіковані за єдиною формою	36,0
Інше	0,9
Важко відповісти	3,6

З яких причин в Україні зволікається створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи?*
% опитаних експертів

Брак політичної волі, небажання певних осіб у владі та наближених до влади навести лад у державному обліку земель і реєстрації прав на земельні ділянки та нерухомість, оскільки створення єдиної, прозорої і відкритої кадастрово-реєстраційної системи обмежить можливості ухиляння від податків (або їх мінімізації), тінювих оборотів із нерухомістю та навпаки – створить можливості для обрахунку реальних ставок земельних платежів і запровадження податку на нерухомість	49,5
Міжвідомчі суперечності, бажання певних відомств залишити за собою створення та ведення певних реєстрів як гарантію зайнятості своїх працівників та підвищення своєї ролі в системі органів державного управління	46,8
Непослідовність державної політики в цьому питанні	39,6
Брак коштів	20,7
Нерозуміння державними чиновниками та політиками важливості створення такої системи	18,9
Брак фахівців	12,6
Інше	7,2
Важко відповісти	6,3

* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА СТОСОВНО ЗЕМЕЛЬНОГО РИНКУ І КАДАСТРОВО-РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ЯК ЙОГО СКЛАДОВОЇ

Важливою умовою ефективного функціонування ринку землі є його прозорість. І одним з механізмів, покликаних її забезпечити, є кадастрово-реєстраційна система. Під час її створення важливо враховувати досвід і побажання учасників земельного ринку, ті проблеми, з якими вони стикаються під час реєстрації прав власності на землю та нерухоме майно. Ці проблеми, як і загалом ставлення громадян до формування ринку землі, вивчалися під час соціологічного дослідження, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова¹.

Ставлення до приватної власності на землю. Загалом серед громадян України немає однозначної переважаної позиції у ставленні до приватної власності на землю: хоча 41% відповіли позитивно на питання *“Чи повинна існувати приватна власність на землю?”* і лише 13,2% – негативно, ще 32,4% вважають, що повинна існувати власність лише на невеликі ділянки.

Слід також зазначити, що, порівняно з 2001р., число тих, хто однозначно підтримує ідею приватної власності на землю, скоротилося – з 47% до 41% – за рахунок зростання частки тих, хто не визначився². Число противників приватної власності на землю також зменшилось, але менш помітно (з 15,8% до 13,2%). Частка прихильників приватної власності на невеликі ділянки статистично значимо не змінилася.

Серед міських і сільських жителів проявляються різні тенденції: якщо в містах число прихильників приватної власності на землю зменшується (46,6% у 2001р., 40,4% – у 2009р. і 37,1% – у 2011р.), то серед сільських жителів зниження їх частки спостерігалось у 2009р. порівняно з 2001р. (з 47,9% до 39,5%), а у 2011р. їх число повернулося до рівня 2001р. (49,6%). Якщо, порівняно з 2009р., у містах число прихильників власності

на невеликі ділянки зросло (з 28,1% до 34,4%), то в селах – зменшилося (з 33,8% до 28%).

Таким чином, на цей час сільські жителі більшою мірою, ніж міські, підтримують ідею приватної власності на землю, і в сільській місцевості прихильники приватної власності на землю переважають сумарне число противників і тих, хто допускає приватну власність лише на невеликі ділянки.

У містах серед респондентів - власників земельних ділянок, число прихильників приватної власності є більшим, ніж серед тих, хто її не має (43,4% і 33,3%, відповідно). Натомість серед жителів сіл підтримка приватної власності на землю практично не залежить від факту володіння земельною ділянкою.

Найбільшою мірою, порівняно з 2001р., число прихильників приватної власності на землю знижалося на Заході³ (з 60,5% у 2001р. до 42,1% у 2009р.), хоча у 2011р. зафіксоване деяке зростання (49,2%). Незважаючи на зазначені зміни в суспільних настроях на Заході, число прихильників приватної власності на землю в цьому регіоні залишається вищим, ніж в інших регіонах.

У найстаршій віковій групі частка прихильників приватної власності на землю є нижчою (34,2%), ніж у молодших і середніх вікових групах (41-46%).

¹ Наведено результати опитувань, що проводилися соціологічною службою Центру Разумкова в березні 2011р. (опитано 2 011 респондентів), березні 2009р. (2 012), лютому 2002р. (2 012), травні 2001р. (2 000 респондентів). Усі опитування здійснювалися за багатоступеневу випадкову вибірку із квотним відбором респондентів на останньому етапі, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками (регіон проживання, тип і розмір населеного пункту, вік, стать). Теоретична похибка вибірки всіх опитувань не перевищує 2,3%.

² Ці зміни відбулися між 2001р. і 2009р., результати опитування 2011р. статистично значимо не відрізняються від результатів 2009р.

³ Тут і далі застосовується такий розподіл областей за регіонами: **Захід:** Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Південь:** АР Крим, Одеська, Херсонська, Миколаївська області, м.Севастополь; **Схід:** Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області; **Центр:** м.Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області.

З віком зростає частка противників (від 8,3% серед респондентів віком 18-29 років до 19,7% серед тих, кому 60 років і більше). Отже, ставлення до цього питання залежить від того, в який історичний період формувалася свідомість людей.

Ставлення до приватної власності на землю сільськогосподарського призначення. У цьому питанні незначними є частки тих, хто дотримується крайніх позицій: “*приватна власність на землю є неприпустимою*” – 12,5%, і “*приватна власність має бути без будь-яких обмежень*” – 7,8%. При цьому, порівняно з 2002р., частка тих, хто дотримується останньої точки зору, дещо знизилася (з 10,2% до 7,8%) (діаграма “*Як Ви ставитеся до приватної власності на землю сільськогосподарського призначення?*”). Зменшилася також частка тих, хто дотримується думки, що приватна власність припустима лише для громадян України (з 34,2% до 25,7%), за рахунок зростання часток тих, хто дотримується позиції “*приватна власність припустима лише в невеликих розмірах для тих, хто сам обробляє землю*” (з 35,1% і 39,1%), та тих, хто не визначився (з 6% до 14,2%).

Загалом серед громадян переважають прихильники запровадження певних обмежень на право приватної власності на землю сільськогосподарського призначення – або лише в невеликих розмірах для тих, хто сам обробляє землю, або лише для громадян України. Позиція власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення відрізняється від позиції загалом опитаних лише в більш високій підтримці надання приватної власності на землю сільськогосподарського призначення тільки громадянам України (34%, серед масиву опитаних у цілому – 25,7%).

Число прихильників крайніх точок зору в усіх регіонах, порівняно з 2002р., залишалося майже незмінним. У всіх регіонах, крім Півдня, знизилася частка прихильників приватної власності лише для громадян України (хоча на Півдні ця частка була й залишається однією з найнижчих). На Сході з 38,7% до 45,8% зросла частка респондентів, які дотримуються думки, що приватна власність припустима лише в невеликих розмірах для тих, хто сам обробляє землю.

Представники найстаршої вікової групи частіше (18,7%), ніж представники інших вікових груп (від 9% до 12%) вважають, що приватна власність на землю сільськогосподарського призначення є неприпустимою.

Ставлення до запровадження вільної купівлі-продажу землі. Відносна більшість (35,2%) громадян вважають, що торгівлю землею не потрібно запроваджувати, 24% – підтримують торгівлю лише невеликими ділянками. Приблизно стільки ж поділяли ці точки зору і у 2001р. (діаграма “*Чи потрібно в Україні запровадити вільну купівлю-продаж землі?*”). Також статистично значимо не змінилася частка прихильників запровадження торгівлі землею лише сільськогосподарського призначення. Порівняно з 2001р., з 15,7% до 7% знизилася частка прихильників торгівлі землею без обмежень, і дещо зросла (з 3,7% до 7,7%) частка прихильників запровадження торгівлі землею лише несільськогосподарського призначення.

Цілком очікувано, що ставлення до купівлі-продажу землі залежить від ставлення до приватної власності на землю. Серед прихильників приватної власності на землю, більше, ніж у середньому по масиву опитаних, прихильників торгівлі землею без обмежень (15,4%), і прихильників запровадження торгівлі землею лише сільськогосподарського призначення (14,2%). Разом з тим, найчастіше представники цієї групи обирають відповідь “*потрібно запровадити торгівлю лише невеликими земельними ділянками*” (27%), а 19,7% з-поміж них однозначно проти торгівлі землею.

Ще частіше останні дві позиції (34,4% і 37,9%, відповідно) підтримуються прихильниками власності на невеликі земельні ділянки. А серед противників приватної власності на землю 82,1% також виступають проти її купівлі-продажу. Отже, **навіть серед прихильників приватної власності на землю переважає думка про необхідність обмежень купівлі-продажу землі.**

Частка прихильників запровадження торгівлі землею без обмежень, порівняно з 2001р., знизилася як серед міських, так і серед сільських жителів. Водночас на селі зменшилася також і частка противників запровадження торгівлі землею (з 43,1% у 2001р. до 34,5%). У містах частка противників залишилася незмінною (34,4% і 35,5%, відповідно). При цьому, як серед міських, так і серед сільських жителів зросло число прихильників торгівлі землею несільськогосподарського призначення. Серед сільських жителів дещо більшою, ніж серед жителів міст, є частка прихильників торгівлі землею без обмежень (9,9% і 5,7%, відповідно), і торгівлі землею несільськогосподарського призначення (10,2% і 6,7%, відповідно).

Зміни у громадській думці, порівняно з 2001р., істотно відрізняються в регіонах. На Заході, який у 2001р. був найбільш “проринково” налаштованим, істотно зросла частка противників торгівлі землею і знизилася частка прихильників торгівлі нею без обмежень, торгівлі землею лише сільськогосподарського призначення та невеликими ділянками. На Півдні спостерігалася протилежна тенденція: число противників торгівлі землею зменшилося, натомість зросла частка прихильників торгівлі невеликими ділянками та землею несільськогосподарського призначення. У Центрі та на Сході число противників торгівлі землею не змінилося (водночас зменшилося число прихильників необмеженої торгівлі землею). При цьому на Сході також знизилася частка прихильників торгівлі невеликими ділянками і зросла частка прихильників торгівлі землею несільськогосподарського призначення (останнє стосується також Центру).

На Півдні спостерігається вища, порівняно з іншими регіонами, підтримка торгівлі землею, але це стосується лише торгівлі невеликими ділянками та землею несільськогосподарського призначення.

Чим молодші респонденти, тим менше серед них противників торгівлі землею. У найстаршій віковій групі меншою, порівняно із загалом опитаних, є частка прихильників торгівлі невеликими земельними ділянками.

Досвід реєстрації прав власності землею. Загалом 22,6% громадян (серед тих, хто має земельну ділянку – 40,2%) довелося протягом останніх 10 років особисто пройти процедуру отримання в органах земельних ресурсів або їх підрозділах акта на право приватної власності на землю, реєструвати право оренди, брати довідку про вартість земельної ділянки, інші документи чи довідки (діаграма “Чи доводилося Вам протягом останніх 10 років...?”). Найчастіше ця процедура тривала 2-3 місяці (стільки часу відзначили 26,4% тих, хто її проходив) або від кількох місяців до року (22,5%), 11,9% – більше року, 14,4% – від 16 днів до місяця, 17,3% – 15 днів або менше.

Терміни оформлення документів у сільській місцевості виявились істотно більшими, ніж у місті. Якщо серед міських жителів 25,6% зазначили, що оформляли документи понад три місяці, то серед сільських жителів – 44,4%.

44,9% тих, хто оформляв документи, заявили, що їм не довелося переплачувати понад те, що передбачено законодавством; ще 16% зазначили, що не пам’ятають, чи довелося переплачувати (діаграма “Яку грошову суму Вам довелося витратити...?”). 38,5% відповіли, що їм довелося переплачувати: 11,4% сплатили додатково до 200 грн., ще 11,4% – від 200 до 1 000 грн., 6% – понад 1 000 грн. (9,7% відповіли, що переплачували, але не пам’ятають, скільки саме).

Порівняння термінів отримання документів представниками двох груп – тих, хто переплатив за оформлення, і тих, хто цього не робив, виявило, що серед перших більшою, ніж серед других, є частка респондентів, які оформляли документи понад рік (15,5% і 6,9%, відповідно). На підставі цього можна припустити, що саме зволікання процесу оформлення документів змушувало їх “переплачувати”.

Досвід реєстрації прав власності на нерухоме майно. 27,7% громадян довелося протягом останніх 10 років особисто отримувати в Бюро технічної інвентаризації (БТІ) документи або довідки, які підтверджували їх право на нерухоме майно.

Найчастіше ця процедура тривала від 2 до 3 місяців (26% тих, хто її проходив) або від 16 днів до місяця (21,7%). 11,8% зазначили, що це тривало від кількох місяців до року, 4,4% – понад рік, 12,6% – від 8 до 15 днів, 12,3% – від 1 до 7 днів.

Терміни оформлення документів для сільських жителів виявились істотно більшими, ніж для городян. Якщо серед міських жителів 33,7% зазначили, що оформляли документи довше двох місяців, то серед сільських жителів – 57,7%.

50,9% тих, хто оформляв документи, заявили, що їм не довелося платити працівникам БТІ понад те, що передбачено законодавством (ще 13,6% зазначили, що не пам’ятають, чи довелося переплачувати). 35,1% – переплачували: 12,2% – до 200 грн., 7,3% – від 200 до 1 000 грн., 3,4% – понад 1 000 грн. (12,2% відповіли, що платили, але не пам’ятають, скільки саме).

Серед тих, хто переплатив за оформлення документів більшою, ніж серед тих, хто цього не робив,

є частка респондентів, які оформляли документи понад три місяці (20,5% і 12,3%, відповідно).

17,5% респондентів довелося протягом останніх 10 років отримувати в органах юстиції та її підрозділах документи чи довідки, які підтверджували їх право власності на нерухоме майно. Найчастіше ця процедура тривала від 3 до 15 днів (стільки часу це зайняло у 26,5% тих, хто її проходив), від 16 днів до місяця (18,1%) або 2-3 місяці (18%). 8% зазначили, що це тривало від кількох місяців до року, 4,9% – понад рік, 12% – 1-2 дні.

Як і в попередніх ситуаціях, терміни оформлення документів для сільських жителів виявились істотно більшими, ніж для городян. Якщо серед сільських жителів 43,5% зазначили, що оформляли документи довше двох місяців, то серед міських жителів – 23,9%.

54% тих, хто оформляв документи, заявили, що їм не довелося платити понад те, що передбачено законодавством (ще 12,1% зазначили, що не пам’ятають, чи довелося переплачувати). 33,1% – переплачували: 11,2% – до 200 грн., 8,2% – від 200 до 1 000 грн., 1,8% – понад 1 000 грн. (11,9% відповіли, що платили, але не пам’ятають, скільки саме).

Серед тих, хто переплатив за оформлення документів, більшою, ніж серед тих, хто цього не робив, є частка респондентів, які оформляли документи понад 15 днів (61,8% і 46,3%, відповідно).

Думки громадян стосовно того, де краще організувати реєстрацію земельних ділянок і прав власності на нерухоме майно. Більшість опитаних ухилилися від відповіді на це питання (32% зазначили, що їм важко відповісти, а 24,8% – що їх це не цікавить). 17% усіх опитаних (або 22,9% тих, хто оформляв документи про право власності на землю чи нерухомість) вважають, що реєстрація має відбуватися в Держкомземі та його підрозділах; 6,8% і 10,1%, відповідно, – в Міністерстві юстиції та його підрозділах, але частіше (19,4% і 25,6%, відповідно) – що вона має відбуватися “в іншій державній установі, де поєднані реєстри земельних ділянок і нерухомості”.

На підставі наведеного вище можна констатувати наступне.

Серед громадян України немає однозначно переважаючої позиції стосовно приватної власності на землю, що певною мірою зумовлено суперечливістю процесів, які відбуваються в цій сфері.

“Обережне” ставлення українців до великого землеволодіння, швидше за все, пов’язане з побоюваннями, що великі землевласники отримають значний вплив і диктуватимуть умови як жителям регіону, де розміщена їх власність, так і місцевим органам влади. Проявом цього, зокрема, є висока підтримка запровадження певних обмежень на право власності на землю сільськогосподарського призначення – або лише в невеликих розмірах для тих, хто сам обробляє землю, або лише для громадян України.

Так само відносна більшість опитаних підтримують запровадження обмежень на право купівлі-продажу землі (що полягають у дозволі

торгівлі або невеликими ділянками, або ділянками несільськогосподарського чи, навпаки, лише сільськогосподарського призначення). Навіть серед прихильників приватної власності на землю переважає думка про необхідність обмежень на купівлю-продаж землі.

Є підстави вважати, що недоліки земельної політики призводять до зниження протягом останніх років рівня підтримки ринкових реформ у земельній сфері.

Серед міських і сільських жителів проявляються різні тенденції: якщо в містах число прихильників приватної власності на землю з 2001р. зменшується, то серед сільських жителів зниження їх частки спостерігалось у 2009р. порівняно з 2001р., а у 2011р. число прихильників повернулося до рівня 2001р. Зараз сільські жителі більшою мірою, ніж міські, підтримують ідею приватної власності на землю.

Значну роль у ставленні до стратегії земельної політики відіграють стереотипи, що формувалися і продовжують формуватися під ідеологічним впливом. Це підтверджується відмінностями в позиціях молодшого та старшого поколінь, свідомість яких формувалася в різних суспільних умовах.

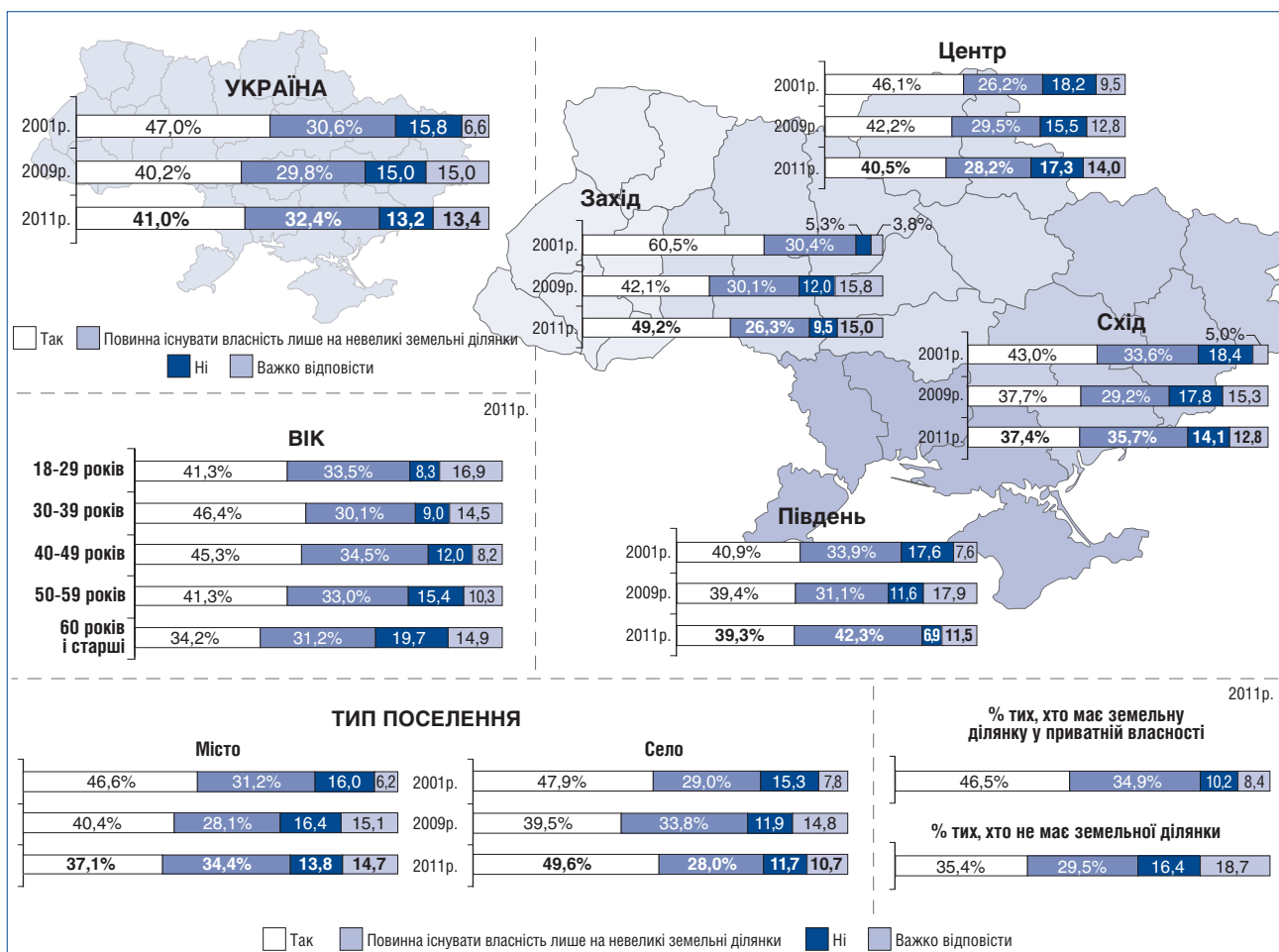
Процедура отримання в органах земельних ресурсів або їх підрозділах акта на право власності на землю, реєстрації права оренди найчастіше (близько половини всіх випадків) триває від двох місяців до року. Процедура отримання в БТІ документів або довідок, що підтверджують право громадян на нерухоме майно, найчастіше (близько половини випадків) триває від півмісяця до 3 місяців, а отримання в органах юстиції та її підрозділах документів і довідок, що підтверджують право власності на нерухоме майно, в т.ч. й успадковане – від 3 днів до 3 місяців (майже дві третини всіх випадків).

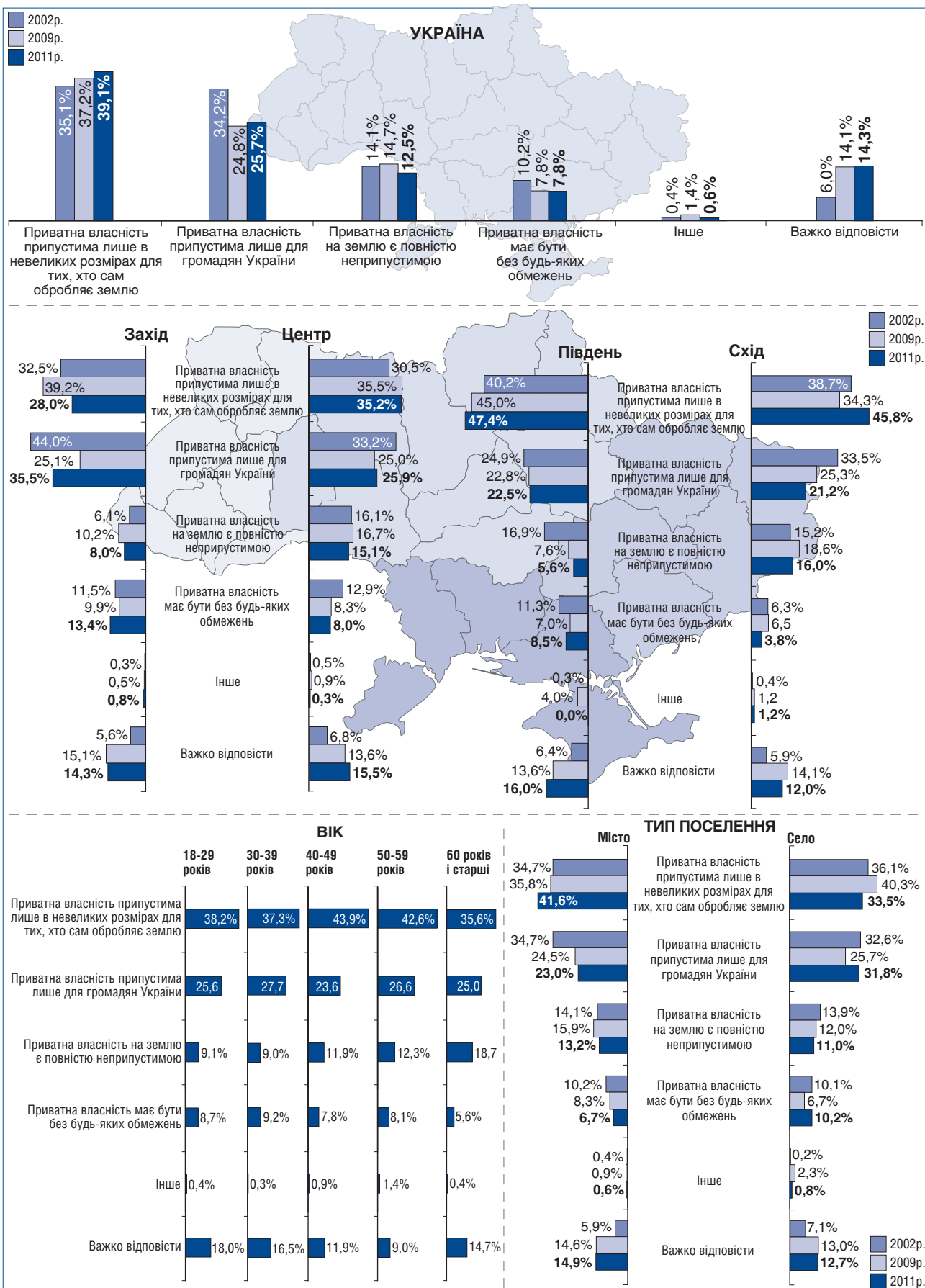
Понад третина тих, хто оформляв документи, заявили, що були вимушені за отримання документів переплачувати понад те, що передбачено законодавством. До цього, поміж іншого, їх може змушувати зволікання процесу оформлення документів.

Терміни оформлення документів у сільській місцевості є істотно більшими, ніж у містах.

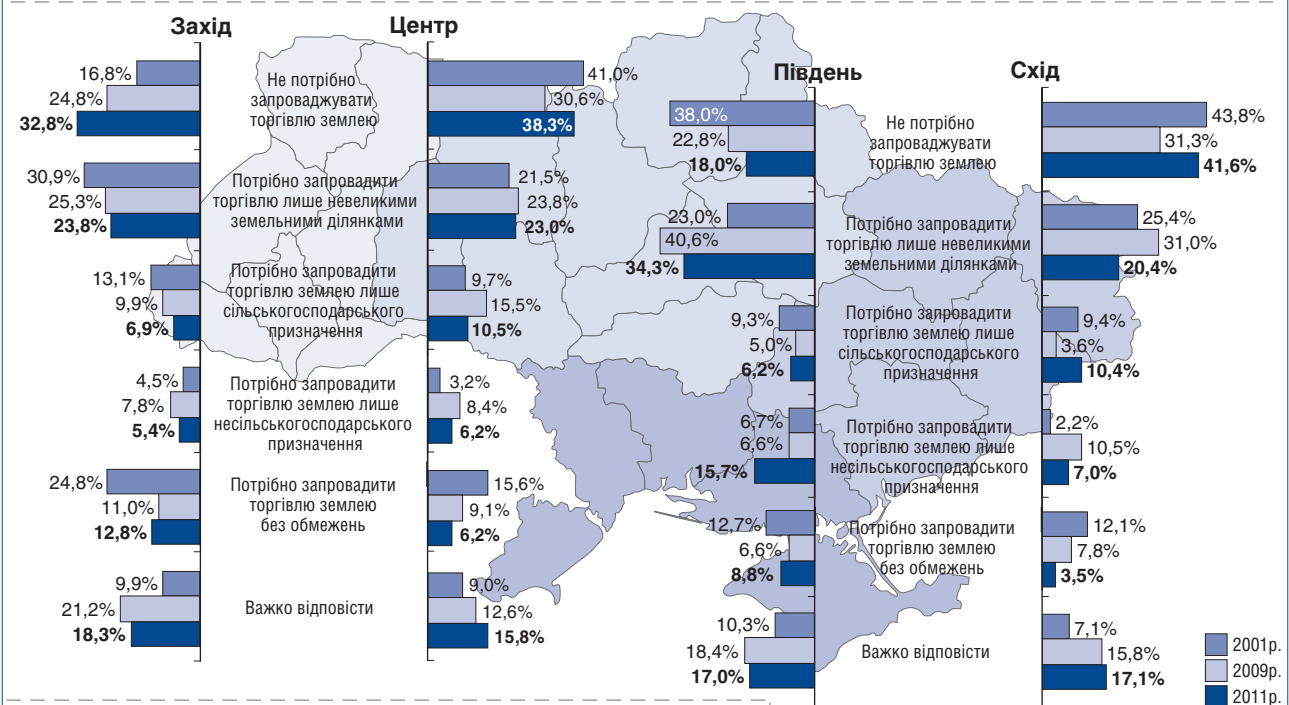
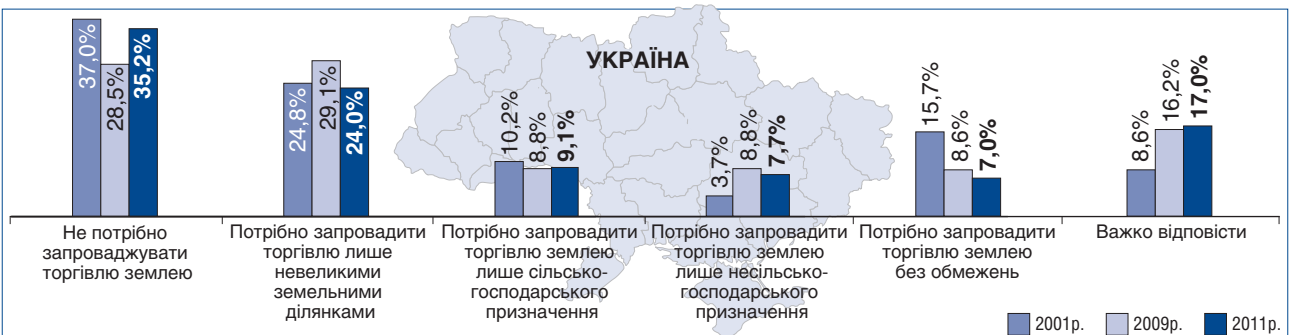
Забюрократизованість процесу оформлення прав власності схилив значну частину громадян до думки, що реєстрацію земельних ділянок і прав власності на нерухоме майно краще організовувати в державній установі, де поєднані реєстри земельних ділянок і нерухомості.

Чи повинна в Україні існувати приватна власність на землю? % опитаних



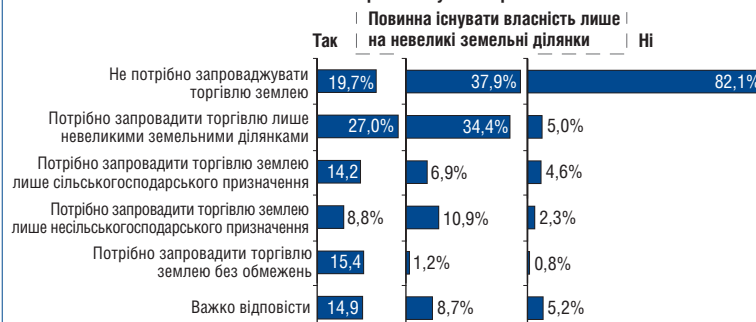
Як Ви ставитеся до приватної власності на землю сільськогосподарського призначення?
% опитаних


Чи потрібно в Україні запровадити вільну купівлю-продаж землі? % опитаних



% опитаних, залежно від ставлення до приватної власності на землю

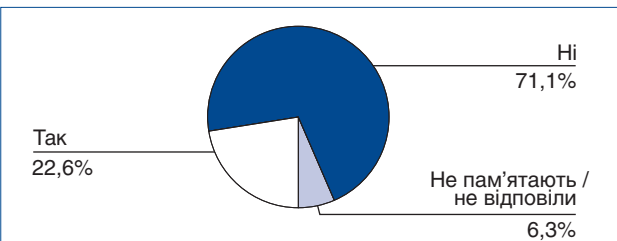
Чи повинна в Україні існувати приватна власність на землю?



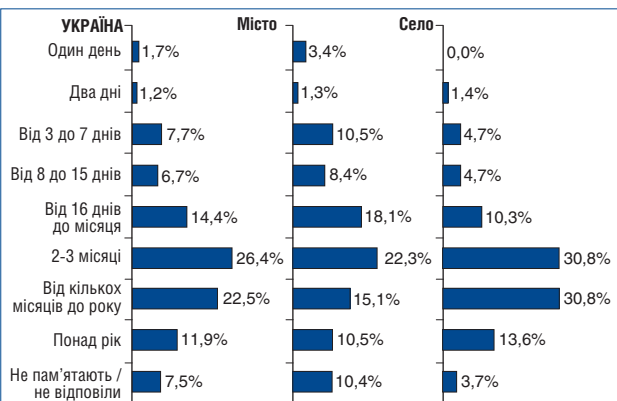
ТИП ПОСЕЛЕННЯ



Чи доводилося Вам протягом останніх 10 років отримувати в органах земельних ресурсів або їх підрозділах акт на право приватної власності на землю, реєструвати право оренди, брати довідку про вартість земельної ділянки, інші документи і довідки?
% опитаних



Якщо так, то скільки часу це тривало?
% тих, хто отримував акт



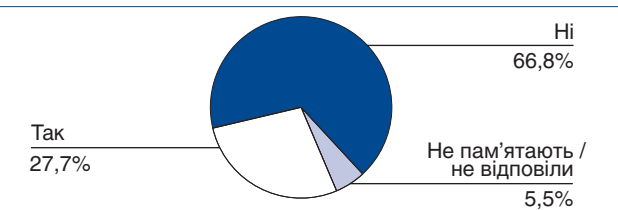
% опитаних, залежно від того, чи переплачували за отримання актів



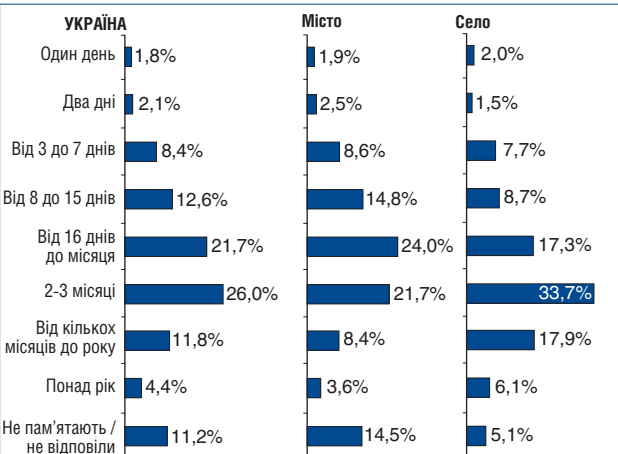
Яку грошову суму Вам довелося витратити понад те, що передбачено чинним законодавством при отриманні документів або довідок?
% тих, хто отримував документ



Чи доводилося Вам протягом останніх 10 років отримувати в Бюро технічної інвентаризації (БТІ) документи або довідки, які підтверджували Ваше право на нерухоме майно (будинки, квартиру і т.п.)?
% опитаних



Якщо так, то скільки часу це тривало?
% тих, хто отримував довідки або документи в БТІ



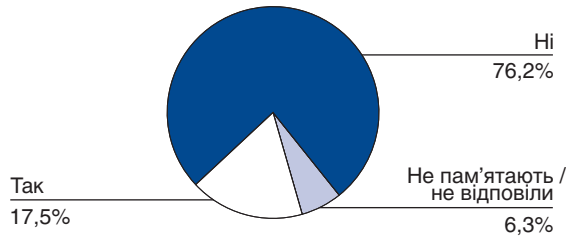
% опитаних, залежно від того, чи переплачували за отримання документа



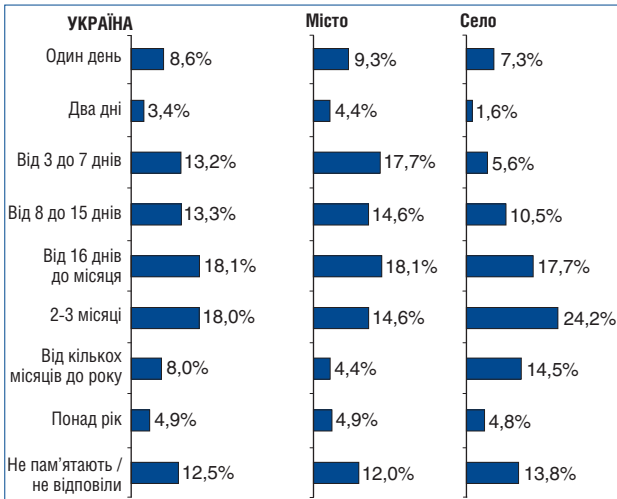
Яку грошову суму Вам довелося витратити понад те, що передбачено чинним законодавством при отриманні документів або довідок?
% тих, хто отримував довідки або документи в БТІ



Чи доводилося Вам протягом останніх 10 років отримувати в органах юстиції та її підрозділах (зокрема нотаріальних конторах) документи, довідки тощо, які підтверджували Ваше право власності на нерухоме майно, в т.ч. успадковане?
% опитаних



Якщо так, то скільки часу це тривало?
% тих, хто отримував довідки або документи в органах юстиції



Яку грошову суму Вам довелося витратити понад те, що передбачено чинним законодавством при отриманні документів або довідок?
% тих, хто отримував довідки або документи в органах юстиції



Якщо так, то скільки часу це тривало?
% опитаних, залежно від того, чи переплачували за отримання документа



Де краще організувати реєстрацію земельних ділянок і прав власності на нерухоме майно?



% тих, кому доводилось оформляти документи про право власності на землю чи нерухомість



ДЕРЖАВНО-РЕЄСТРАЦІЙНА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ПОЗИЦІЇ ФАХІВЦІВ*

ГОЛОВНЕ ПИТАННЯ ПОЛЯГАЄ НЕ СТИЛЬКИ В КІЛЬКОСТІ ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ, СКІЛЬКИ В ПОРЯДКУ ЇХ НАПОВНЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ



*Валерій БЕВЗЕНКО,
народний депутат України*

11 лютого 2010р. Верховною Радою було викладено в новій редакції Закон "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень". Законом функції державної реєстрації прав на земельні ділянки виведені з компетенції органів земельних ресурсів і віднесені до компетенції органів юстиції. Цей крок зазнає сьогодні критики, аргументованої тим, що розділення функцій державної реєстрації земельних ділянок і державної реєстрації прав на них є неприпустимим. З такою критикою можна погодитися лише частково.

Насамперед, необхідно розібратись у причинах прийняття вказаного Закону. Не є таємницею, що нинішня процедура посвідчення прав на землю є надзвичайно складною та обросла значною кількістю корупційних механізмів. Іноді проміжок часу між прийняттям рішення про надання земельної ділянки та видачею державного акта на неї вимірюється роками. Не останньою чергою це пов'язано з тим, що органи земельних ресурсів тривалий час здійснювали невластиві їм функції. Їх зосередженість упродовж багатьох років майже винятково на видачі державних актів призвела до того, що роботи зі створення якісної планово-картографічної основи Державного земельного кадастру (ДЗК), розробки нормативів у галузі землепорядкування, здійснення землеустрою на загальнодержавному та регіональному рівнях або проводилися дуже повільно, або не проводилися зовсім.

Доказом неспроможності органів земельних ресурсів якісно здійснювати функції державної реєстрації речових прав на земельні ділянки є й те, що упродовж більш ніж п'яти років не було здійснено практично жодних дієвих кроків до впровадження Закону в його попередній редакції. З формальної точки зору, можна стверджувати, що протягом цього часу повністю законно не було зареєстроване жодне право. При цьому, абсолютно неприпустимим є той факт, що ігнорування вимог законодавчого акта було фактично санкціоновано центральним органом виконавчої влади із земельних ресурсів. І таке становище зберігалося б і досі, якби зазначений Закон не був викладений в новій редакції.

Можна довго дискутувати про те, яка модель державної реєстрації речових прав на земельні ділянки є більш досконалою, аналізувати закордонний досвід, але необхідно погодитися з тим, що на цей час розділення функцій реєстрації формування об'єкта нерухомого майна та реєстрації прав на нього між кількома державними органами є найбільш прийнятним варіантом для України. Це дозволить у відносно стислий час зрушити з мертвої точки процес створення інформаційної системи, в якій будуть міститися відомості про права на нерухоме майно, зареєстровані в державі. Слід врахувати, що Міністерство юстиції сьогодні веде більш ніж півтора десятки державних реєстрів, які були оперативно створені та успішно функціонують протягом тривалого часу. Не викликає сумніву, що те саме у 2012р. можна буде сказати і про Державний реєстр речових прав на нерухоме майно.

Опонентам такої точки зору хотілося б вказати також на те, що за великим рахунком, головне питання у сфері оформлення прав на землю полягає не стільки в кількості інформаційних систем, задіяних у такому оформленні, скільки в порядку їх наповнення та функціонування. Можна впевнено стверджувати, що в разі налагодження якісного механізму взаємодії між ДЗК і Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, який би дозволяв уникати дублювання функцій, забезпечував оперативне наповнення їх необхідною інформацією, обмін цією інформацією та не створював би ускладнень у реалізації прав суб'єктів земельних відносин, питання відпаде саме собою.

Механізм зазначеної взаємодії запропонований у зареєстрованому у Верховній Раді законопроекті "Про Державний земельний кадастр" і в загальних рисах виглядає наступним чином.

Законопроект пропонує змінити сутність державної реєстрації земельної ділянки. Сьогодні державна реєстрація земельної ділянки одночасно здійснює дві функції: санкціонування державою формування земельної ділянки як об'єкта нерухомого майна та визнання державою речового права певної особи на неї. Недоліком цієї системи є те, що державна реєстрація земельної ділянки здійснюється під час кожної трансакції із нею. У результаті, здійснення правочинів із земельними ділянками потребує тривалого часу, що вкрай негативно відбивається на дотриманні прав та інтересів суб'єктів земельних відносин.

Саме тому **процедуру державної реєстрації земельної ділянки пропонується звести лише до внесення до ДЗК відомостей про характеристики земельної ділянки.** При цьому, на відміну від нинішнього стану справ, державна реєстрація сформованої ("нової") земельної ділянки під час її надання із земель державної/комунальної власності буде здійснюватися не після, а до прийняття рішення уповноваженого органу про її надання. Слід зауважити, що сьогодні зі змісту таких рішень іноді навіть неможливо зрозуміти реальне місце розташування земельної ділянки (вказується лише площа та адміністративно-територіальна одиниця). **У разі прийняття законопроекту надавати у власність/користування земельну ділянку можна буде винятково після винесення її меж у натуру (на місцевість) і присвоєння їй відповідного кадастрового номера.**

Після здійснення державної реєстрації земельної ділянки (або внесення змін до відомостей про неї) орган земельних ресурсів має надсилати органу державної реєстрації прав кадастровий план земельної ділянки в електронній формі. Такий кадастровий

* Заочний Круглий стіл проводився з 1 по 29 квітня 2011р. Доповіді учасників подаються в алфавітному порядку. У заочному Круглому столі взяла участь співавторка законопроекту "Про Державний земельний кадастр" (реєстр. №8077 від 4 лютого 2011р.) народні депутати України Б.Бевзенко, Р.Ткач.

план буде внесений до розділу реєстру, що містить відомості про нерухоме майно. Своєю чергою, орган реєстрації речових прав після здійснення реєстрації права власності/користування земельною ділянкою надсилатиме інформацію про зареєстроване право до ДЗК. Така інформація буде складовою відомостей Поземельної книги й використовуватиметься для здійснення державного контролю над використанням та охороною земель, здійснення землеустрою, справляння плати за землю тощо. Необхідно особливо підкреслити, що вказану взаємодію пропонується здійснювати винятково в автоматизованому режимі, без участі власників і користувачів земельних ділянок.

У результаті впровадження вказаної системи, державні акти на право власності на земельні ділянки втрачають доцільність. Тому законопроектом передбачене їх скасування з 2013р. Водночас, видані до цього державні акти, відповідно до ч.4 ст.3 Закону "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно", залишатимуться чинними.

Під час розробки законопроекту враховувалась і та обставина, що людям важко відійти від стереотипів. Власник хоче мати матеріальний доказ визнання державою його права із зазначенням меж ділянки. Таким документом буде витяг із ДЗК про земельну ділянку, що буде складатись із двох частин. У першій міститимуться всі актуальні відомості про земельну ділянку, у другій – кадастровий план земельної ділянки. Такий витяг можна буде отримати в будь-який час і після державної реєстрації ділянки. На відміну від державного акта, інформація, зазначена у витязі, завжди буде актуальною. При цьому, для спрощення процедури вчинення правочинів із земельними ділянками функції з надання вказаних витягів надаються не лише органам земельних ресурсів, але й нотаріусам.

Своєю чергою, право власності на земельну ділянку пропонується посвідчувати свідоцтвом про державну реєстрацію земельної ділянки, виданим органом державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Кількарічний досвід здійснення в Україні державної реєстрації іншого нерухомого майна свідчить, що процедура такої реєстрації є досить простою і нетривалою.

Висловлюються побоювання, що запропонований механізм призведе до того, що для легалізації свого права на земельні ділянки фізичні та юридичні особи змушені будуть звертатися до двох органів. Слід зауважити, що до цих органів особи звертатимуться лише один раз – на стадії формування ділянки (це в переважній більшості випадків відбувається на стадії її безоплатної приватизації). Після цього всі договори купівлі-продажу (оренди, сервітуту, емфітевзису, суперфіцію) укладатимуться без участі Держземагентства. Потрібну йому інформацію цей орган отримає від Державної реєстраційної служби шляхом електронного обміну інформацією без участі землевласника/землекористувача. І додаткових коштів за це він не сплачуватиме.

Від імені авторів законопроекту зауважу: ми впевнені, що запропонований механізм, у разі його підтримки Парламентом, буде впроваджений. Сподіватися на це дозволяє той факт, що



у процесі розробки законопроекту вперше за багато років була досягнута реальна домовленість між Держземагентством і Міністерством юстиції щодо механізмів взаємодії двох інформаційних систем, що їх ведуть зазначені органи.

ДЕРЖАВНИЙ ЗЕМЕЛЬНИЙ КАДАСТР В УКРАЇНІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ



Микола КАЛЮЖНИЙ,
заступник голови
Державного агентства
земельних ресурсів України

Сьогодні однією з найбільш дискусійних і найпопулярніших є тема створення і ведення державної реєстрації земельних ділянок і прав на них як складової Державного земельного кадастру (ДЗК). Така реєстрація відіграє важливу роль у реалізації функцій держави із захисту прав власності, є чинником гарантії такого захисту, офіційного визнання та юридичного закріплення прав власників – фізичних і юридичних осіб – на об'єкти нерухомого майна.

Тим часом, в Україні, попри прийняту ще в 1997р. відповідну програму, досі фактично немає цілісної автоматизованої системи реєстрації прав на нерухоме майно. Не можна сказати, що вона не створювалася. Так, на виконання згаданої програми в рік її затвердження при Держкомземі було засновано Центр державного земельного кадастру, на який і покладалося завдання створення та ведення автоматизованої системи ДЗК і системи реєстрації земель. Для цього: створено систему органів реєстрації з 557 реєстраційних офісів, які обслуговували 665 реєстраційних округів; проведено підготовку реєстраторів; офіси забезпечено необхідною комп'ютерною технікою і програмними засобами; створено корпоративну мережу передачі даних від місцевих реєстраційних офісів до центрального офісу.

Однак, через брак бюджетного фінансування Програма **не була реалізована в повному обсязі**. Фінансування передбачалося здійснювати за кошти від надходження земельного податку на спеціальний бюджетний рахунок Держкомзему, що встановлювалося ст.21 Закону "Про плату за землю". Проте, щороку законом про державний бюджет призупинялася дія цієї статті.

Оскільки в сучасних умовах лише електронне ведення земельно-кадастрових баз даних спроможне забезпечити ефективну реєстрацію земельних ділянок і прав на них, Держкомземом були розроблені та запроваджені уніфіковані вимоги до структури, змісту та формату файлу обміну даними результатів землевпорядних робіт в електронному вигляді на магнітних носіях. Загалом, зміст обмінного файлу формується на основі відомостей, що містяться в паперових документах, складених виконавцями робіт, та охоплює інформацію: про результати та виконавців робіт із землеустрою та оцінки земель; топографо-геодезичних робіт; про суб'єктів земельних відносин і права на земельні ділянки; про обмеження щодо використання земельних ділянок, земельних угідь тощо. Зміст може доповнюватися такими елементами, як електронний цифровий підпис і відомості про осіб, відповідальних за формування даних обмінного файлу.

У липні 2004р. було прийнято Закон "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень", яким визначено, що в Україні формується та діє єдиний Державний реєстр прав, який базується на державному обліку земельних ділянок усіх форм власності та розташованого на них іншого нерухомого майна, реєстрації речових прав на об'єкти нерухомого майна, їх обмежень та правочинів щодо нерухомого майна. Відповідно до ст.5 Закону держателем Державного реєстру було визначено Держкомзем, адміністратором – Центр державного земельного кадастру.

Однак, незважаючи на те, що Законом були закладені правові основи функціонування системи реєстрації прав власності на нерухоме майно, він так і не був реалізований.

Однією з причин цього стала тривала міжвідомча дискусія щодо інституційної належності системи реєстрації речових прав на нерухоме майно, якою виконання Закону було фактично заблоковано.

А з прийняттям у лютому 2010р. його нової редакції, ситуація з державною реєстрацією нерухомого майна суттєво змінилась, оскільки Закон встановив, що з 1 січня 2012р. держателем Державного реєстру речових прав на нерухоме майно буде Мін'юст.

Передача функцій реєстрації речових прав на нерухоме майно до Мін'юсту порушила ряд питань щодо взаємодії Державного реєстру земельних ділянок з Державним реєстром речових прав на нерухоме майно. Зокрема, у 2011р. слід прийняти нормативні документи щодо обміну інформацією між зазначеними системами, захисту їх баз даних тощо.

Водночас, Держкомзем (з грудня 2010р. – Держзем-агентство) продовжує вдосконалювати ведення ДЗК, в т.ч. реєстрації земельних ділянок. Так, 1 січня 2011р. набули чинності урядові постанови “Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування землею ділянкою, договорів оренди землі” та “Про затвердження Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номеру земельній ділянці”, якими функції з реєстрації земельних ділянок і прав на них передано до територіальних органів Держкомзему. Постановами, зокрема усунута колізія в чинному законодавстві щодо здійснення відмітки на державному акті про відчуження земельної ділянки, а також чітко встановлено порядок присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам.

У 2010р. Держкомзем здійснював підготовчі заходи з реалізації названих постанов, а саме:

- підготовлено проекти урядових постанов “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” та “Деякі питання надання платних послуг у системі Держкомзему”, якими передбачається суттєве спрощення процедури реєстрації земельних ділянок і прав на них за принципом “єдиного вікна”, а також приведення у відповідність до чинного законодавства вартості окремих робіт (послуг) згідно з економічно обґрунтованими показниками;
- здійснено інвентаризацію та передачу до територіальних органів земельних ресурсів 103,8 тис. книг реєстрації, 6,8 млн. Поземельних книг та 285 тис. комплектів невиданих державних актів на право власності на земельну ділянку;
- підготовлено 1 380 спеціалістів територіальних органів земельних ресурсів з питань ведення державного реєстру земель;
- укомплектовано необхідною технікою та спеціалізованим програмним забезпеченням робочі місця реєстраторів у 645 територіальних органах Держкомзему;
- упорядковано тематичні планово-картографічні матеріали в електронному вигляді: індексні кадастрові карти на 57,4 тис. кадастрових зон і 379 тис. кадастрових кварталів та базова плановокартографічна основа на всю територію України;
- комп'ютерне обладнання територіальних органів Держкомзему підключене до мережі передачі даних засобами електрозв'язку.

Станом на 1 січня 2011р., в державному реєстрі прав на землю та нерухоме майно зареєстровано 15,92 млн. документів, що посвідчують право на земельну ділянку. З них:

- 15,42 млн. державних актів на право власності на земельну ділянку, виданих громадянам; 77 тис. таких актів, виданих юридичним особам;
- 423,9 тис. державних актів на право постійного користування землею ділянкою.

У базі даних автоматизованої системи державного земельного кадастру зберігаються відомості про 10,01 млн. земельних ділянок.

Сьогодні територіальними органами Держзем-агентства здійснюються процедури ведення державного реєстру земель відповідно до чинного законодавства. Особливо слід відзначити, що продовжує удосконалюватися єдина система присвоєння кадастрового номера земельній ділянці, підгрунтям для якої є індексні кадастрові карти, розроблені на всю територію України.

Водночас, залишається актуальним прийняття Закону “Про Державний земельний кадастр”, проект якого розглядається зараз у Верховній Раді України.

Як свідчить досвід країн світу, який узагальнюється та поширюється Європейською економічною комісією ООН, послуги з кадастрового обліку та з реєстрації прав на нерухоме майно мають принципове значення для функціонування ринків обігу земель і нерухомості. В публікації “Управління земельними ресурсами в регіоні ЄЕК ООН: тенденції розвитку та основні принципи” підкреслюється, що кожна країна має створювати та забезпечувати функціонування системи в рамках власного соціального, економічного та культурного середовища, оскільки кожна країна має унікальну історію і досвід.

Досвід створення національних систем кадастрового обліку, за даними Комісії, свідчить, *по-перше*, про перевагу рамкових законів над законами, надмірно завантаженими технічними деталями. *По-друге*, про те, що має бути гарантоване “право на захист приватного життя”. Дані кадастру мають бути захищені й водночас доступні для користувачів. Система кадастру має враховувати необхідність збалансування між правом на інформацію і правом на захист персональних даних.

Сподіваємося, що опрацювання проекту Закону “Про Державний земельний кадастр” у комітетах Верховної Ради та на пленарних засіданнях дасть змогу створити і прийняти чіткий, лаконічний і дієвий закон у сфері розвитку та ведення державного земельного кадастру. ■

ДЕРЖАВНИЙ ЗЕМЕЛЬНИЙ КАДАСТР ТА РЕЄСТРАЦІЯ ПРАВ НА НЕРУХОМОЕ МАЙНО: СПІЛЬНО ЧИ ОКРЕМО?



Володимир РИБАК,
голова Комітету
Верховної Ради України
з питань будівництва,
містобудування і житлово-
комунального господарства
та регіональної політики

Із виникненням права приватної власності на землю перед Україною постало нелегке завдання – створити державний земельний кадастр і систему державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, необхідні як для держави, так і для власників землі.

Важливою передумовою запровадження сучасного земельного кадастру та реєстраційної системи є розробка та прийняття відповідних законодавчих і нормативно-правових актів, які б з урахуванням позитивного світового досвіду визначали правові, економічні та організаційні основи ведення державного земельного кадастру і здійснення державної реєстрації речових та інших прав з метою забезпечення ідентифікації земельних ділянок і визнання та захисту державою прав на них, створення умов для функціонування ринку нерухомого майна тощо.

З прийняттям у 2004р. Закону “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” передбачалося, що названа реєстрація здійснюється у складі державного земельного кадастру (ДЗК). Лише такий підхід міг би уможливити реалізацію моделі “єдиного вікна” з надання послуг громадянам та юридичним особам.

Передбачалося створити єдиний кадастр земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна – тобто йшлося про модель, за якої в

єдиній базі даних зосереджена інформація як про земельні ділянки, так і про будівлі та споруди (їх частини), що на них розташовані.

Реалізація цієї моделі дозволила б уникнути проблеми ведення двох паралельних інформаційних систем, а саме: системи ДЗК (ведуть органи Держкомзему) та інформації про будівлі і споруди (установи Бюро технічної інформації – БТІ), і зосередити всі дані про земельні ділянки та об'єкти нерухомості в єдиній кадастровій системі з інтегрованою базою даних. Основна частина інформації про будівлі і споруди формувалась у процесі кадастрових зйомок і тільки частина інформації надавалась установами БТІ.

Необхідність такого підходу до формування кадастрових баз даних зумовлена багатьма чинниками, в т.ч. і світовим досвідом, адже земельна ділянка та розташовані на ній будівлі і споруди становлять єдиний майновий комплекс – як єдиний об'єкт нерухомого майна та єдиний (у більшості випадків) об'єкт права.

Натомість Верховною Радою в лютому 2010р. прийнято Закон, яким Закон “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” викладено в новій редакції, якою змінено підходи до системи державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а отже – й до створення системи ДЗК.

Аналіз положень Закону (в новій редакції) та зареєстрованого у Верховній Раді проекту Закону “Про Державний земельний кадастр” дозволяє зробити такі висновки.

Органи Держкомзему, як держателі Державного реєстру земельних ділянок, здійснюватимуть ведення державного земельного кадастру і провадження державної реєстрації земельних ділянок, що буде підтверджуватися витягом з Державного земельного кадастру про державну реєстрацію земельної ділянки, який містить усі відомості про земельну ділянку, внесені до Поземельної книги, в т.ч. й кадастровий план земельної ділянки.

Органи Мін'юсту, як держателі Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, здійснюватимуть ведення єдиної державної інформаційно-реєстраційної системи, що містить відомості про права на нерухоме майно, їх обтяження, а також про об'єкти та суб'єктів цих прав, а сама реєстрація прав підтверджуватиметься витягом про зареєстровані права та/або їх обтяження з Державного реєстру прав.

Такий підхід не відповідає інтересам людей, адже спочатку громадянин має “оббивати пороги” в органах Держкомзему для отримання витягу про державну реєстрацію земельної ділянки, а потім – в органах Мін'юсту для посвідчення права на земельну ділянку та отримання витягу про реєстрацію права на земельну ділянку.

Варто також відзначити, що запропоноване законопроектом скасування державних актів на право власності на земельні ділянки неминуче призведе до реєстрації громадянами в Державному реєстрі земель та в Державному реєстрі прав своїх земельних ділянок, на які їм раніше вже видано державні акти.

Вважаю, що подвійної реєстрації земельних ділянок і прав на них за рахунок коштів громадян допускати не можна. Якщо держава змінює правила реєстрації земельних ділянок і речових прав на такі земельні ділянки, то це жодним чином не повинно шкодити громадянам, а навпаки, – створюючи за новими правилами системи ДЗК, Державної реєстрації земельних ділянок і Державного реєстру прав, необхідно подбати про захист прав громадян на землю. ■



КАДАСТРОВА І РЕЄСТРАЦІЙНА СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ПЕРСПЕКТИВИ СПІВІСНУВАННЯ



Роман ТКАЧ,
народний депутат України

Сьогодні в Україні склалася парадоксальна ситуація, за якої в державі визнається приватна власність, існують об'єкти нерухомого майна, процвітає відкритий і тінювий ринок нерухомості, однак ні кадастру, ні реєстру, який би гарантував права власника, немає.

Стан ведення земельного кадастру є абсолютно незадовільним. Держкомзем, який з 1993р. намагається започаткувати автоматизоване ведення державного земельного кадастру, на жаль, так і не досяг успіху. Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру на 1998-2005рр. він не виконав.

Головним завданням Центру державного земельного кадастру було проведення державної реєстрації земельних ділянок, яка здійснюється у складі т.зв. *Державного реєстру земель*, що складається з двох частин: *Книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі та Поземельної книги*, що містить відомості про земельну ділянку. **Всупереч назві “Державний реєстр земель”, реєстрації сьогодні підлягають не земельні ділянки, а документи, що посвідчують право власності чи користування земельною ділянкою.** Також потрібно взяти до уваги, що в паперовому вигляді реєстр ведуть місцеві органи Держкомзему, а в електронному – центри Державного земельного кадастру (ДЗК). **Інформація державного реєстру земель не є публічною.**

Запровадження автоматизованої системи ДЗК лише започаткована. Її елементи мають локальний характер (працюють лише на рівні міст і районів), не поєднані в єдину мережу, охоплюють інформацію тільки про формалізовані земельні ділянки.

З точки зору забезпечення прав землевласників, реєстрація в Державному реєстрі земель не має вирішального значення, не гарантує права на земельну ділянку і здійснюється радше з метою обліку кількості земель і розподілу їх серед землевласників.

Реєстрація прав на різноманітні об'єкти нерухомого майна здійснюється різними органами та в різних базах даних (реєстрацію прав на земельні ділянки здійснюють органи з питань земельних ресурсів; прав власності на нерухоме майно, розташоване на земельних ділянках, – бюро технічної інвентаризації; реєстрацію заборон та арештів на відчуження об'єктів нерухомого майна, іпотеку нерухомого майна – нотаріуси).

З набуттям 1 січня 2012р. чинності Законом “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та його обтяжень” в Україні мала б проводитися реєстрація усіх цих прав в єдиному реєстрі.

За таких умов важко переоцінити важливість прийняття Закону “Про Державний земельний кадастр”. Україна залишилась єдиною державою на пострадянському просторі, в якій законодавчо не врегульовано питання земельного кадастру¹. При цьому, не слід забувати, що прийняття закону ще не означає створення самого земельного кадастру.

¹ Для прикладу: в Білорусі за допомоги Світового банку державний земельний кадастр уже давно працює. А Україна через відсутність відповідного закону не може навіть використати кошти спеціальної позики Світового банку в рамках проекту “Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру”.

Головна мета прийняття Закону про ДЗК – створення правової бази земельно-кадастрової діяльності, ведення державного земельного кадастру, забезпечення публічного доступу до системи, ефективного механізму державного управління земельними ресурсами, раціонального використання та охорони земель, розвитку ринку землі та вдосконалення системи оподаткування землі.

Як відомо, в лютому 2011р. до Парламенту внесено новий законопроект “Про Державний земельний кадастр”. На цей час законопроект погоджено профільним Комітетом, отримано позитивні висновки інших комітетів і схвальні відгуки експертів.

Під час формування концепції законопроекту потрібно було усунути протистояння позицій щодо таких основоположних норм, як:

- **організація кадастрово-реєстраційної системи** (тобто: це буде єдина система чи двокомпонентна);
- **визначення осіб, уповноважених на ведення земельного кадастру** (тобто, чи це будуть тільки органи земельних ресурсів, чи, можливо, варто доручити ведення земельного кадастру на місцевому рівні сільським, селищним, міським радам).

У Законі про ДЗК, проголосованому Парламентом у 2007р., ці питання були вирішені на користь створення двокомпонентної кадастрово-реєстраційної системи та залучення базових органів місцевого самоврядування до ведення земельного кадастру на місцевому рівні.

Це стало основними причинами вето Президента, оскільки його позиція полягала в тому, що земельний кадастр та державний реєстр речових прав на нерухоме майно повинні бути єдиною системою і ведення земельного кадастру має здійснювати одна особа – центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

У новому законопроекті концептуально закріплено положення про те, що земельний кадастр є інформаційною системою, відокремленою від державного реєстру речових прав на нерухоме майно, а також те, що функція ведення земельного кадастру покладатиметься на органи земельних ресурсів.

Дещо докладніше про обґрунтування цієї позиції, оскільки це має вирішальне значення для обговорення по суті.

Опрацьовуючи законопроект, ми виходили з того, що ДЗК не повинен містити в собі єдиний реєстр речових прав на нерухоме майно – оскільки кадастри здебільшого фокусуються на фізичних властивостях землі (а саме: зазначаються форма, розмір, координати, межі, оцінка, якість ґрунту, забруднення, наявні будівлі, насадження тощо), а системи реєстрації прав зосереджені на її правових характеристиках (зокрема, права на ділянку, вимоги щодо неї третіх осіб і встановлені обтяження).

Наприклад, за незмінних – розмірі, розташуванні, власникові (користувачеві) земельної ділянки її цільове призначення, грошова оцінка та інші характеристики можуть часто змінюватися. Особливо це стосується грошової оцінки земельної ділянки, розмір якої залежить від прокладення до (чи повз) ділянки нових комунікацій (доріг, засобів зв'язку тощо), облаштування території, які роблять її місцезнаходження більш вигідним, та ринкової кон'юнктури. **В разі внесення всіх цих даних до Державного реєстру прав доведеться вносити до нього зміни мало не щорічно. Все це робить зазначений реєстр нестабільним, а головне – вказані додаткові відомості не впливають на характер прав власників (користувачів) земельних ділянок. І навпаки – за незмінних характеристик земельної ділянки може змінюватися її власник, що ніяк не відбивається на земельній ділянці, але має значення для встановлення прав на неї.**

Іншими словами, **кадастр гарантує фактичну наявність об'єкта трансакції, а реєстраційна система гарантує право на здійснення самої трансакції.**

Зрозуміло, що і кадастри, і реєстраційні системи можуть стосуватися тих самих об'єктів – земельних ділянок, але обсяг однакової інформації в них мінімальний – це кадастровий номер, ім'я власника і план земельної ділянки. Водночас кадастр має охоплювати всю територію країни, містити інформацію про всі землі, їх характеристики, а реєстраційна система стосується лише тих об'єктів, які перебувають в обігу.

Отже, складові земельного кадастру мають іншу правову природу та не стосуються безпосередньо державної реєстрації прав на нерухоме майно.

Головною проблемою паралельного функціонування кадастру та реєстру є те, що ці дві системи розвиваються окремо,

однак законопроектом передбачено чіткий порядок взаємодії систем і можливість обміну інформацією в автоматичному режимі, що не потребує окремих запитів чи звернень. Те, що така взаємодія реально відбуватиметься, забезпечується узгодженими правовими нормами щодо кадастру та єдиного реєстру, а також встановленням взаємної залежності цих двох систем.

Пропонуючи саме таку систему, ми брали до уваги також наступне.

Як відомо, кілька років тому в Україні було прийнято Закон “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень”, згідно з яким у складі ДЗК мала бути сформована єдина система державної реєстрації речових прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно та їх обтяжень. Законом також передбачалося, що державна реєстрація прав має здійснюватися у складі ДЗК, який веде центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Однак, норми Закону залишилися не реалізованими.

Держкомзем, володіючи всіма правовими підставами для створення як реєстру земельних ділянок, так і реєстру прав на нерухомість, не спромігся створити жодної діючої системи, тоді як Мін'юст за цей час створив у своєму підпорядкуванні кілька інших реєстрів, пов'язаних з ринковим обігом власності, в т.ч. нерухомої: Реєстр прав власності на нерухоме майно, Реєстр правочинів, Реєстр заборон відчуження нерухомого майна та Реєстр іпотек.

Також одним із факторів, що свідчить про доцільність створення двокомпонентної системи, є **зменшення можливості корупційних зловживань**. Адже у випадку створення реєстраційної системи у складі земельного кадастру Держкомзем одноосібно виконував би функції з передачі, оформлення, реєстрації, контролю над використанням усіх земельних ділянок та іншої нерухомості, що в сучасних реаліях містить високі корупційні ризики для системи. Натомість **розподіл цих функцій між різними органами державної влади дозволить запровадити взаємний контроль з метою виключення зловживань і помилок, а також зробить систему більш відкритою через можливість альтернативного отримання інформації.**

Із врахуванням викладених обставин та особливо зважаючи на нагальну необхідність створення кадастрово-реєстраційної системи, запровадження кадастру в підпорядкуванні Держкомзему та єдиного реєстру прав у підпорядкуванні Мін'юсту видається оптимальним рішенням. Цілком можливо, що років через 10 ці системи можна буде об'єднати – з огляду на тенденції, що існують в Європі, однак **на цей час створення такої об'єднаної системи є неможливим і нереальним.**

Прихильникам такої ідеї можна лише нагадати, що Європа рухається шляхом подібного об'єднання вже десятки років, а бази даних формуються і вдосконалюються – сотні років. Україна ж стоїть на вихідній позиції цього руху й головним завданням зараз є створення єдиної системи реєстрації прав, яка б гарантувала власне ці права, та початкову базу даних.

У випадку прийняття Законопроекту про ДЗК у запропонованому варіанті до червня 2011р., можна буде говорити про початок діяльності цих систем вже з 2012р. Те, що положення законопроекту були узгоджені і з Держкомземом, і з Мін'юстом дає підстави сподіватися на реальну взаємодію цих державних відомств – з тим, щоб і кадастрова, і реєстраційна системи працювали як взаємопов'язані автоматизовані системи. ■



ВИЗНАЧИТИСЯ З ЦІЛЯМИ І ПРІОРИТЕТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОВЕРНУТИ ПРОФЕСІЙНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ЗЕМЕЛЬНИХ СЛУЖБ



Ігор ЯЦУК,
заступник Секретаря
Ради національної безпеки
і оборони України

Земельна реформа в Україні була започаткована ще прийняттям Верховною Радою Української РСР Постанови від 18 грудня 1990р. “Про земельну реформу”, відповідно до якої всі землі Української РСР з 15 березня 1991р. оголошено об’єктом земельної реформи. У країні розпочався етап розбудови, а радше створення нових земельних відносин. Від того часу було прийнято не один десяток нормативно-правових актів, зокрема і стосовно створення державного земельного кадастру (ДЗК) та поетапний перехід на його автоматизоване ведення. Була затверджена і Програма створення автоматизованої системи ведення ДЗК на 1998-2005рр. Однак, через недофінансування вона не була виконана в повному обсязі.

Оглядаючись назад, бачимо, якої колосальної помилки припустилися. Можна впевнено констатувати, що достовірною й повною інформацією про земельні ресурси забезпечила б значні гарантовані надходження до державного та місцевого бюджетів за рахунок коштів від плати за землю, а органи земельних ресурсів і місцевого самоврядування – організацію раціонального використання та охорону земель, оперативне регулювання земельних відносин, обґрунтування розмірів плати за землю, реформування земельних відносин і впровадження регульованого ринку землі.

Як видається, провал виконання Програми був не останнім і не головним недоліком нинішньої земельної політики. І сьогодні, як і в 1990р., держава не визначилася з кінцевою метою реформи, з цілями і пріоритетами земельної політики.

На певному етапі такою метою було проголошено перерозподіл земель сільськогосподарського призначення шляхом їх паювання. Сьогодні зрозуміло, що ця мета виявилася хибною. Внаслідок паювання утворилася колосальна кількість непридатних для ведення ефективного сільського господарства земельних ділянок середнім розміром трохи більше 4 га. Оптимізація структури земель досі заблокована мораторієм на відчуження більшості земель сільськогосподарського призначення.

Очевидно, що сам по собі перерозподіл земель (шляхом приватизації, паювання тощо) не може бути метою реформи. Натомість, метою слід було визначити підвищення ефективності використання та охорони земель.

Отже, реформування відносин власності в аграрній сфері не дало позитивних результатів, а головні складові виробничого потенціалу – земля, основні фонди, трудові ресурси – зазнали великої руйнації.

Досі не вдалося сформувати законодавчу базу для скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення і створення повноцінного ринку земель.

Не маючи фінансової і правової відповідальності, земельні органи дозволяють собі в зростаючих обсягах діяти корисливо. Це, своєю чергою, стимулює поширення корупції. Крім того, органи земельних ресурсів безвідповідально кілька разів змінювали форми правостановлюючих документів і порядок ведення державного обліку земель і знову ж – переважно за рахунок коштів громадян.

Нинішня система реєстрації правостановлюючих документів на земельні ділянки спричиняє невдоволення в регіонах,

призводить до поширення фактів порушення конституційних прав та інтересів громадян, обмежує їх можливості щодо розпорядження належними їм на праві власності земельними ділянками та захисту своїх прав.

За 20 років земельної реформи суттєво погіршився соціальний стан жителів села, прискорилися негативні демографічні процеси, знизився рівень продовольчої безпеки суспільства.

Тим часом, сьогодні вже зрозуміло, що не буде виконано в повному обсязі і Проект “Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру”, розрахований на 2004-2012рр. і кредитований Світовим банком.

Як наслідок, у країні не запроваджено повною мірою автоматизовану систему ведення державного земельного кадастру та систему ведення Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Практично розвалена система ДЗК, яка успішно функціонувала за радянських часів на паперових носіях і забезпечувала чіткий і досконалий облік усіх, без винятку, земельних ділянок та їх якісного стану. Внаслідок цього втрачено контроль над станом земельних ресурсів країни, який був одним із пріоритетних завдань органів державної влади всіх рівнів і суворо виконувався за радянських часів.

Спроби запровадити автоматизовану систему ведення ДЗК за ігнорування позитивного досвіду, накопиченого до 1990р., були приречені на провал таким кадровим складом земельної служби.

Останнім часом у зв’язку з політичною нестабільністю в державі відбулося помітне зниження професіоналізму кадрів державних земельних інститутів. Так, за останні чотири роки державну земельну службу очолює вже п’ятий керівник. Кадровий kaleidoscope необґрунтованої заміни високо-професійних керівних кадрів державних органів земельних ресурсів притаманний не лише центру, а й регіонам.

Катастрофічний стан у галузі земельних відносин (зокрема у випадку зі створенням автоматизованої системи ведення земельного кадастру) буде зберігатися доти, доки чорне в нас буде білим, а провідні управління Держкомзему – зокрема, державного кадастру – очолюватимуть радіофізики та інші особи, які не мають уяви, що ж від них вимагають, а ліцензування та експертизу землепорядної документації здійснюватимуть “спеціалісти” без відповідного досвіду роботи в землепорядних проектних організаціях.

А замість розробки і проведення виваженої довгострокової державної земельної політики ці особи будуть вирішувати переважно поточні доручення лідерів відповідних політичних сил, зокрема в питаннях корисливого перерозподілу найбільш привабливих земель.

Землеустрій для недостатньо кваліфікованих керівників земельних органів, які вони тимчасово очолюють, не сприймається як інструмент здійснення державної земельної політики, а державний земельний кадастр слугує їм за один з найзручніших і безпечних засобів здійснення корупційних обходів.

Ситуація у сфері земельних відносин, землекористування, землеустрою та охорони земель залишається складною і вимагає невідкладного покращення. Потрібно:

- завершити формування правових земельних відносин власності на землю;
- суттєво підвищити ефективність державного управління земельними ресурсами та землекористуванням, насамперед – через визначення цілей і пріоритетів державної земельної політики, мети реформування земельних відносин у країні;
- запровадити інтегрований підхід до модернізації і розширення законодавчої бази у сфері земельних відносин з чітким перспективним плануванням, у т.ч. узгодити земельне та інші види законодавства (цивільне, містобудівне тощо);
- запровадити сучасні технічні засоби у вигляді комп’ютерних систем ведення державного земельного кадастру, державної реєстрації земельних ділянок і нерухомого майна, пов’язаного з ним, та прав на них.

А головне – слід повернути державним земельним і пов’язаним із ними службам належний професійний рівень, запровадити в їх діяльність засади відповідальності та професійної честі, усунути можливість їх участі в корупційних схемах та обходах. ■

СИСТЕМА КАДАСТРУ ЧИ РЕЄСТРУ ПРАВ? ЩО СТВОРЮЄМО І ДЛЯ КОГО?



Сергій КУБАХ,
керівник проекту Світового банку
“Видача державних актів на право власності на землю
в сільській місцевості та розвиток системи кадастру”

Упродовж останніх 10 років в Україні система обліку нерухомого майна та система реєстрації прав розвивалися незалежно одна від одної, будучи у віданні різних рівнів влади і різних відомств. Така структура не відповідає цілям розвитку ринку нерухомості, вимагає великих і необґрунтованих витрат як держави, так і власників нерухомості.

У 2004р. Закон “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” об’єднав системи обліку будівель і приміщень, земельних ділянок, а також системи реєстрації прав і картографо-геодезичну складову. Однак, через міжвідомчі спори Закон не був реалізований, а в лютому 2010р. Верховна Рада внесла до нього зміни, якими передбачено реєстрацію прав на основі кадастрових карт. При цьому, функції державної реєстрації земельних ділянок покладено на територіальні органи земельних ресурсів, а реєстрацію прав на нерухомість – на органи юстиції¹.

У загальному підсумку, склалася парадоксальна ситуація: попри розвиток цивільного обороту нерухомості, права власності на значну частину об’єктів нерухомості досі не зареєстровані. Українська держава втрачає час у дискусіях, а демонструючи невиконання національного законодавства і змінюючи пріоритети – ризикує репутацією в очах як власних громадян, так і міжнародного співтовариства.

Сучасна європейська практика створення кадастрово-реєстраційних систем

Облік землі та нерухомості в кожній країні ведеться від початку становлення земельно-правових відносин, форми кадастру є різними, залежно від національних економічних обставин. Однак, більшість європейських країн, де система обліку та реєстрації нерухомості створювалася відносно недавно, пішли шляхом формування єдиної системи, оскільки саме такі системи є на цей час найбільш ефективними. Інші країни вдаються до **кадастрових реформ з метою приведення кадастрово-реєстраційних систем до єдиних стандартів, якими є, зокрема:**

- ведення системи реєстрації прав на нерухомість на основі записів про земельні ділянки (земельна ділянка та нерухоме майно розглядається як єдиний об’єкт нерухомості);

- реєстрація прав на земельні ділянки та нерухоме майно здійснюється в одному Реєстрі прав;
- реєстрація прав та ведення кадастрових карт здійснюється однією установою;
- реєстрація прав є адміністративною функцією (державна реєстрація прав повинна бути відокремленою від судових та/або нотаріальних органів);
- послуги системи орієнтовані, насамперед, на користувача;
- система реєстрації прав повинна бути самоопукною.

Усі сучасні системи реєстрів створюються на основі індексної кадастрової карти. Картографічна

¹ Це суперечило вимогам Світового банку, оскільки обов’язковою умовою надання ним позики для виконання проекту “Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру” було запровадження в Україні єдиної кадастрово-реєстраційної системи, в рамках якої вести земельний кадастр і реєструвати права на землю та на іншу нерухомість мав один орган за єдиними правилами.

технологія, яку застосовують для створення кадастру, може охоплювати до 250 характеристик земельної ділянки, надає найбільш рентабельні та точні засоби для опису нерухомості. Електронні дані державного земельного кадастру стають платформою для успішної міжвідомчої взаємодії у веденні містобудівного, лісового, водного та інших галузевих кадастрів. Разом вони дають повну та чітку картину ресурсів країни, сприяють ефективному управлінню та контролю над ними.

Тож якою має бути кадастрово-реєстраційна система в Україні, аби відповідати сучасним вимогам і принципам функціонування аналогічних систем у країнах з розвинутою економікою?

Головний критерій сумнівів не викликає: вона має бути ефективною, тобто точною і достовірною, орієнтованою на користувача, забезпечувати йому максимальну зручність, оперативність обслуговування за мінімальну вартість та головне – користуватися довірою.

ЄВРОПЕЙСЬКІ ВИМОГИ

Спеціального законодавства ЄС стосовно реєстрації прав на нерухоме майно немає, немає і моделі закону чи набору керівних принципів щодо створення та роботи системи реєстрації прав на нерухоме майно. Однак, певні положення можна інтерпретувати як певні мінімальні стандарти створення функціонуючих ринків землі. Так, обговорюючи умови прийняття нових країн до ЄС, Рада Європи заявляє:

“Членство вимагає, щоб усі країни-кандидати домоглися стабільності тих установ, які гарантують демократію, верховенство права, додержання прав людини та повагу і захист меншин, існування діючої ринкової економіки, а також здатності протистояти конкурентному тиску та ринковим силам у межах Союзу. Членство передбачає здатність кандидата взяти на себе зобов'язання щодо членства, в т.ч. вірність цілям політичного, економічного та монетарного союзу”².

Коментатори, трактуючи це положення, вносять до нього тезу про створення функціонуючих (діючих) ринків землі:

“Однією із ключових вимог ЄС є встановлення вільних ринкових економік, які паралельні тим, що існують у країнах Західної Європи, на основі прийняття *Acquis Communautaire*... Ключовим завданням його є приватизація землі і впровадження ефективного ринку землі”³.

Отже, можна зробити висновок, що відповідність законодавству ЄС передбачає, що система реєстрації прав на нерухоме майно країни запроваджується в такий спосіб, щоб не заважати функціонуванню ринку нерухомого майна.

Законодавство ЄС містить більше норм щодо створення земельних кадастрів, зосереджуючи увагу на землях сільськогосподарського призначення. Так, країни-члени повинні запровадити геоінформаційні системи на основі ортофотопланів – з тим, щоб створити базу жорсткого контролю над видачею субсидій для сільгоспвиробників, підготувати відповідний реєстр з переліком розташування, характеристик і прав, що застосовуються⁴, запровадити Систему інтегрованого адміністрування та контролю (CIAK)⁵. Відповідно до ст.4 Постанови Ради Європи №3508/92 (для Східноєвропейських країн), має бути забезпечено:

- створення цифрової системи ідентифікації земельних ділянок сільськогосподарського призначення з використанням кадастрових карт і документів, а також інших картографічних матеріалів, або аерофото- чи супутникових знімків, чи інших рівнозначних матеріалів або комбінації цих елементів.

У 2003р. Рада Європи Постановою 1782/2003 внесла зміни до цього положення, додавши до наведеної вимоги перелік елементів, які необхідно внести до CIAK. А саме (ст.18 Постанови):

- автоматизована база даних;
- система ідентифікації земельних ділянок;

- система ідентифікації та реєстрації осіб, що мають право на отримання субсидій;
- заява про надання допомоги;
- інтегрована система контролю;
- єдина система реєстрації ідентичності кожного фермера, який подає заяву про надання допомоги.

Таким чином, країни-члени ЄС повинні запровадити систему ідентифікації земельних ділянок (CІЗД) як частину CIAK – у спосіб, який вони обирають самостійно. Технічні вимоги щодо CІЗД є такими:

- інформація повинна містити ідентифікаційний номер ділянки, її площу та призначення;
- вона повинна покривати площу послідовно за єдиною системою;
- що стосується картографічної точності, то вона вимагає виміру щонайменше в масштабі 1:10 000 та максимальної помилки 1 м на місцевості на основі ортофотопланів;
- система та її зв'язок з банком даних Інтегрованої системи (ІАСК ГІС) повинні забезпечити взаємозв'язок між графічним і цифровим банками даних, а також ефективне використання графічної інформації в усіх процедурах: масивне поширення інформації серед громадян, адміністративні перевірки з негайним перенесенням всієї інформації, використання її місцевими органами чи інспекторами на місцях чи операторами приладів контролю з космічним позиціонуванням;
- систему необхідно регулярно оновлювати: щонайменше один раз на рік, на підставі отриманої інформації в результаті перевірок. Ортофото слід поновлювати, щоб забезпечити послідовний характер загальної якості інформації. Загалом визначається п'ятирічний цикл, однак фактичне оновлення коливається в межах від трьох до семи або більше років, відповідно до стабільності використання земель.

Таким чином, окрім цифрової ідентифікації земельних ділянок, країни-члени повинні зараз готувати графічну ідентифікацію ділянок, а система має бути автоматизованою.

На цей час не зрозуміло, чи зазначені вище вимоги будуть застосовуватися до нових країн-членів ЄС, які не беруть участі в САП. Однак, у випадку, якщо країна-член не зможе запровадити земельний кадастр, відповідний європейським вимогам, її сільгоспвиробники скоріш за все не матимуть права на безпосередню підтримку в рамках САП.

Примітка. Зазначені вище кадастрові реформи та формування вимог до сучасних кадастрово-реєстраційних систем відбуваються відповідно до Рекомендацій “Кадастр 2014. Бачення майбутніх кадастрових систем”, які є результатом діяльності Робочої групи 1 комісії 7 Міжнародної асоціації землемірів (FIG) “Бачення кадастру”. До Рекомендацій постійно вносяться зміни та доповнення, які свідчать, що одночасно з розвитком інформаційних технологій, методів дистанційного зондування землі і глобального позиціонування, кадастрові та реєстраційні системи мають удосконалюватися.

² European Council, *Conclusions of the Presidency*. – Copenhagen, June 1993, SN180/1/93 REV 1, p.14 (emphasis added).

³ T. Bogaerts, I.P. Williamson & E.M. Fendel, *The Role of Land Administration in the Accession of Central European Countries to the European Union*, (2001). R. Prosterman & L. Rolles, *Review of the Legal Basis for Agricultural Land Markets in Lithuania, Poland and Romania, in Structural Change in the Farming Sectors of Central and Eastern Europe, Second EU Accession Workshop in the Rural Sector*, Warsaw, Poland, June 27-29, 1999.

⁴ J.M. Perez, *Cadastre and the Reform of European Union's Common Agricultural Policy: Implementation of the SIGPAC*, Castastro 161, 162 (July 2005).

⁵ CIAK використовується з метою втілення в життя Спільної аграрної політики Союзу (САП). САП охоплює багато програм – з тим, щоб субсидіювати сільськогосподарське виробництво. Частина програм мають форму надання безпосередньої допомоги виробникам, що спирається на площу, яка обробляється. CIAK має в основі ідею, що схеми/плани, які спираються на площу, повинні включати систему ідентифікації земельних ділянок. Див.: *Id.at 1656 Id.at 168*



Що стосується визначення стратегії розвитку системи кадастру та реєстру прав, то корисно почати з пошуку кінцевих цілей створення системи реєстрації прав на нерухоме майно, а також мети побудови Державного земельного кадастру. Тоді буде можливе обговорення, чи відповідають їм (і якою мірою) закони та законопроекти в Україні.

Обговорення кінцевих завдань може також допомогти відрізнити цілі Закону про реєстрацію прав на нерухоме майно та цілі законопроекту про земельний кадастр. Чи необхідно мати дві системи? Якщо так, то яким чином гармонізувати ці системи, щоб уникнути дублювання зусиль – чи державних органів, чи приватних осіб.

Реєстрація прав на нерухоме майно

Необхідно розпочати з питання, чому держава зацікавлена в реєстрації прав на нерухоме майно. Чи її основна мета слугувати інтересам власників зареєстрованого права і громадянам, які хотіли б здійснювати операції з нерухомим майном? Чи реєстрація прав допомагає державі здійснювати контроль над відносинами у сфері нерухомого майна або планувати розбудову територій?

У розвинутих країнах реєстрація прав на нерухоме майно вирішує два взаємопов'язані завдання: (1) захищає права приватних осіб на нерухоме майно (права власності, застави та оренди) і (2) допомагає під час передачі прав на нерухоме майно шляхом продажу, оренди або наслідування, а також через створення іпотечних прав.

Вважається, що торгівля нерухомим майном корисна як окремим громадянам, так і суспільству, оскільки завдяки їй нерухоме майно передається в ті руки, які бажать і здатні інвестувати в його покращення. Природно, торгівля спричиняє підвищення вартості нерухомості, а власність на нерухоме майно стає надійним місцем для інвестування накопичень.

Із розвитком ринку нерухомості, банки отримують можливість визначати ринкову вартість нерухомого майна та приймати нерухоме майно як заставу під кредити. В такий спосіб власники можуть використовувати нерухоме майно як заставу з метою придбання матеріалів для його покращення (таким чином збільшуючи його вартість), або ж можуть інвестувати ці кошти в іншу виробничу діяльність, що є важливим, насамперед, у сільськогосподарському виробництві. Кредитування під заставу, що здійснюється тисячі разів у межах громади впродовж років, може призвести до загального підвищення її життєвого рівня. Це неможливо за відсутності активних і надійних ринків нерухомого майна, а ці ринки залежать від надійної і доступної системи реєстрації прав на нерухоме майно⁶.

Таким чином, захист прав власності та інших прав сприяє розвитку торгівлі та іпотеки нерухомого майна. Отже, система реєстрації прав повинна забезпечувати щонайменше можливості:

- 1) визначати місцезнаходження та межі земельних ділянок;
- 2) ідентифікувати власника нерухомого майна;
- 3) ідентифікувати права щодо нерухомого майна⁷.

Усталені процедури реєстрації прав на нерухоме майно можуть розроблятися таким чином, щоб зробити

процес передачі прав (або створення нових об'єктів через поділ або об'єднання об'єктів) обтяжливим і дорогим або відносно простим і доступним. Тому дизайн процедур може сприяти або сповільнювати торгівлю нерухомим майном. **Ефективна система реєстрації повинна відповідати таким характеристикам⁸:**

- **простота.** Система має бути простою в роботі і простою для розуміння громадянами; не повинна містити несуттєву інформацію. Люди повинні чітко розуміти, для чого існує ця система і яку користь вона приносить;
- **точність.** Важливо, щоб система містила точну інформацію і щоб інформація була захищеною від несанкціонованого втручання. Неточний реєстр може створити більше проблем, ніж вирішити;
- **швидкість.** Система має бути здатною обробляти трансакції без затримок. Якщо вона дозволить офіційним особам затримувати обробку трансакцій, то це може підірвати її суспільну корисність. Більше того, система, що дозволяє затримку введення великого масиву трансакцій і при цьому залишає можливість для офіційних осіб прискорювати обробку лише деяких трансакцій, створюватиме поле для корупційних дій;
- **доступність.** Система має бути доступною і спиратися на життєвий рівень населення, яке вона обслуговує. Якщо процеси реєстрації безпідставно витратні, то люди шукатимуть шляхи уникнення формальної реєстрації передачі майнових прав, віддаючи перевагу неформальним методам, використання яких зробить населення вразливим до значних ризиків, які воно, можливо, не може оцінити, а в результаті буде створений реєстр прав, який не відбиває фактичне володіння нерухомим майном;
- **відповідність обставинам.** Система має відповідати національним умовам. Неприпустимо запроваджувати вишукану, багатифункціональну базу даних об'єктів нерухомого майна в оточенні, де національний бюджет і користувачі системи не можуть собі дозволити заплатити за її створення та підтримку. Це тісно пов'язано з питанням простоти, однак також з таким питанням, як точність обміру меж;
- **гарантія.** Система має забезпечувати гарантію того, що зареєстрований власник є законним власником землі. Цей принцип не характерний для системи реєстрації документів/актів, на підставі яких здійснюється юридична передача прав на нерухоме майно. В системі реєстрації прав власності на майно завдання реєстру охоплює перевірку наданих документів на їх достатність для передачі прав на нерухоме майно та визначення, що факт реєстрації є необхідним і достатнім для встановлення і припинення прав на нерухоме майно.

Реєстрація прав на нерухоме майно має багато переваг для населення – і це саме та система, якою користуються в Європі. Головним недоліком є те, що її створення дуже дороге коштує, оскільки вона залежить від обмірів і картографування всіх меж ділянок (щонайменше, всіх меж ділянок, що перебувають у приватній власності) та вирішення спорів щодо прав на нерухоме майно.

⁶ Звичайно, ефективна система реєстрації прав на землю сама по собі не створить ринок нерухомості або іпотечний ринок. На торгівлю нерухомим майном громадянами та фінансування цих операцій позичальниками впливає загальний рівень економіки, преференції громадян і позичальників, можливості для інших інвестицій тощо. Проте, ефективна система реєстрації прав на нерухоме майно дійсно необхідна для повного розвитку ринку нерухомості.

⁷ S.R. Simpson, Land Law and Registration 16-17 (1976).

⁸ Цей перелік адаптовано із змінами, із Simpson. Див. *id.* at 17-18.



Земельний кадастр

“Земельний кадастр” – термін вживається для означення різних типів систем для опису землі. Земельні кадастри переважно містять опис місця розташування та меж земельних ділянок, однак, можуть також охоплювати інформацію про якість землі, землекористування та оподаткування нерухомого майна. Як правило, вони містять певну інформацію щодо прав власників земельних ділянок і будівель, однак, ця інформація використовується радше для ідентифікації земельної ділянки, ніж як повний запис прав. Там, де земельний кадастр повністю інтегрував систему реєстрації прав на нерухоме майно, термін “правовий кадастр” вживається для того, щоб описати дані, що містяться в тій частині системи, яка використовується для реєстрації прав.

Головне питання тут: як буде фінансуватися створення та ведення земельного кадастру? Яку частину цієї роботи держава буде дотувати з бюджету і скільки платитимуть землевласники? Найбільші витрати пов’язані з ідентифікацією місця розташування ділянок, обміром меж ділянок, визначенням місця розташування та розмірів споруд, створенням планів земельних ділянок і споруд, а також посвідченням і реєстрацією прав на земельні ділянки, які ще не зареєстровані в реєстрі прав на нерухоме майно. Щойно права власників на земельну ділянку і споруди будуть зареєстровані в системі, подальші трансакції з землею та спорудами не повинні бути дорогими. Однак початкові роботи зі створення і збору просторової та юридичної інформації про земельні ділянки та об’єкти нерухомості будуть витратними і тривалими. Жодній країні уникнути цього не вдалося.

Було б корисно проаналізувати вартість створення та ведення окремих елементів державного земельного кадастру. Зокрема, порівняти (1) вартість, що пов’язана з даними, яких вимагають власники прав на нерухоме майно та особи, які купують права на нерухоме майно та (2) вартість, що пов’язана з даними, яких вимагають державні органи.

Досвід роботи кадастрів свідчить, що в бюрократичних колах існує тенденція збирати та оновлювати інформацію без необхідності. Чиновникам легко дати розпорядження про збір даних, оскільки витрати на це покладаються на інших, особливо на населення. Кожен запит – тягар для населення, і загальний ефект від таких запитів може бути нищівним. Збір інформації надає чиновникам щось на зразок гарантії роботи, а також – до певної міри відчуття влади. І поки населення змушене купувати ці дані для того, щоб потім надавати їх чиновникам, вимога щодо їх надання створюватиме додаткову зайнятість для тих фахівців, які іноді відчують задоволення від тісних стосунків із службовцями, які вимагають інформацію. З цих причин люди повинні скептично сприймати будь-яке положення, що регламентує постачання інформації, і вимагати аргументації підстав для вимоги щодо її збору.

Отже, кадастр має забезпечити громадськість точними та достовірними даними про земельні ділянки та об’єкти нерухомого майна, але питання фінансування ведення кадастру залишається найголовнішим та актуальним, оскільки жодна система кадастру не зможе працювати безкоштовно або лише за рахунок оплати реєстрації прав.

Український вибір

Після набуття чинності новим Земельним кодексом (з 1 січня 2002р.) між Міністерством юстиції та тоді ще Держкомземом виникли спори стосовно того,

яка з цих структур має опікуватися реєстрацією прав власності на землю. З одного боку, доводилися переваги формування єдиного органу, який вів би кадастр і реєстрацію, з іншого, – цей підхід критикувався і пропонувалося розділити ці функції між різними організаціями. Дискусії з цього питання мають вирішуватися законами, які поставлять крапку в дискусії. На цей час склалося рішення про створення двох систем – реєстрації прав на нерухоме майно та земельного кадастру, які перебуватимуть у віданні відповідно Міністерства юстиції та Держземагентства.

Однак, побудова ефективної кадастрової та реєстраційної системи – це довгострокова державна інвестиція в розвиток інфраструктури економіки країни. І не важливо, хто вестиме реєстри. Важливо – як забезпечити цілісність системи в умовах залучення до процесу різних установ, організувати високий рівень міжвідомчої співпраці, формалізації обміну даними, об’єднання баз даних, інтегрувати вже накопичену інформацію та уникнути дублювання.

І питання навіть не в тому, наскільки зганьбить себе Україна, якщо не запровадить ефективну систему кадастру. Перекресленим буде практично все, зроблене за останні майже 11 років. Державу, яка не хоче грати за прийнятими правилами, яка нехтує принципами економічного співіснування, навряд чи адекватно сприйматиме міжнародне бізнес-товариство. Інвестиційна політика країни зійде нанівець через відсутність інструментів гарантування інвесторам їх прав.

Нова редакція Закону “Про реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” (2010р.) встановила, що реєстрація прав у визначеному ним порядку, розпочнеться з 1 січня 2012р. Тобто до того часу все залишиться, як є.

Але, чи буде впроваджена нова система реєстрації прав, чи стару назвуть новою чи відкладуть цей строк на майбутнє, і чи буде вона ефективною за названими вище критеріями – покаже час. Зрозуміло одне – щоб створити систему, треба мати чіткий план дій та ресурси, а не змінювати стратегію і пріоритети в досягненні цілей.

Оскільки найкращого рішення щодо створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи не прийнято, зрозуміло одне: без створення ефективної системи кадастру не може бути ефективної системи реєстрації прав, а без ефективного управління та обміну даними між цими системами не буде державних гарантій.

Тому “поганий мир краще доброї війни” – компромісне рішення, що дозволить зрушити ситуацію з мертвої точки та перейти до дій. Але на позитивний результат слід очікувати, якщо ці системи будуть ефективними. Для забезпечення їх ефективності Уряд зобов’язав Мін’юст і Держземагентство координувати роботу, ключовим елементом якої є, за рекомендацією Світового банку, налагодження обміну інформацією між системами. Старт цій роботі має дати ухвалення Закону “Про державний земельний кадастр”, проект якого внесено до Парламенту, оскільки цей закон підведе, нарешті, законодавчу базу під найважливішу частину інфраструктури ринку земель – земельний кадастр⁹.

Тож і сьогодні ідея та доля земельного кадастру залежить від злагодженої і скоординованої міжвідомчої роботи та головне – від політичної волі. Важливо, щоб під час пошуку законодавчих компромісів функції і цілі земельного кадастру не було викривлено. ■

⁹ На час виходу журналу Парламент ухвалив зазначений Закон, який надіслано на підпис Президенту України – *ред.*

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ В УКРАЇНІ



Андрій МАРТИН,
докторант Національного університету
біоресурсів і природокористування України

Створення ефективної земельно-кадастрової системи належить до числа найважливіших передумов сталого розвитку ринкових земельних відносин, оскільки саме на земельний кадастр покладається вирішення завдання обліку всіх одиниць земельної власності, на його основі здійснюється реальне гарантування прав на земельні ділянки, саме у складі кадастру здійснюється оцінка земель для фіскальних і регуляторних цілей.

Однак, на цей час в Україні немає цілісної земельно-кадастрової системи, яка була б ефективною основою регулювання земельних відносин, оцінки майна, реєстрації прав на нерухомість, моніторингу та контролю у сфері природокористування тощо. Практично всі складові кадастру формуються із значними труднощами, а сам кадастр наразі не можна вважати джерелом необхідних, достовірних і своєчасних відомостей про земельні ресурси.

Тому є сенс розглянути головні проблеми створення державного земельного кадастру і сформулювати певні пропозиції стосовно їх розв'язання.

Комерціалізація земельно-кадастрових процедур

Земельно-кадастрові процедури, пов'язані з веденням державного реєстру земель, виконуються Центром державного земельного кадастру та його філіями в регіонах. Метою цієї комерційної організації є прибуток. Внаслідок цього комерціалізовані земельно-кадастрові процедури, пов'язані з веденням державного реєстру земель, практично не виконуючи суспільно-корисних функцій, перетворилися на тягар для суб'єктів земельних відносин.

Тому найважливішим завданням розвитку державного земельного кадастру (далі – ДЗК) має стати **відсторонення від ведення кадастрових процедур неурядових установ і концептуальна переорієнтація кадастрової діяльності з отримання прибутку на самоокупність і задоволення потреб споживачів інформації про об'єкти кадастрового обліку.**

Водночас варто забезпечити публічність, доступність кадастрових планів і карт, а також ортофотопланів та індексних карт, створених у рамках проекту “Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру”¹, через мережу Інтернет – це стане першим кроком на шляху системного підвищення якості і відкритості кадастрових даних, оскільки багаторічна утаємниченість кадастрових відомостей може вважатись однією з головних передумов масового накопичення в кадастрових базах даних недостовірних або неякісних геопросторових відомостей про земельні ділянки².

Дискретність кадастрових даних

Серйозним недоліком нинішньої земельно-кадастрової системи є **дискретність кадастрових даних**: станом на початок 2011р., у державному реєстрі земель обліковуються семантичні та картографічні характеристики лише близько 11,7 млн. земельних

¹ Станом на 1 лютого 2011р., в рамках Проекту проведено аерофотозйомку на площі 457,6 тис. км², а також створено ортофотокарти: масштабу 1:10 000 – 380,1 тис. км²; 1:5 000 – 43,6 тис. км²; 1:2 000 – 7 300 км². Складено індексну кадастрову карту на 186,3 тис. км².

² Лише після видання наказу Служби безпеки України “Про затвердження Змін до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю” №755 від 25 листопада 2009р. в Україні нарешті скасовано режим секретності щодо геопросторової інформації і точних планово-картографічних матеріалів.

ділянок, або 46,6% їх загальної кількості (25,1 млн.). Таким чином, сучасний земельний кадастр має ознаки дискретності – об'єктами обліку є не всі землі в межах України, а лише окремі земельні ділянки. Фактично, попри формування в Україні нової системи земельних відносин, що базується на багатоманітності форм власності на землю, понад половину земельних ділянок залишаються своєрідною *terra incognita* для ДЗК.

Реєстрація меж кожної конкретної земельної ділянки здійснюється незалежно від інших земельних ділянок. Фактично ігнорується аксіома, що межа завжди *розмежовує* дві земельні ділянки та є їх спільним атрибутом, в Україні кожна земельна ділянка наразі має свою власну межу, яка обліковується та реєструється незалежно від меж суміжних землеволодінь і землекористувань, а вимога “відсутності перетинів і розривів” між суміжними ділянками виконується лише стосовно обмеженої кількості ділянок, відомості про які зібрані в базі даних Центру державного земельного кадастру.

Повна невизначеність правового статусу даних т.зв. автоматизованої системи ДЗК (АС ДЗК) на нинішньому етапі не дозволяє вважати “перевірки”, що проводяться згіданям Центром, юридично значимими.

Таким чином, **важливою технічною задачею має стати перехід від дискретності до безперервності та комплексності геопросторових даних у ДЗК.** Взаємна узгодженість меж суміжних земельних ділянок, адміністративно-територіальних утворень, а також кадастрових зон і кварталів повинна стати однією із фундаментальних засад створення кадастрової системи, а не одним із “бажаних, але необов'язкових” результатів її функціонування.

Незавершеність інвентаризації земель

Кардинальне покращення якості земельно-кадастрових даних, а також зниження конфліктогенного потенціалу земельних відносин в Україні нерідко пов'язують з **інвентаризацією земель**, яка покликана дати відповідь на питання про сучасний стан землекористування та землеволодіння. Вважається, що саме інвентаризація земель дозволить перевести земельні відносини на якісно новий рівень, позбавлений низки системних недоліків нинішньої системи управління земельними ресурсами в частині визнання та гарантування прав на землю.

Інвентаризація земель на початку земельної реформи розглядалась як спосіб отримання первинних відомостей для надання земельних ділянок громадянам і ведення обліку земель³. Інакше кажучи, інвентаризація мала б забезпечити створення “первинного земельного кадастру”, на базі якого стало б можливим ведення чергових кадастрових планів (карт) з урахуванням усіх об'єктів кадастрового обліку. Однак,

суцільна інвентаризація земель, насамперед через недостатнє бюджетне фінансування заходів земельної реформи на початку 1990-х років, так і не була зроблена.

Наслідком цього, а також неодноразового застосування методів адміністративно-командного прискорення приватизації земель⁴, стали **неповнота та неточність відомостей в даних ДЗК.** Фактично, земельні ділянки “з'являються” в земельному кадастрі мірою проведення кадастрових зйомок, пов'язаних з фіксацією їх фактичних меж у натурі (на місцевості).

Таким чином, **безперервність земельно-кадастрового обліку може бути забезпечена лише шляхом системної державної інвентаризації земель**, яка за нинішніх умов має забезпечити:

1) повноту відомостей в ДЗК про всі земельні ділянки, кадастрові зони і квартали, адміністративно-територіальні утворення в межах України;

2) перевірку на достовірність (валідизацію) наявних семантичних і картографічних відомостей про земельні ділянки, стосовно яких державою зареєстровано правовстановлюючі документи;

3) виявлення та реєстрацію обмежень у використанні земель (територіальних зон) навколо існуючих режимоутворюючих об'єктів.

При цьому, **нормативно-правова база інвентаризації земель в Україні є надзвичайно недосконалою.** Так, відповідні законодавчі норми містяться лише у ст.35 Закону “Про землеустрій” (2003р.). Основні вимоги до виконання робіт із земельно-кадастрової інвентаризації земель населених пунктів (міст, селищ, сіл) як невід'ємної частини вхідної інформації для ведення ДЗК визначені Положенням про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів, затвердженим наказом Держкомзему №85 від 26 серпня 1997р. На цей час зазначене Положення вже не повністю відповідає вимогам чинного законодавства.

Фактично, земельно-кадастрові дані, що містять відомості про межі земельних ділянок, земельних угідь, функціональних і територіальних зон, кадастрових зон і кварталів, адміністративно-територіальних одиниць мають пройти через законодавчо визначену процедуру перевірки на достовірність. Нинішнє українське законодавство не визначає процедур, які б дозволяли масово здійснювати виправлення помилок у ДЗК, в т.ч. в порядку інвентаризації земель. При цьому, слід мати на увазі, що “уточнення” просторових характеристик земельних ділянок тягне за собою не лише коригування реєстраційних відомостей про земельні ділянки, але й переоформлення “неправильних” правовстановлюючих документів, уточнення оціночних показників земельних ділянок, відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам,

³ Див.: Постанова ВР УРСР “Про земельну реформу” №563 від 18 грудня 1990р. (пп.3, 4); Постанова Президії ВР України “Про проведення інвентаризації земель у приміській зоні міст” №743-ПВ від 4 грудня 1995р.

⁴ Див., наприклад: Постанова ВР України “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі” №2200 від 13 березня 1992р.; Декрет КМУ “Про приватизацію земельних ділянок” №15 від 26 грудня 1992р.; Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” №666 від 10 листопада 1994р.; Постанова КМУ “Деякі питання реалізації права власності на землю громадянами України” №844 від 5 серпня 2009р.

а також притягнення до відповідальності осіб, які раніше некоректно виконали землевпорядні та топографо-геодезичні роботи.

Без законодавчого врегулювання процедур інвентаризації земель виправлення помилок у ДЗК можливе в судовому порядку із залученням судової експертизи, хоча слід також відзначити, що Земельний кодекс (2001р.) встановлює специфічний порядок (який майже не застосовується на практиці) поза-судового врегулювання спорів щодо меж земельних ділянок, які перебувають у власності/користуванні громадян, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Вишукувальні та топографо-геодезичні роботи під час інвентаризації земель мають бути спрямовані на виявлення координат розташування об'єктів землеустрою, їх меж і розмірів⁵. Окремо слід відзначити, що фізичне проведення будь-яких робіт (у т.ч. топографо-геодезичних) на земельних ділянках без згоди їх власників (користувачів) слід розглядати як порушення їх права на недоторканність житла або іншого володіння. Таким чином, суцільна інвентаризація земель, включно із земельними ділянками, що перебувають у приватній власності/користуванні, сьогодні може здійснюватися винятково за умов застосування інформації, отриманої засобами дистанційного зондування Землі.

Проблема меж адміністративно-територіальних утворень

На окрему увагу заслуговує проблема “легалізації” існуючого адміністративно-територіального устрою України. Масовим явищем є “територіальні претензії” населених пунктів до навколишніх районів і навпаки, територіальні спори між районами, областями. Тому “прив'язка” кадастрових одиниць до системи адміністративно-територіального устрою робить кадастрово-реєстраційну систему “заручником” територіальних конфліктів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Поза кадастровим зонуванням перебуває близько 4 млн. га територіального моря, яке за своїм правовим режимом належить до території України.

Слід розуміти, що проблема легалізації існуючих меж адміністративно-територіальних утворень у більшості випадків містить у собі конфлікт інтересів, який практично неможливо вирішити шляхом засідань різного роду комісій і погоджувальних органів. Тому існує нагальна потреба напрацювання законодавства, яке б дозволило вирішувати питання “територіальних конфліктів” і визначати остаточні межі адміністративно-територіальних утворень, отже – чітко розмежувати юрисдикцію органів територіального управління (межі сіл, селищ, міст, районів у містах, районів, областей, АР Крим)⁶. Обов'язково має бути визначений уповноважений орган виконавчої влади, який би самостійно виконував функцію арбітражу територіальних спорів і приймав остаточне рішення щодо межі між адміністративно-територіальними утвореннями.

Форма ведення

Попри усвідомлення тієї обставини, що за сучасних умов лише електронне ведення земельно-кадастрових баз даних спроможне забезпечити ефективну обробку та використання відомостей про земельні ресурси, і прагнення до комп'ютеризації та автоматизації земельно-кадастрових процедур, **земельний кадастр в Україні залишається “паперовим”**. Автоматизація ведення ДЗК практично унеможливлена. Найголовніша причина цього, як зазначалося вище, – повна невизначеність правового статусу земельно-кадастрових даних “в електронному вигляді”: наразі жоден законодавчий акт в Україні не визначає правового режиму відомостей АС ДЗК, а також способів їх використання у правозастосовній практиці.

Дані в “обмінних файлах” (основна інформація, на підставі якої формується база даних ДЗК) з результатами виконаних землевпорядних робіт, що на платній основі акумулюються підрозділами Центру державного земельного кадастру з 2003р., за своїм юридичним значенням є нікчемними, оскільки, незважаючи на прийняття у 2003р. законів “Про електронні документи та електронний документообіг” та “Про електронний цифровий підпис”, обмінні файли ніколи не мали цифрових підписів і документального статусу.

Крім того, становлення меж кадастрових зон і кварталів в Україні здійснювалося досить безсистемно та хаотично. Лише з 1 січня 2011р. Постановою Уряду “Про ідентифікацію об'єктів нерухомого майна для державної реєстрації прав на них” №1117 від 8 грудня 2010р., остаточно запроваджено Порядок складення та затвердження індексних кадастрових карт і кадастрових планів земельних ділянок, вимоги до їх оформлення. Цей нормативний документ встановлює досить загальні вимоги до формування індексних кадастрових карт (планів), у т.ч. передбачає відмінні процедури їх створення у електронному та паперовому вигляді. Залишається незрозумілою доля існуючого кадастрового зонування, адже, за даними Держкомзему, станом на 2008р., в Україні вже виділено 56,5 тис. кадастрових зон та 378 тис. кварталів, адже в попередні роки роботи з формування цих кадастрових одиниць виконувалися на підставі рекомендацій Держкомзему.

Виготовлення кадастрових планів пов'язане зі значними труднощами, зумовленими суперечливістю чинної нормативно-правової бази. Фактично, в Україні тривалий час неможливо було виготовити кадастровий план земельної ділянки, який би повністю відповідав вимогам нормативно-правових актів.

Земельний і галузеві кадастри

Земельний кадастр має стати повноцінною основою для ведення галузевих кадастрів (містобудівного, лісового, водного, природних лікувальних ресурсів, природних територій курортів, тваринного світу, рослинного світу, територій та об'єктів

⁵ Основним нормативним документом щодо кадастрових зйомок в Україні є Наказ Укргеодезкартографії “Про затвердження Інструкції з топографічного знімання у масштабах 1:5 000, 1:2 000, 1:1 000 та 1:500 (ГКНТА-2.04-02-97)” №56 від 9 квітня 1998р.

⁶ Тут ми свідомо не торкаємося проблеми адміністративно-територіальної реформи.

природно-заповідного фонду України), а також Державного реєстру нерухомих пам'яток України. **Однак, наразі слід констатувати повну “незалежність” цих інформаційних ресурсів, які ведуться за відомчим принципом і не поєднуються в єдину інформаційну систему.**

У земельно-кадастрову систему необхідно інтегрувати дані моніторингу навколишнього природного середовища, моніторингу земель, моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, а також моніторингу зрошуваних та осушуваних земель. Технології обробки даних дистанційного зондування Землі в поєднанні з даними реєстрації землеволодінь і землекористувань здатні створити систему для автоматизованого виявлення правопорушень у сфері природокористування і здійснення відповідних заходів державного контролю. Так, на основі дистанційного зондування досить швидко та з високим ступенем достовірності дешифруються ділянки із забудовою, видобуванням корисних копалин, посіви сільськогосподарських культур, лісовий покрив тощо. Співвіднесення в комп'ютерній системі актуальних даних моніторингу з геопросторовими відомостями про межі земельних ділянок і склад угідь дозволить в автоматичному режимі виявляти більшість порушень земельного та природоохоронного законодавства.

Проблема обліку земель

Система статистичної звітності з земельних ресурсів, обліку кількості земель⁷ потребує приведення її у відповідність до сучасної класифікації земель за цільовим призначенням, а також узгодження з європейськими системами класифікації *CLUSTERS* (*Classification for Land Use Statistics: Eurostat Remote Sensing Programme*) та *CORINE* (*Coordination of Information on the Environment*).

Європейський вибір України потребуватиме створення передумов для інтеграції вітчизняної земельно-кадастрової системи в рамках ініціативи *INSPIRE* (*Infrastructure for Spatial Information in the European Community*), метою якої є створення інфраструктури просторової інформації в масштабах Європи, що, як очікується, допоможе розкрити цінність географічної інформації для ефективного державного управління, приватного бізнесу і громадян.

Проект *INSPIRE* визначає загальні правила створення інфраструктури просторової інформації, яка може потім використовуватися для підтримки екологічної політики або дій, що можуть мати вплив на довкілля. Очікується використання цієї інфраструктури для інших галузей (наприклад, транспорту). *INSPIRE* буде базуватися на інфраструктурах просторової інформації, що створюються та експлуатуються країнами-членами ЄС. Компоненти цих інфраструктур повинні містити: метадані; набори просторових даних (включно з кадастровими даними про ділянки та їх межі й мають певний правовий статус власності);

мережеві послуги та технології; угоди щодо використання інформації, в т.ч. спільного доступу; механізми координації і моніторингу; технологічні процеси і процедури.

Участь у реалізації проекту *INSPIRE* має також розглядатися в більш широкому контексті двох інших ініціатив: *GMES* (Глобальний моніторинг для охорони довкілля та безпеки) і *GEO* (Група спостережень за Землею). Обидві ініціативи надають особливої уваги потребі покращення інтеграції даних та управління інформацією для ведення моніторингу Землі за допомогою спостережень із космосу та наземних мереж.

У цьому контексті слід позитивно оцінити Наказ Держкомзему “Про затвердження Вимог до структури, змісту та формату оформлення результатів робіт із землеустрою в електронному вигляді (обмінного файлу)” №573 від 2 листопада 2009р., яким з 15 травня 2010р. запроваджено новий порядок оформлення результатів робіт із землеустрою в електронному вигляді (обмінного файлу), що формуються з метою внесення даних до Поземельної книги та Книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю/на постійне користування землею, договорів оренди землі, які ведуться в електронному вигляді, та визначено набір базових лексичних і синтаксичних правил для побудови обмінних файлів.

Закон про земельний кадастр

Важливою віхою на шляху розвитку земельного кадастру в Україні має стати прийняття Закону “Про державний земельний кадастр”⁸.

Можна позитивно оцінити такі новели законопроекту, як відхід від архаїчної практики посвідчення прав на земельну ділянку за допомогою державних актів і визначення на рівні законодавства єдиного правовстановлюючого документа на земельну ділянку – витягу з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Визначається виключний перелік документації із землеустрою та оцінки земель, яка є підставою для внесення даних до державного земельного кадастру. Законопроектом передбачено запровадження принципово нового підходу до питання встановлення обмежень у використанні земельних ділянок, а також врегульовано порядок обміну інформацією між державним земельним кадастром та Державним реєстром речових прав на нерухоме майно. Надзвичайно важливими є положення щодо відкритості даних державного земельного кадастру.

Хочеться сподіватися, що ефективність, цілісність і прозорість земельно-кадастрової системи в перспективі постійно відстежуватимуться.

Загалом, можна стверджувати, що за нинішніх умов ключем до успішного створення земельно-кадастрової системи в Україні є кваліфіковані некорумповані управлінські кадри та розумне законодавство. ■

⁷ Див. Наказ Держкомстату “Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем)” №377 від 5 листопада 1998р. (із змінами, внесеними Наказом Держкомстату №420 від 16 жовтня 2001р.).

⁸ Законопроект №8077 від 4 лютого 2011р.

УКРАЇНСЬКІ ПАРАДОКСИ І ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ



Антон ТРЕТЯК,
директор ННІ економіки природних ресурсів та
екології землекористування ДЕАПОУ
Міністерства екології та природних ресурсів України

Світова практика свідчить, що реальним механізмом наведення порядку у правовому статусі та використанні землі, регулюванні земельних відносин і запровадженні земельної власності в економічний оборот як капіталу може бути тільки земельний кадастр, у процесі ведення якого комплексно вирішуються правові, соціально-економічні, організаційно-територіальні та екологічні завдання.

Тому всі дії, пов'язані з перерозподілом земель, утворенням нових землеволодінь (землекористувань), організацією ефективного використання та охорони земель варто здійснювати винятково на основі достовірної земельно-кадастрової інформації про об'єкти земельної власності як основи ефективного використання національного багатства України – земельних та інших ресурсів – а також управління землекористуванням юридичних і фізичних осіб.

Однак, протягом усього часу реформування земельних відносин і відносин власності в Україні не створено земельно-кадастрової системи. Попри внесення кількох законопроектів про державний земельний кадастр, його поняття та суть на законодавчому рівні так і не визначено – зокрема, через непрофесійність і неповноту таких визначень. Не є винятком й остання (четверта) версія законопроекту (реєстр. №8077 від 4 лютого 2011р.). Така ситуація вкотре актуалізує необхідність концептуального розгляду проблеми та аргументованого окреслення тієї системи державного земельного кадастру (ДЗК), яку необхідно побудувати в Україні.

Поняття і функції Державного земельного кадастру

Згаданий вище законопроект містить наступне визначення: “Державний земельний кадастр – інформаційна система відомостей про земельні ділянки, розташовані в межах кордонів України, їх цільове призначення, види функціонального використання, обмеження у використанні земельних ділянок, а також дані про кількісну та якісну характеристики земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами”. Чи може законодавець обмежитися цим визначенням?

Якщо розглядати склад об'єктів нерухомості за їх видами як об'єктів цивільного права, то можна вирізнити дві головні категорії нерухомих речей: об'єкти,

міцно пов'язані із землею, і природні ресурси. Ми звикли називати нерухомістю будинки і споруди. Але лісові земельні ділянки, відокремлені водні об'єкти тощо – це ті ж нерухомі речі, які треба ідентифікувати й описувати. Отже, коло об'єктів обліку в Державному земельному кадастрі (далі – ДЗК) не може обмежуватися винятково “земельними ділянками”, а має бути розширене, як це показано на схемі “Склад об'єктів обліку в державному земельному кадастрі”.

На цей час в Україні найбільшою проблемою є процес запису інформації про земельну власність, використання та оцінку земель у складі державного земельного кадастру.

Як відомо, світова практика знає лише два види систем обліку земельних ділянок. Одна застосовується,



як правило, з метою управління, об'єкти враховуються для моделювання під час вирішення завдань управління. Друга – це облік, що дозволяє по закінченню процедури державної реєстрації правоустановчих документів і земельних ділянок як основного об'єкта державного земельного кадастру, ідентифікувати цей та інші об'єкти, пов'язані із земельними ділянками відповідними правами та обов'язками, з наслідками, що випливають.

ДЗК в Україні – система другого виду, насамперед правова. Тому, *по-перше*, положення, які випливають у проекті Закону про ДЗК, спрямовані, першою чергою, на формування правової частини системи земельного кадастру. Об'єкти обліку, що фігуруватимуть у ньому, це земельна ділянка, що є головним об'єктом нерухомості, будинки, меліоративні та інші споруди, землекористування, багаторічні насадження, ділянки надр і водні об'єкти¹.

По-друге, повинна бути реалізована презумпція офіційного опису врахованого об'єкта, тобто перевага офіційного опису відомостей, що є в державному земельному кадастрі, перед будь-якими іншими описами цього об'єкта. Це принципова позиція, оскільки від імені держави об'єкт ДЗК



визнається існуючим у тих межах і з тими характеристиками, що присвоєні йому під час внесення до державного реєстру земель.

Відповідно, поняття державного земельного кадастру необхідно розуміти як єдину державну систему підтвердження та визнання документів і відомостей про державний кордон України, межі адміністративно-територіальних утворень, кадастрових зон і кварталів, зон територіальних обмежень у використанні земель, земельних ділянок, а також опис і зберігання відомостей про класифікацію земель, кількісний і якісний їх стан, розподіл земель за категоріями, формами власності, серед власників землі та землекористувачами, оцінку земель і земельних ділянок та їх правовий режим.

Визначений у такий спосіб ДЗК може виконувати ряд функцій. А саме:

перша – облікова, потрібна для забезпечення реєстрації земельно-кадастрових об'єктів і прав на них;

друга – фіскальна. Держава повинна формувати оподатковувану базу на основі реальних даних і визначати кадастрову вартість об'єктів шляхом відповідної нормативної грошової оцінки. Податкова служба на цей час має одну з найрозвиненіших інформаційних систем і готова до інтеграції для створення оподаткованої бази об'єктів землекористування;

третья – інформаційна, забезпечення громадян, бізнесу, держави достовірними, юридично значимими відомостями про об'єкти землекористування. Це дозволяє підвищити конкуренцію і використовувати інформацію для державного регулювання земельних відносин, планування, для інвестиційних проектів тощо.

Можна розширити першу функцію, що впливає з мети системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: *забезпечення визнання та захисту державою прав на нерухоме майно, створення умов для функціонування ринку нерухомого майна*. Зокрема: першу функцію можна змінити на реєстраційно-облікову. Адже перший розділ Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, за який відповідають органи юстиції, формується переважно на земельно-кадастрових відомостях. Для реєстрації вже врахованих об'єктів нерухомості не потрібно вимагати повторного обліку. **Відповідальність між органами реєстрації прав та органами ведення кадастру повинна бути чітко розмежована, описана регламентними документами.**

Інформаційні ресурси об'єктів ДЗК і Державного реєстру речових прав повинні інтегруватися. Тому мають бути чітко описані стандарти, електронний оборот для зовнішніх користувачів з метою обміну та використання громадянами в доступний і швидкий спосіб.

Нарешті, кадастровий облік природних ресурсів повинен здійснюватися на просторовій основі. Потрібно, зрештою, зробити електронну карту країни з поміткою чітких меж адміністративно-територіальних утворень, кадастрових зон і зон територіальних обмежень.

ДЗК у земельних правовідносинах

У науці і практиці земельного права земельні правовідносини поділяють на матеріальні і процесуальні – відповідно до поділу норм права за організаційними формами. Матеріальні земельні правовідносини регулюються нормами, що встановлюють права та обов'язки суб'єктів земельних відносин (наприклад, право на отримання земельної ділянки). Процесуальні регулюються нормами, що встановлюють порядок виникнення, зміни і припинення земельних правовідносин (наприклад, порядок здійснення землеустрою (*землепорядного процесу*), ведення державного земельного кадастру, процедура розгляду земельних спорів тощо).

За функціональною спрямованістю норм земельного права, земельно-процесуальні правовідносини поділяються на регулятивні та охоронні. Ведення ДЗК належить як до регулятивних – у частині поведінки суб'єктів земельно-кадастрових правовідносин, так і до охоронних – у частині негативної реакції держави на неправомірну поведінку земельно-процесуальних правовідносин (наприклад, з вирішення земельних спорів щодо меж земельних ділянок чи меж обмежень у використанні земель).

Характеристика складових ДЗК за функціональною спрямованістю норм земельного права наведена в таблиці *“Характеристика складових частин державного земельного кадастру за функціональною спрямованістю норм земельного права”*. Виходячи з того, що всі складові ДЗК за функціональною спрямованістю норм земельного права належать до регулятивного та охоронного виду земельно-процесуальних правовідносин, його відомості повинні мати юридичний статус. Отже, *державний земельний кадастр не може бути звичайною інформаційною системою відомостей про земельні ділянки*.

Ієрархічна система ДЗК дозволить одержувати достатні для управління, детальні або узагальнені

відомості про кадастрові зони (квартали), суб'єктів тощо. Достовірність і точність відомостей буде забезпечена їх інтеграцією, а в перспективі має бути поставлене завдання інтеграції земельного кадастру, кадастру нерухомості та системи галузевих кадастрів. Інформаційне забезпечення – це насамперед оперативний доступ до відомостей (що також дозволить здійснювати моніторинг будь-яких об'єктів).

І, нарешті, державна земельно-кадастрова система – ключ до ефективного муніципального управління розвитком територій. Точаться дискусії про те, чи можна віддавати кадастровий облік на муніципальний рівень. Ми пропонуємо мінімізувати параметри, які будуть однозначно ідентифікувати об'єкт землекористування, – відповідно, на національному рівні матимемо інформацію, необхідну та достатню для прийняття рішень і на місцевому рівні.

Отже, одне із ключових стратегічних завдань ведення ДЗК полягає в тому, щоб розділити процедуру процесуальних правовідносин у сфері формування (землеустрою), державної реєстрації та обліку й оцінки об'єктів державного земельного кадастру. Об'єктами ДЗК є: *державний кордон України; межі територій адміністративно-територіальних одиниць; межі територій з обмеженим і особливим режимом використання земель; земельні ділянки, об'єкти водного фонду, як складові процесуальних правовідносин у сфері ДЗК, а саме: прибережні морські води шириною 12 морських миль; води портів України; води заток, бухт, лиманів, гаваней і рейдів, береги яких повністю належать Україні, а також обмежені лінією державного кордону частина вод річок, озер та інших водойм*.

Насамперед потрібно виокремити умовно ту частину формування об'єктів ДЗК, що має перейти на ринок саморегульованих організацій, тобто має здійснюватися господарюючими суб'єктами, що діють на ринку і спроможні конкурувати (схема *“Модель багатопільового використання відомостей державного земельного кадастру”*).

Характеристика складових частин державного земельного кадастру (ДЗК) за функціональною спрямованістю норм земельного права

№ п/п	Назва складової частини ДЗК	Функції складової частини ДЗК	Вид земельно-процесуальних правовідносин	Зміст складової частини ДЗК
1	Кадастрове зонування	Реєстраційна, облікова, інформаційна	Регулятивні	1) місце розташування обмежень щодо використання земель; 2) межі кадастрових зон і кварталів; 3) межі оціночних районів і зон; 4) кадастрові номери (території адміністративно-територіальних одиниць)
2	Державний реєстр	Реєстраційна, облікова	Охоронні	1) книга записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок; 2) Поземельна книга, яка містить відомості про земельну ділянку; 3) книга записів реєстрації територіальних обмежень щодо використання земель 4) книга записів реєстрації меж адміністративно-територіальних утворень
3	Облік кількості і якості земель	Облікова, фіскальна, інформаційна	Охоронні та регулятивні	1) облік кількості земель і земельних ділянок; 2) облік якості земель
4	Оцінка земель і земельних ділянок	Фіскальна, інформаційна	Регулятивні	1) бонітування ґрунтів; 2) економічна оцінка земель; 3) нормативно-грошова оцінка земель і земельних ділянок; 4) експертна грошова оцінка земельних ділянок

Модель багатоцільового використання відомостей державного земельного кадастру



Принципи ведення Державного земельного кадастру

Принципові позиції стосовно ведення ДЗК є наступними:

- **обов'язковість обліку всіх об'єктів** у межах земельної ділянки, незалежно від форми власності та місця розташування на території України;
- **обов'язковість єдності правил і технологій ведення ДЗК.** Усі реєстраційні та облікові операції, операції з надання інформації, надання засвідчених виписок повинні відбуватися за одними правилами. Жодних інших вимог і тлумачень закону не повинно бути;
- **безперервність ведення ДЗК,** оскільки оборот об'єктів земельної власності відбувається щодня;
- **публічність інформації.** Земельний кадастр – це публічний реєстр. Тут не може бути закритої інформації. Інформація повинна бути структурована таким чином, щоб відомості з ДЗК і публічного реєстру були доступні кожному за всім зрозумілими правилами, встановленими нормативними актами. Не може бути відмовлено в одержанні інформації, якщо запит відповідає нормам закону.

Усі складові ДЗК є взаємозалежними і взаємопов'язаними. Головне завдання системи – забезпечення державних гарантій для власників зареєстрованих об'єктів земельного кадастру. Сьогодні, на жаль, таких гарантій майже немає. Система реєстрації прав на землю повинна створювати страхові фонди, які мають покривати збитки суб'єктів прав, якщо їх права порушені в рамках реалізації системи реєстрації прав. Цей напрям процесуальних правовідносин не врегульований зовсім. Водночас, у вказаному проекті Закону про ДЗК навіть не задекларована система страхування діяльності чиновника, який веде облік, і страхування баз даних.

У кінцевому підсумку, записи в ДЗК його об'єктів є єдиним доказом для того, щоб усунути земельно-майнові спори, ходіння по різноманітних інстанціях і можливості судів приймати різні рішення. Тому повинно бути одне джерело та єдині правила інформаційної обробки відомостей.

ВИСНОВКИ

1. Відомості ДЗК в Україні використовуються для державної реєстрації прав на нерухоме майно, оподаткування землекористування, орендної плати, регулювання земельних відносин, планування використання земель і землеустрою, охорони земель і ґрунтів тощо. Тому вони повинні мати юридичний статус і вноситися та видаватися з кадастру згідно з нормами процесуальних правовідносин.

2. ДЗК необхідно розуміти як єдину державну систему документів і відомостей про державний кордон України, межі адміністративно-територіальних утворень, кадастрових зон і кварталів, зон територіальних обмежень у використанні земель, земельних ділянок, а також відомостей про класифікацію земель, їх кількісний і якісний стан, розподіл земель за категоріями, формами власності, серед власників землі та землекористувачами, оцінку земель і земельних ділянок та їх правовий режим.

3. Основними функціями ДЗК в Україні повинні бути реєстраційно-облікова, фінансова, інформаційна, а використання його відомостей – багатофункціональним, зокрема для: цивільного обороту земельних ділянок і майнових об'єктів, що тісно пов'язані з ними, забезпечення гарантій державою прав власності на землю, збору земельних платежів, організації ефективного та раціонального використання земель та інших природних ресурсів.

4. Усі складові ДЗК за функціональною спрямованістю норм земельного права належать до регулятивного та охоронного виду земельно-процесуальних правовідносин, відповідно його відомості повинні мати юридичний статус, записи – бути єдиним доказом для того, щоб виключити всі земельні спори, ходіння по різноманітних інстанціях і можливості судів приймати різні рішення. Відповідно, ДЗК не може бути звичайною інформаційною системою відомостей про земельні ділянки. ■

ІДЕАЛІЗОВАНА ЗРАЗКОВА КАДАСТРОВО-РЕЄСТРАЦІЙНА СИСТЕМА: УЯВНИЙ ЕКСПЕРИМЕНТ



Малкольм Д. ЧАЙЛДРЕСС,
старший спеціаліст Світового Банку
з управління земельними ресурсами

У цьому тексті пропонується здійснити уявний експеримент: що б ви зробили, якби вам вдалося поєднати найкращі сторони існуючих у світі кадастрово-реєстраційних систем в одну нову систему та запровадити її з новими повноваженнями? Як би ви вберегли нову досконалу систему від гонитви за рентою та користю?

Ці питання можуть бути далеко не самоочевидними, без єдиної “правильної” відповіді – політики Центральної Європи мали вирішувати їх для кожної країни, намагаючись перейти від приватизації і перерозподілу власності до адміністративної підтримки активних ринків нерухомості і збалансованої участі громадськості в заохоченні ефективного, справедливого і сталого землекористування.

Цей процес триває до сьогодні, і його важливість ще більше зросла зараз, коли підйоми і спади в міській нерухомості, підвищення цін на продовольство та екологічні кризи роблять земельні ринки та землеустрій важливим фактором сталого розвитку, державного управління, екологічної і соціальної справедливості в регіоні¹.

Ідеалізований глобальний гібрид

Ми пропонуємо одну, безумовно оригінальну відповідь на це питання. Наша еклектична система, яку ми назовемо “ідеалізованим глобальним гібридом”, поєднує голландську технологічну досконалість і підхід до приватного сектору, прагматизм у ставленні до земельних меж, властивий британській системі, орієнтацію на клієнта австралійської системи і підзвітність виборцям американської системи.

Система не здаватиметься незвичною: досвід світу, і зокрема країн з розвинутими кадастрово-реєстраційними системами, демонструє більше подібностей, ніж відмінностей у вирішенні практичних

питань формалізації, фіксації та оновлення інформації про землю й майно з високими стандартами точності, юридичної надійності і зручності для користувача. Зрештою, найбільша подібність стосується інституціоналізованих практик належного врядування і підзвітності державного управління, що втілюються через стандарти обслуговування, професійні здібності та етику, автоматичну обробку даних, орієнтацію на клієнта та політичну підзвітність.

Хоч інформаційні технології відіграють провідну роль в управлінні складною інформаційною і бізнесовою діяльністю в цих системах, технічні рішення не можуть бути кращими за середовище й мають

¹ У статті використано джерела: Enemark, Stig. (2010) Spatially Enabled Land Administration: Responding to the Global Agenda and Addressing Societal Needs. Keynote paper at The GSDI-12. – World Conference, Singapore, October 2010; United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). – Working Party on Land Administration. (2000). Study on Key Aspects of Land Registration and Cadastral Legislation.

ґрунтуватися на “операційних системах” місцевого доступу, інституційного розвитку та розвитку можливостей, судовій системі, здатній забезпечити верховенство права в діях з нерухомістю, та активному суспільстві, яке вимагатиме ретельного надання ефективних послуг і відкидатиме корупційні або неприйнятні практики.

Перед тим, як взятися за цю задачу, уявний експериментатор може задатися питанням: а яке сучасному громадянину діло до зарозумілої, архаїчної, буквоїдської і бюрократичної сфери кадастрово-реєстраційної системи? Річ у тім, що, *по-перше*, від неї залежить правова захищеність його дому, саду й городу, а, *по-друге*, суспільство покладається на ці відомості для управління майном і здійснення обородок (купівлі-продажу, винайму, успадкування, розподілу, застави тощо).

Нинішній скандал з вилученням заставленого майна у Сполучених Штатах показав, що громадяни не можуть безмежно сподіватися на захищеність цих даних. А така захищеність і здатність до управління виростає на колективному ґрунті: кадастрово-реєстраційна система у країні, регіоні чи місцевості має ключове значення для стійкого розвитку. Відносини між землею, її користувачами і ширшою соціально-економічною системою називають парадигмою стійкого землеустрою (схема “*Парадигма стійкого землеустрою*”). Вигоди доброї кадастрово-реєстраційної системи проявляються в усіх секторах економіки й суспільства. Зокрема, міське будівництво, сільськогосподарське виробництво та використання природних ресурсів дуже залежать від якісного розпорядження земельними ресурсами, з належним заохоченням інвестицій, використанням і збереженням ресурсів.

Функції кадастрово-реєстраційної системи, зокрема реєстрації і кадастру землі, мають першочергове значення в парадигмі стійкого землеустрою через визначення прав власності та інших прав, обмежень, обов’язків та інтересів щодо землі, географічне



зображення земельної ділянки, якої вони стосуються, і зв’язок цієї інформації з фізичною чи юридичною особою. Земельні ринки, освоєння території та інвестиції в землю та будівництво спираються на документальну базу реєстрації землі та кадастру, а впевненість фігурантів у їх земельних правах прямо залежить від якості функціонування згаданих інститутів.

Тому гарантія власності за міцного юридичного захисту дає суспільству довгий перелік переваг:

- безпечність землеволодіння;
- зменшення кількості земельних спорів;
- вдосконалення передачі власності;
- заохочення земельного ринку;
- безпека кредиту;
- контроль земельного ринку;
- спрощення реформ земельної політики;
- управління державними землями;
- забезпечення оцінки землі;
- вдосконалення фізичного планування і природоохоронної діяльності;
- облік інформації про земельні ресурси;
- надання геопросторових даних.

Отже, бюрократичні хитросплетіння управління землею є насправді ключовим інституційним елементом управління і підґрунтям для розвитку економіки, суспільства та довкілля.

Тому, спроектуємо ідеалізовану глобальну гібридну кадастрово-реєстраційну систему:

- вона поєднає функцію реєстрації землі і кадастрову функцію в одній автоматизованій системі земельної інформації, що ґрунтується на вимогах до основних даних комплексної інформаційної системи чи бази даних (як у Нідерландах чи Швеції);
- вона буде повною і сучасною, доступною за плату в мережі і для здійснення обородок у мережі ліцензованими сертифікованими користувачами (як у Шотландії);
- її дані використовуватимуться у судових справах, і сама система майже повністю виключатиме програш у суді (як в Австралії), натомість забезпечуватиме відшкодування у разі збитків внаслідок використання даних реєстру;

Парадигма стійкого землеустрою



- клієнти виграють, отримуючи від системи варті їх грошей послуги, і матимуть впевненість у тому, що послуги системи справедливо оцінені і вільні від корупції. Очікувані вигоди використання системи, відносні витрати і легкість доступу з часом знизять тіньові оборудки до несуттєвого рівня;
- базові геопросторові та атрибутивні дані, включаючи імена конкретних власників об'єкта власності, будуть загальнодоступними з можливістю пошуку;
- ці дані, просторово прив'язані до національної геодезичної мережі та системи вуличної адресації, надаватимуться для комерційного користування за обґрунтовану плату (як у Великій Британії, Канаді та Австралії). Система буде самоокупною за рахунок плати за користування та створюватиме додаткові економічні переваги від комерціалізації певного типу земельної інформації.

Далі розглянемо складові системи: реєстрацію землі, кадастр, інформаційну інфраструктуру, стандарти просторових даних, управління системою та управлінське середовище.

Реєстрація землі

Реєстрація землі – це процес офіційного оформлення прав на землю у вигляді актів або титулу на майно. Він означає, що існує офіційний архів (земельний реєстр) прав на землю або актів, що стосуються змін у юридичному статусі позначених земельних ділянок. Він дає відповідь на питання, хто володіє майном і як визначаються права та інтереси у власності.

Кадастр – це систематично впорядкований облік даних про об'єкти власності на території певної країни чи району на основі зйомки їх меж. Такі об'єкти власності системно ідентифікуються за допомогою певних унікальних номерів ділянок. Контури об'єкта та ідентифікатор ділянки зазвичай показані на великомасштабних картах, які, разом з реєстрами, містять опис, розмір, вартість кожного об'єкта та юридичні права, пов'язані з ділянкою. Вона дає відповідь на питання, де і скільки. Ясно, що ці дві групи даних мають містити систематичні й автоматичні перехресні посилання з тим, щоб забезпечити відповідь на різного роду запити та інформаційні потреби, що виникають у сучасній економіці.

Є два основні типи систем реєстрації землі – системи актів і системи реєстрації правового титулу.

Системи актів фіксують угоди, пов'язані із земельною ділянкою, і мають визначатись іменем і

ділянкою. Система реєстрації актів означає, що реєструється власне акт, тобто документ, де описана окрема оборудка. Цей акт засвідчує, що відбулася конкретна оборудка, але сам по собі не є доказом юридичних прав задіяних осіб і, відповідно, свідченням законності оборудки. Тому перед безпечним здійсненням будь-якої операції імовірний новий власник має простежити її власність через чинний ланцюжок зміни титулу аж до найпершого титулу чи принаймні дати позовної давності, що гарантувало б відсутність конфлікту. Реєстрація актів, “базова” чи “вдосконалена” (на основі зйомки та документів компетентних нотаріусів, а також активної ролі реєстру), зазвичай застосовується у країнах, що ґрунтуються переважно на римському праві (у Європі: Франція, Іспанія, Бельгія, Нідерланди), а також країнах, на які римська правова система вплинула через колонізацію: Південна Америка, частково Північна Америка, деякі африканські й азійські країни.

Система реєстрації правового титулу означає, що об'єктом реєстрації є власне ділянка, а не акт. На кожен маєток заводять паперове або електронне досьє, яке містить повну географічну інформацію, а також ім'я законного претендента і обмеження та обтяження, пов'язані з ділянкою.

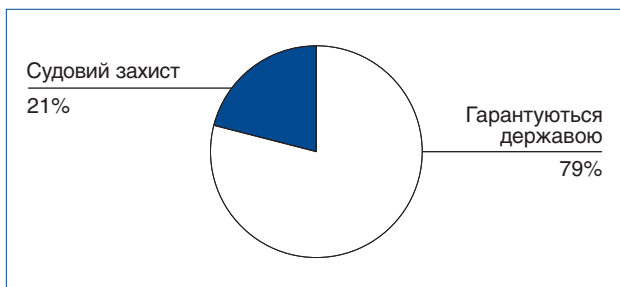
У світі існують як системи актів, так і системи реєстрації титулу, що ґрунтуються на однакових принципах, а різняться переважно процедурами². Так, у групах країн, що використовують ту чи іншу систему, дещо по-різному здійснюється картографічне забезпечення. Наприклад, англійська група використовує великомасштабні карти британської військово-геодезичної служби та дозволяє використання природних орієнтирів меж (стіна, лісопосадка), німецька група – кадастрові карти на основі ділянок, а група Торенса використовує плани зйомки на місці. Втім, технологічний розвиток дедалі більше робить відмінності між цими системами незначними. Реєстрація земель і кадастрова інформація дедалі більше управляються як уніфікована база даних у дуже гнучкому середовищі.

Інший спосіб класифікації систем реєстрації правового титулу ґрунтується на більш функціональній основі: чи передбачає реєстрація гарантію держави, чи можна виправляти помилки, підробки та незаконне володіння в реєстрації; на відмінностях у картах і зйомці та в методах початкового складання. Як показано на діаграмі “Чи гарантовані права державою?”, в більшості країн, досліджених Робочою групою із управління земельними ресурсами Європейської економічної комісії ООН (ЄЕК ООН), існує певна форма державної гарантії зареєстрованих прав. Помітним винятком є США, де майже повністю покладаються на страхування титулу для пом'якшення ризиків для титулу, що досить дорого коштує учасникам майнових оборудок.

² Так, англійська група систем актів охоплює більшу частину США, деякі провінції Канади, Нігерію, Індію і Шрі-Ланку. Германсько-швейцарсько-скандинавська група систем актів охоплює Німеччину, Австрію, Ельзас, Лотарингію, Швейцарію, Єгипет, Туреччину, Швецію, Данію, Нідерланди, Швецію, Норвегію і Фінляндію.

До групи Торенса з її системами реєстрації правового титулу належать Австралія, Нова Зеландія, ряд провінцій Канади, деякі райони США, Марокко, Туніс, Сирія. Ця система приділяє увагу доступності зареєстрованих даних. Англія, Ірландія та Шотландія мають системи подібні до цього типу й недавно запровадили можливості електронного відчуження та електронного підпису.

Чи гарантовані права державою?



Отже, систему актів чи титулів обрати для ідеалізованої глобальної гібридної кадастрово-реєстраційної моделі? Насамперед, слід зазначити, що в повністю інтегрованій моделі даних відмінності є набагато менш важливими, ніж попередньої паперової доби. Ми обираємо систему титулів для надання найбільшої безпеки через державне гарантування титулу та об'єднуємо кадастр і реєстр разом, у єдиній моделі даних та інформаційній системі, створивши в такий спосіб архів з можливістю електронного пошуку всіх об'єктів, що стосуються конкретної земельної ділянки, і таким чином зробивши пошук за титулом легким, швидким і надійним.

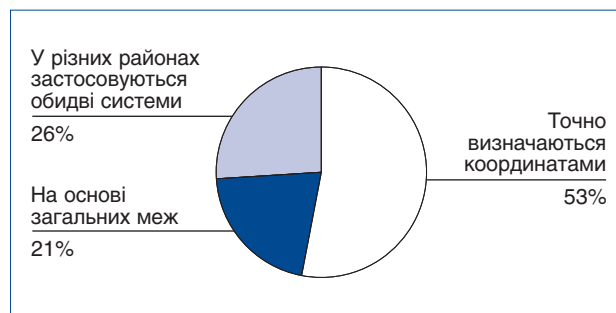
Кадастр

Завдання кадастру переважно географічно орієнтоване, тобто – фіксація і зображення ділянки в точному співвідношенні з поверхнею землі, особливо відносно сусідніх меж і деталей рельєфу. Для цього в кадастрі мають бути відбиті всі характеристики ділянки з достатньою для суспільства точністю на великомасштабній карті з ідентифікаційними кадастровими номерами ділянки. Цей ідентифікаційний кадастровий номер використовують у земельному реєстрі для унікального позначення об'єкта правових відносин. Ідентифікатор (його зазвичай називають *унікальним ідентифікаційним номером ділянки*³) поєднує юридичну характеристику майнової ділянки з її картографічним зображенням. Крім карти чи геометричного зображення ділянки, кадастр містить описові характеристики ділянки, зазначені текстом, а саме: унікальний ідентифікаційний кадастровий номер ділянки, місце розташування, площу, вид використання та атрибути на зразок даних для сплати земельного податку (такі, як оціночна вартість, власник та/або платник податку). Кадастрова інформація також містить перехресне посилання на земельний реєстр прав.

Кадастрові системи варіюють залежно від того, як межі ділянок відображаються і описуються географічно. Англійська система, відома як “система загальних меж”, використовує переважно фізичні межові знаки, штучні чи природні. Точне проходження межі між цими фізичними знаками залежить від “загального” земельного права відповідної країни⁴. Водночас, система передбачає також “фіксацію” точно визначених меж, якщо цього бажають власники. Після внесення точних даних зйомки (тобто геометричних

координат) до земельного реєстру межа “юридично” фіксується для всіх і гарантується. Без реєстрації точних даних зйомки ці межі юридично не фіксуються та мають юридичний ефект “загальних меж”. Вибір між “загальними” і “фіксованими” межами залежить від швидкості створення/оновлення системи, наявності фізичних знаків, очікуваних можливих спорів, гарантій захисту та витрат. Отже, для вибору стратегії для вашого регіону потрібен розрахунок витрат і вигод. Як видно з діаграми “Як визначаються зареєстровані межі об'єкта власності?”, в дослідженні ЄЕК ООН позиції респондентів розділилися між визначенням на основі координат і загальних меж.

Як визначаються зареєстровані межі об'єкта власності?



Отже, загальні чи фіксовані межі обрати для нашої ідеалізованої зразкової системи? Ми обрали систему загальних меж, як у Великій Британії, з можливістю фіксації меж на вимогу і коштом власників, щоб уникнути витратної і загалом зайвої наземної зйомки ділянок, межі яких не оскаржуються. Ми оцифруємо всі наші карти ділянок у системі географічних даних, прив'язаній до національної системи координат, з тим, щоб їх можна було прив'язати до всіх інших видів географічних даних – від систем комунальних послуг до районування і надзвичайних планів. Водночас ми введемо всі юридичні дані реєстру в одній моделі даних – з тим, щоб пошук за кадастровими ідентифікаторами видавав списки прав власності, і навпаки.

Об'єднувати кадастр і реєстр в одному відомстві, чи розділяти їх?

Об'єднувати кадастр і реєстр в одному відомстві, чи розділяти їх? Світовий досвід знає обидва варіанти. В нашій ідеалізованій глобальній гібридній системі ми обрали одну установу з окремими реєстраційним і кадастровим підрозділами, пов'язаними електронікою та автоматикою в одну інформаційну модель й одне інформаційне середовище, типу німецького. Це забезпечує вищий ступінь спеціалізації ключових функцій реєстрації і кадастру, а також широку систему стримувань і противаг дій кожного підрозділу іншим, водночас гарантуючи цілісність і одноманітність фактичного інформаційного середовища, з повним збігом кадастрових і реєстраційних даних і функцій та постійним оновленням⁵.

³ В українській термінології – ідентифікаційний кадастровий номер ділянки. *Ред.*

⁴ Термін “загальні межі” (*general boundaries*) походить з англійської системи земельного обліку.

⁵ Модель з однією установою може містити ризики надмірного зосередження влади, але вона має суттєву перевагу в тому, що долає можливе небажання співпрацювати між кадастровою та реєстраційною службами.

Щоб ця система працювала, потрібні чотири ключові адміністративних органи, кожен з окремою спеціалізованою функцією в робочому процесі реєстрації, передачі власності та оновлення, кожен перевіряє і врівноважує інших:

- **нотаріуси** відповідають за правильність і достовірність документів, що подаються реєстратору;
- **геодезичні та картографічні служби** відповідають за географічну ідентифікацію і характеристики майнової ділянки (ділянок);
- **реєстратори** відповідають за цілісність, зберігання, доступ і ведення земельних архівів, для забезпечення коректної картини їх юридичного статусу;
- **управління інформаційних технологій** займається веденням бази даних, геопросторовим відображенням, наданням користувачам, зв'язком і безпекою, тобто всіма функціями, необхідними для обліку та надання інформації.

Тому в нашій ідеалізованій моделі законодавством буде чітко визначено відповідальність і ролі кожного з учасників процесу та покладено відповідальність за помилки чи недбалість у їх роботі.

Як наша система може забезпечити добропорядність і втілити належне врядування? Для успіху, реєстрація землі і кадастр повинні користуватися громадською підтримкою. Тому у США реєстраторів обирають на місцях. Якщо вони не впораються, їх можна переобрати на наступних виборах. У нашій ідеалізованій системі реєстратори в кожній місцевій юрисдикції мають бути виборними, буде передбачено доступ громадськості до земельних архівів на вимогу, призначено незалежного омбудсмена і канал для скарг національному органу контролю, запроваджено регулярні опитування серед користувачів, результати яких публікуватимуться щороку.

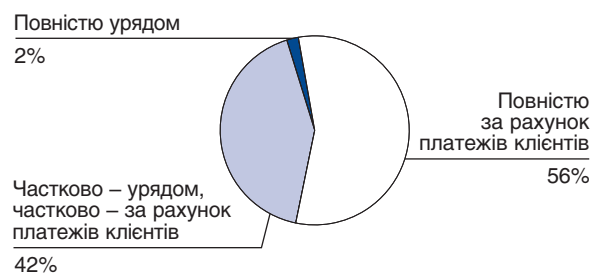
Потрібно розділити адміністративний персонал, який лише отримує і переспрамовує запити, і технічний персонал, який розглядає їх, щоб обмежити можливості для дрібної корупції, і встановити жорсткі стандарти обслуговування для кожного виду обладнання. Все це є у світі, а політика відкритого доступу до реєстраційних записів запроваджена в переважній

більшості країн, охоплених дослідженням ЄЕК ООН (діаграма “Чи відкритий земельний реєстр для громадського контролю?”).

Фінансування системи земельного обліку

Ми маємо можливість фінансувати систему з урядового бюджету, одночасно за рахунок платежів клієнтів і бюджету, чи цілком за рахунок платежів клієнтів. Як видно з діаграми “Яким чином фінансується реєстрація землі?”, переважна більшість систем, досліджених ЄЕК ООН, або повністю фінансується за рахунок платежів клієнтів, або поєднує платежі клієнтів та урядове фінансування. Наша ідеалізована глобальна гібридна система надає перевагу змішаній системі джерел фінансування, оскільки деякі обладнання можуть мати громадську користь, і часткове дотування окремих обладнань може сприяти загальному благу.

Яким чином фінансується реєстрація землі?



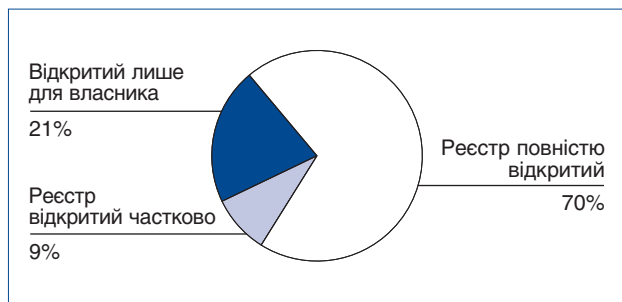
Ось як виглядає наша система:

- автоматична реєстрація кожної обладнання, доступна на місцевому рівні;
- систематично та автоматично прив'язана до кадастрової інформації кожної ділянки в системі реєстрації титулів, якою керує єдина, самоокупна установа з управління власністю;
- відзначається високим ступенем зручності для користувача та містить засоби, що забезпечують її повноту і прозорість.

Мабуть, у цьому формулюванні зосереджено найкращий світовий досвід.

Що стосується складності управління такою системою, то ми лише окреслили регуляторно-правову конструкцію, розвиток людського потенціалу, фінансові аспекти, інформаційні та картографічні технології, системи отримання даних, необхідні для того, щоб наша ідеалізована система могла опрацьовувати тисячі операцій на день. Але навіть неповна картина, яку дав уявний експеримент, свідчить, що світові практики кадастрово-реєстраційних систем мають певні чіткі спільні базові риси. Зацікавлені в еволюції нових і реформуванні існуючих систем можуть скористатися врахуванням цих рис і сміливо поміркувати, як їх можна використати в поєднанні, в інтересах парадигми стійкого землеустрою. ■

Чи відкритий земельний реєстр для громадського контролю?



РЕЗУЛЬТАТИ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН І ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ РИНКОВОГО ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ



Анатолій ЮРЧЕНКО,
завідувач кафедри ННІ економіки
природних ресурсів та екології землекористування ДЕАПОУ
Міністерства екології та природних ресурсів України

За 20 років земельної реформи в Україні відбулися суттєві зміни у структурі земельної власності, які так і не викликали зростання ефективності землекористування, зокрема в аграрній сфері, де земельні ресурси є головним засобом виробництва. Приватизація сільськогосподарських угідь не супроводжувалася системним зростанням рівня гарантування державою непорушності набутих громадянами та юридичними особами країни прав на земельні ділянки.

Внаслідок погіршення рівня земельно-кадастрової діяльності зростає занепокоєність у запровадженні та ефективному функціонуванні ринку земель сільськогосподарського призначення, як необхідної передумови оптимізації аграрної структури, розв'язання соціально-економічних і демографічних проблем сільського населення.

Перебіг земельної “реформи”

Забезпечення достовірності прав на земельну власність є одним із найважливіших обов'язків органів виконавчої влади в питаннях забезпечення конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян країни. В сучасних умовах ці обов'язки покладені на державні органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Але, за свідченнями дослідників, за час “реформ” здебільшого втрачено інформаційну базу регулювання земельних відносин і захисту прав громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави¹. У більшості сучасних аграрних землеволодінь і землекористувань немає планово-картографічних і земельно-кадастрових матеріалів. Зanedбано облік кількості земель. Практично зведено нанівець облік якісного стану земельних ресурсів держави. Нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення, виконана на матеріалах радянських часів, безнадійно застаріла. Реєстрація земельних ділянок здійснюється безвідповідально і фрагментарно.

У процесі реформування відбулося прогресуюче зростання вартості земельно-кадастрових робіт, бюрократизація як процесу, так і форм та змісту відповідних процедур. Водночас катастрофічно знизилась якість оформлення правовстановлюючих документів на землю та посвідчення прав на земельні ділянки.

Основна частина земельно-кадастрових робіт, передбачених законодавством (ст.196 Земельного кодексу України), не виконується зовсім, інші, як наприклад, облік кількості та якості земель, здійснюються формально, що викликає сумнів у достовірності відповідної інформації. За роки земельної реформи чотири рази змінювалися форма і зміст державних актів на право приватної власності на землю.

Формування сучасної аграрної структури відбулося без земельно-кадастрового і землевпорядного супроводу в частині формування землекористувань сучасних товарних сільськогосподарських підприємств, визначення їх меж, структури земельної власності, площ земельних і сільськогосподарських угідь.

¹ Див.: Новаковський Л.Я. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення регулювання земельних відносин. – Землевпорядний вісник, 2009, №4, с.23.

Кількість аграрних підприємств неконтрольовано зростає і, за даними Держкомстату, становить понад 57 тис.²

Зупинено (практично не розпочавшись) розмежування земель державної і комунальної власності. Інвентаризація земель відбувається як безкінечний в часі та формальний і затратний процес.

У матеріалах державного земельного кадастру (ДЗК) немає будь-якої офіційної інформації про майже 70% земельних ділянок, на які оформлені правовстановчі документи (їх кількість – близько 25 млн.³). Технічний рівень встановлення меж для мільйонів земельних ділянок громадян є переважно низьким. Не всі з них мають координати поворотних точок. При їх визначенні використовувалися різні системи координат. У більшості випадків місця розташування земельних ділянок на кадастрових планах і на місцевості не збігаються.

Допомогу Україні в налагодженні цивілізованого земельного кадастру з перших років незалежності Україні намагалися надати численні міжнародні спонсорські організації, як безпосередньо, так і шляхом надання грантів. Виразним свідченням непослідовності і безпорадності держави є ситуація з проектом “Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру” в частині розвитку системи кадастру. Після того як Мін’юст, завдяки змінам у законодавстві, перейняв на себе ведення реєстру прав на нерухоме майно, Світовий банк реструктуризував проект і скасував фінансування створення реєстру прав на нерухоме майно.

Не виконана Програма створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, яка передбачала завершення зазначеного створення ще у 2005р. Державна реєстрація земельних ділянок здійснюється не державним органом влади, а підприємством, відповідні повноваження якого не встановлені Законом.

Практичного застосування не мають результати встановлення обмежень прав на земельні ділянки, які формально фіксуються у правовстановчих документах. Постійною проблемою залишається встановлення та відновлення меж адміністративно-територіальних одиниць.

Безвідповідальною імітацією ефективної державної земельної політики у сфері межування земельних ділянок, посвідчення прав на них відповідними правовстановлюючими документами та здійснення державної реєстрації земельних ділянок є численні спроби прийняти Закон України “Про Державний земельний кадастр”, а також багаторічні суперечки між спеціально на те уповноваженим державним органом земельних ресурсів і Мін’юстом України за право здійснення державної реєстрації речових прав на земельні ділянки та їх обмежень. У результаті відповідний Закон 2010р. має набути чинності лише з 1 січня 2012р.

Таким чином, в Україні не створено належних організаційно-правових механізмів захисту прав

на земельні ділянки, що ставить під сумнів доцільність з 1 січня 2012р. припинення дії мораторію на ринковий обіг земельних ділянок сільсько-господарського призначення.

Інвентаризація – необхідний крок до успіху

На наш погляд, необхідною передумовою запровадження ринкового обігу земель має стати **постреформенна інвентаризація земель та аграрних землекористувачів**, насамперед поза межами населених пунктів. Одночасно доцільно здійснити аналіз наявної земельно-кадастрової документації на предмет достовірності визначення і встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок і їх співвідношення з відповідними кадастровими картами.

Лише на основі аналізу матеріалів інвентаризації земель і землекористувачів може бути визначена юридична й технічна можливість на інформаційній базі сучасного земельного кадастру здійснення процедур купівлі-продажу частини земельних ділянок приватної власності, права на які належно посвідчені державними актами, та не викликатимуть необхідності виправлення допущених юридичних і технічних помилок. Не виключена імовірність заміни правовстановлюючих документів на земельні ділянки, вирішення проблеми тиражування прав на одну й ту саму земельну ділянку для кількох набувачів прав на землю.

Результати інвентаризації земель і землеволодінь поза межами населених пунктів можуть бути використані для уточнення і перевірки бази даних ДЗК у цілому. Переконані, що лише в цьому випадку буде можливим визначення реальних термінів запровадження цивілізованого ринку земель в Україні. На наш погляд, виправлення технічних і організаційно-правових помилок, допущених у межуванні земель, вимагатиме кваліфікованої роботи земельних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування протягом 5-7 років і великих бюджетних витрат, а також відповідного юридичного забезпечення.

Безвідповідально продовжувати робити вигляд, що в ДЗК немає проблем, оскільки з кожним днем, **внаслідок недостовірності значної частини земельно-кадастрової інформації, ми наближаємося до глобальної кризи на ринку нерухомості, наслідки якої негативно позначатимуться на інвестиційній привабливості економіки країни багато років.**

Законопроект “Про Державний земельний кадастр”: вирішення старих проблем чи створення нових?

Верховна Рада 19 травня 2011р. розглянула в першому читанні проект Закону “Про Державний земельний кадастр”⁴.

Всеукраїнська громадська організація “Спілка землевпорядників України” розглянула цей законопроект ще в лютому ц.р.⁵ Свій висновок надало Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради⁶.

У висновках викладено в цілому критичне ставлення до законопроекту. Так, у ньому суттєво

² Статистичний довідник “Сільське господарство України”. – Київ, Держкомстат, 2009, с.52.

³ У т.ч. ділянок для садівництва – 2,7 млн., городництва – 1,7 млн., особистого підсобного господарства – 11,7 млн. Див.: Сучасна земельна політика України. – Київ, 2009, с.50.

⁴ На час виходу журналу ВР ухвалила Закон та надіслала його на підпис Президента України (ред.)

⁵ Науково-експертний висновок фахівців Всеукраїнської громадської організації “Спілка землевпорядників України” до проекту Закону України “Про Державний земельний кадастр”. – Земельне право України, 2011, №3, с.34-39.

⁶ Висновок на проект Закону України “Про Державний земельний кадастр”. – Там само, с.39-41.

звужується зміст ДЗК і зводиться до правового регулювання лише кадастрового зонування та державної реєстрації земельних ділянок. Оскільки назва законопроекту не відповідає його змісту, то видається доцільним змінити його назву, або визначити в ньому також правові механізми бонітування ґрунтів, екологічної оцінки земель, грошової оцінки земельних ділянок, кадастрових зйомок, обліку кількості та якості земель. У законопроекті не передбачається завершення законодавчого врегулювання питань ведення ДЗК. Пропонується розвивати положення цього Закону у 20 постановах Кабінету Міністрів, що свідчить про недостатність регулятивного змісту законопроекту та загрожує відстроченням набуття ним чинності принаймні на 2-3 роки, доки Кабінет Міністрів не видасть ці постанови та не будуть опрацьовані відповідні методичні документи.

ННІ економіки природних ресурсів та екології землекористування Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління у квітні 2011р. провів соціологічне дослідження ставлення працівників регіональних і місцевих органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів та спеціалістів державних землепорядних проектних організацій на предмет їх ставлення до проблем законодавчого регулювання ведення ДЗК.

Так, лише 28,5% респондентів погоджується з тим, щоб у Законі “Про Державний земельний кадастр” були врегульовані лише механізми кадастрового зонування та державної реєстрації земельних ділянок. Майже 60% – переконані в необхідності системного врегулювання здійснення земельно-кадастрових робіт в обсягах, передбачених ст.196 Земельного кодексу України.

Респонденти одностайно висловилися за те, щоб державна реєстрація земельних ділянок здійснювалася лише професійно підготовленими державними реєстраторами, для яких в установленому порядку мають визначатися кваліфікаційні вимоги, обов’язки і права; Закон також повинен встановити вичерпний перелік документів, що мають подаватися заявником для державної реєстрації земельних ділянок. Не знаходить достатньої підтримки (6%) пропозиція про державну реєстрацію земельних ділянок т.зв. Адміністратором державного земельного кадастру. А т.зв. “електронний документ” (форма ін-4) не повинен підміняти правовстановлюючий документ під час державної реєстрації земельних ділянок (60% респондентів). Лише 14% респондентів висловили думку, що кошти, які надходять до державних земельних органів за державну реєстрацію земельних ділянок, повинні забезпечувати діяльність Адміністратора державного земельного кадастру, а 16% вважають, що ці кошти повинні зараховуватися безпосередньо до держбюджету. 70% – переконані, що кошти мають використовуватися на розвиток реєстраційної системи.

“Кадри вирішують усе”

У чому ж головні причини зростаючого невдоволення суспільства результатами державної земельної політики, зокрема в частині набуття і реалізації прав на землю?

Переконані, що ефективну земельну політику в ринковому середовищі держава може здійснювати, спираючись на високопрофесійних землепорядників. Але в Україні в період земельної реформи сталося суттєве зниження професійного рівня керівних кадрів земельних інституцій, а з тим – ефективності



земельної політики. До ведення земельно-кадастрових робіт у період масової приватизації земель значною мірою залучалися малокваліфіковані особи, які не мали ні належної спеціальної підготовки, ні достатнього досвіду, а були навчені виконувати лише найпростіші дії. “Нові спеціалісти”, які розпочали активно працювати в земельному кадастрі, зосереджували зусилля лише на межуванні земель, формуванні земельних ділянок різних форм власності, виготовленні правоустановчих документів та їх державній реєстрації. Ця їх діяльність з часом набула різновекторної, переважно корисливий спрямованості.

Центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, який створювався з тимчасовими функціями на період здійснення земельної реформи, так і не запрацював як відповідальний, ефективний та авторитетний державний орган виконавчої влади.

Кадрова політизація державного регулювання земельних відносин, зокрема призначення на керівні посади за партійними квотами, дедалі негативніше позначається на довірі населення до влади, її можливостях забезпечити порядок у земельних відносинах. Кадрова політика в земельних структурах розвинулась у різновид бізнесу, засіб забезпечення безкарності в незаконних земельних оборотках, оскільки правовий нігілізм став абсолютним принципом дій як правлячих, так і опозиційних політичних сил.

В Україні поглиблюються дуже болючі процеси системної дисфункції управління у сфері земельних відносин. Оскільки Держземагенство, як центральний орган виконавчої влади, протягом усього часу його існування, демонструє неспроможність генерувати та ефективно здійснювати державну ринкову земельну політику, доцільно розглянути питання про його ліквідацію і передачу всієї відповідальності за ведення земельних справ у країні безпосередньо одному з міністерств із серйозним досвідом державного управління. Регіональні органи земельних ресурсів у такому разі доцільно буде підпорядковувати відповідним регіональним державним адміністраціям.

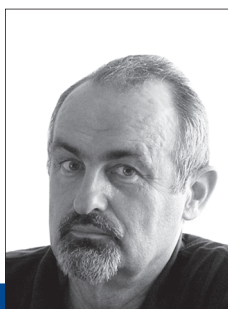
Землепорядні органи мають працювати на засадах професійності, чесності, ретельного та аполітичного підбору кадрів.

Отже, в Україні існує необхідність посилення регулюючого впливу держави на створення оптимальної структури аграрного виробництва, розвитку механізмів ринкового обігу сільськогосподарських угідь. Створення повноцінної функціонуючого ринку земель сільськогосподарського призначення має стати логічним завершенням земельної реформи. ■

ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА, КАДАСТР НЕДВИЖИМОСТИ И КАРТОГРАФО-ГЕОДЕЗИЧЕСКАЯ И КАДАСТРОВАЯ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ И В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ*



**Алеш
ТРЖИСКА,**
сотрудник
акционерного
общества
SNEPOS



**Милан
КОЦАБ,**
сотрудник
НИГТКИ¹



**Александр
ДРБАЛ,**
сотрудник
НИГТКИ¹

В Украине, по нашим сведениям, у населения имеются государственные акты на право частной собственности на земельные участки (около 80%) и “сертификаты на право на земельный пай” (около 20%), которые должным образом зарегистрированы. В “государственных актах” указана только площадь участка, фамилии владельцев соседних участков и план в масштабе 1:5 000. Что касается плана, то неизвестно, кто производил съемку и составил план, как получена площадь участка, нет координатной сетки и списка координат углов поворота участка, не указана применяемая система координат.

В большинстве случаев земельные участки выносились в натуру землеустроительными организациями с использованием местных контуров (дорог, лесополос и т.д.), т.е. практически без использования пунктов государственной геодезической сети (ГГС) или сетей сгущения и даже не в местной системе координат. Углы участков закреплялись обычными деревянными колышками, которые, как правило, во время полевых работ уничтожались.

К счастью, с 1 января 2002г. существует мораторий на куплю-продажу земли (разрешена только сдача земли в аренду), иначе возникали бы неразрешимые земельно-правовые проблемы из-за границ и площадей земельных участков.

Сейчас Украина готовится к снятию моратория и разрешению купли-продажи земли. Предполагается, что регистрировать ее будет Министерство юстиции, а готовить документы для этого – областные Центры земельного кадастра и, возможно, Бюро технической инвентаризации.

Исходя из сказанного и опыта ряда зарубежных стран, можно утверждать, что в Украине права собственности и аренды по отношению к земле четко еще не определены:

- собственность регистрируется в регионах, нет единой центральной базы данных земельных участков;
- договоры аренды сельскохозяйственной земли не выражают волю сторон и довольно затруднены для оформления;
- усложнена возможность проверки собственности – не работает принцип открытости реестров и кадастра;

* Настоящая статья подготовлена на основе и по итогам докладов д-ра Д.Тржиски “Земельная реформа – пример Чешской Республики” и проф. А.Тржиски “Приватизация земли: главные принципы”, которые были представлены на Рабочем семинаре “Перспектива проведения земельной реформы в Украине” (7 апреля 2011г., Киев).

Естественно, что лучшим вариантом был бы приезд компетентной делегации Украины в Чехию, где специалисты ознакомились бы со всеми вопросами организации и практического функционирования Кадастра недвижимости.

¹ НИГТКИ – Научно-исследовательский геодезический, топографический и картографический институт.

- участки фактически не закреплены на местности, не имеют точного планового определения, точных теодолитных планов и, следовательно — точных площадей, что ставит под сомнение и их местоположение в пространстве;
- для большинства участков не определен бонитет почвы (его определяют всякий раз при сдаче в аренду или купле-продаже);
- учет и топографическую съёмку выполняет не предназначенная для этого государственная служба геодезии, картографии и кадастра, а лицензированные геодезисты и землеустроители, т.е. налицо отсутствие единой государственной технической политики;
- при таком учёте земли государство не может объективно планировать прибыль и главное — эффективно дотировать сельскохозяйственное производство.

Все это очень важно для решения вопросов аренды или купли-продажи земельных участков и на профессиональном уровне возможно только при наличии государственного кадастра недвижимости (КН).

Исходя из сказанного, представляется целесообразным обсудить вопрос о введении в Украине КН, который был бы основан на международных признанных принципах. В качестве примера такого КН можно рассмотреть Кадастр Чешской Республики.

Принципы создания и ведения КН в Чешской Республике

Чешский кадастр существует с 1817г., имеет установившиеся традиции и пользуется доверием граждан, которые за это время привыкли вносить данные в кадастр и решать таким образом правовые вопросы, касающиеся недвижимости. Поэтому при разработке нового кадастрового закона №344/1992 Сб. (далее — Закон) эту систему никто не подвергал сомнению. Чешский кадастр базируется на принципах, закреплённых в Законе, и используется для:

- охраны прав собственности на недвижимость;
- налоговых и платежных целей;
- охраны окружающей среды;
- охраны культурных памятников;
- охраны и ведения сельскохозяйственного и лесного фондов;
- охраны полезных ископаемых;
- создания информации о территории и принятии решений по их развитию;
- оценки недвижимости;
- научных, хозяйственных и статистических целей;
- создания других информационных систем.

Главные принципы кадастра недвижимости:

- **официальность** (государство посредством картографо-геодезической и кадастровой службы ведет официальную кадастровую информацию);
- **доступность и открытость** для общественности (каждый имеет право просматривать кадастровую информацию, снимать копии и

выписки, получать информацию о недвижимости за соответствующую плату);

- **отчетность** (данные о недвижимости обязаны сообщать кадастровым управлениям (КУ) владельцы недвижимости, органы государственной власти и местного самоуправления);
- **сотрудничество** (владельцы недвижимости обязаны сотрудничать с КУ);
- **учетность** (все записи в Кадастре имеют учетный номер, при этом правоотношения должны сначала возникнуть и только после этого могут быть учтенными в Кадастре);
- **информационная система** (Кадастр ведется как информационная система компьютерными средствами);
- **информационная система органов государственного управления** (Кадастр включен в Национальную информационную систему органов государственного управления).

Согласно Закону, **при внесении изменений в Кадастр главными являются принципы:**

- **интабуляциионности** (состоит в том, что право собственности возникает одновременно с его записью в Кадастровых реестрах);
- **учетности** (владельцы недвижимости обязаны своевременно и документально сообщать в КУ об изменениях прав относительно недвижимости);
- **легальности** (внесение данных в Кадастр производится на основе заявления владельца, проверки представленных документов и последующего разрешения о внесении);
- **официальности** (КУ обязано произвести запись прав собственности и обременений и ограничений в КН на основе заявления владельца);
- **приоритетности** (записи всех правоотношений к недвижимости производятся с даты поступления заявления в КУ);
- **достоверность записей** (записи данных КН, произведенные после 1 января 1993г., отвечают действительному положению вещей);
- **постоянного контроля** (к заявлению о внесении недвижимости в Кадастр прилагается документ, подтверждающий, что заявляющий был владельцем недвижимости до 1993г.);
- **диспозитивности** (дополнительные права на недвижимость регистрируются только по предложению того, кто имеет право ею распоряжаться);
- **формальной публичности** (Кадастр открыт для общественности, каждый гражданин имеет право его просматривать, делать копии и выписки, получать информацию о недвижимости за соответствующую плату).

С учетом указанных принципов и в рамках открытости Кадастра были приведены в соответствие законы, имеющие отношение к кадастровой системе. Так, внесены изменения в Гражданский и Торговый кодексы, Закон о собственности на землю, жилые и нежилые помещения, Предписание по приватизации и реституции и в Закон об изъятии имущества.

Открытость Кадастра была принята в обществе позитивно. Только некоторые данные (например, идентификационный номер) с 1993г. открыто не публикуются. Никаких случаев вреда от открытости зарегистрировано не было (в т.ч. по реституционным претензиям, которые в большинстве случаев отражены в Кадастре).

Очень важным решением, которое необходимо было принять на политическом уровне, был вопрос о том, какой орган будет держателем реестра имущественных прав и кадастра. Покаким критериям принималось решение о выборе держателя?

На территории Чешской Республики Кадастр недвижимости всегда вели землеустроительные органы государственного управления, которые имели и имеют для этого соответствующую технику и персонал, они независимы от лоббистских интересов разных ведомств и подчинены только Правительству.

Поэтому держателем реестра имущественных прав и кадастра стало Чешское землеустроительное и кадастровое управление (ЧЗКУ) – главный орган государственной картографо-геодезической и кадастровой службы.

Более выгодным было бы поручить создание и ведение Кадастра частной фирме. Однако, это, во-первых, судя по опыту ряда европейских стран, имеет определенные недостатки, во-вторых – потребовало бы больших изменений законодательства.

Важным условием является создание конкретного механизма взаимодействия между государством, юридическими и частными лицами. Также большое значение для государственного бюджета, прозрачности данных, надежности и скорости операций имеет самофинансирование Кадастра.

Кадастр Чешской Республики опубликован, содержит все объекты недвижимости, находящиеся на территории государства в цифровом электронном формате, и доступен на веб-страницах ЧЗКУ². Для поиска используются номера земельных участков или строений в рамках кадастровой зоны или карты (Обзорной кадастровой карты территории). Графическая кадастровая часть содержит плановые точки на карте земельных участков или строений.

На веб-страницах ЧЗКУ можно также получить официальные выписки из Кадастра посредством дистанционного доступа (платная услуга для получения документов, предназначенных для правовых операций и для использования при контактах с государственными учреждениями).

Важным антикоррупционным мероприятием в кадастровых управлениях является, кроме продуманной компьютерной защиты, также процесс администрирования (отслеживание клиентом движения информации, предоставленной в кадастр) типа “Внесение”, “Запись” и “Топографический план” (размещение на кадастровой карте земельного участка и строений на нём).

Администрирование типа “Внесение” осуществляется для целей записи прав на основе договоров о переходе недвижимости, записи о залогах, отягощениях, преимущественном праве и т.д.

Администрирование включает процесс рассмотрения и последовательность операций, которые осуществляются в кадастровом управлении, в т.ч. с указанием сроков, ответственного и контролирующего лиц.

Каждое администрирование разделено на следующие операции:

- начало администрирования;
- фиксация полноты или достаточности документов;
- передача к рассмотрению;
- передача поданной информации для актуализации;
- разработка предложений по изменениям;
- согласование будущих изменений кадастровой записи;
- выполнение записи;
- исправление письменной документации;
- окончание администрирования.

Все эти операции независимы, выполняются разными людьми, которые имеют разные права, обязанности и пароли входа в Информационную систему кадастра недвижимости (далее – ИСКН). Все этапы контролируются, а письменная информация сохраняется в архиве документов. Эти меры позволяют делать изменения данных в КН только определенной группе работников, поэтому коррупционные аспекты – минимальны.

В случае судебных действий вся информация быстро находится.

Процесс администрирования, который продолжается один месяц, можно просматривать в Интернете поэтапно. Кроме того, более детальная информация по контролируемому вопросу может быть подготовлена официально, в случае подачи запроса.

Сельскохозяйственные земли

Наряду с ИСКН в информационную систему органов государственного управления интегрирована также Информационная система идентификации сельскохозяйственных земельных парцелл (участков) – ИСИСХП (*Land Parcel Identification Systems, LPIS*), которая создается в странах ЕС для получения геопространственной информации о территориальных единицах и используется для управления процессами дотаций в сельском хозяйстве. Полученная геопространственная информация предназначена для управления территориями и направлена на идентификацию сельскохозяйственной земли, проверку качества данных о земле (грунтах) и процессы актуализации базы данных.

ИСИСХП основана на принципе *фермерских блоков* (территорий действительно обрабатываемой земли одного фермера, связанных с определенной культурой). Все актуализации баз данных (реестров) выполняют работники управлений по делам сельского хозяйства в районах, что позволяет значительно экономить средства на ведение ИСИСХП.

² Просмотр Кадастра – *Nahlížení do KN*: <http://nahliznidokn.cuzk.cz>

При этом, качество данных о земле – намного выше среднего европейского уровня, благодаря эффективной работе чешских государственных чиновников. Изменения вносятся в режиме реального времени. Если, например, меняются границы фермерского блока, то изменения в полностью автоматизированном режиме пересчитываются и оцениваются. Ежегодно покрывается новой аэросъемкой треть чешской территории. Данные реестра полностью доступны на портале фермера, по ним можно отпечатать выписки и карты фермерского блока, заполнить заявление на получение дотации, отослать данные и проконтролировать процесс изменений в режиме реального времени через Интернет.

Позитивным фактором является то, что в Чехии занимаются ИСИСХП только две государственные институции: Министерство земледелия, которое ведет реестр земель (LPIS), и Государственный сельскохозяйственный и интервенционный фонд, решает вопросы дотаций. Учитывая, что почти половина средств для дотаций в сельское хозяйство поступает из бюджета ЕС, это важная тема.

Чаще всего информацию ведут на основе принципа физических ориентиров (т.е. часть территории, ограниченная элементами ситуации – шоссе, водоканалы, границы леса и т.п.). Эти блоки делятся на меньшие части. При выплате дотаций контролируют соответствие общей площади, указанной в заявлении о выделении дотации, и площади фермерского блока,

зафиксированного в реестре. В Чехии широко используют принцип фермерских блоков (один блок всегда имеет исключительно одного пользователя и одну культуру).

Многие государства-члены ЕС используют для оцифровки информации с последующей её компьютеризацией частные фирмы, однако, последним, к сожалению, приходится воевать с низкой точностью геодезических данных. Некоторые страны ЕС постепенно переходят при уточнении данных к использованию работников государственных учреждений, для которых эта деятельность отличается от основной работы, – тем самым им удается сэкономить средства, но не улучшить качество. При этом, очень часто забывают, что ИСИСХП и LPIS существуют для того, чтобы помогать земледельцам справедливыми дотациями и одновременно – контролировать правомочность получения дотаций и эффективность хозяйствования.

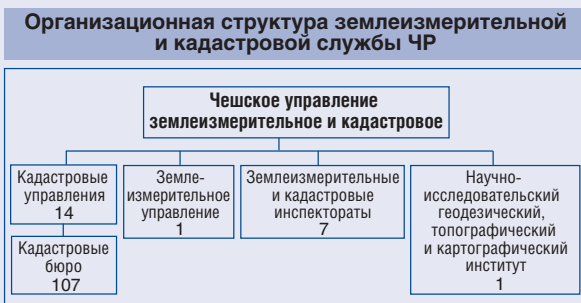
ИСИСХП нашла бы применение и в Украине для – управления сельским хозяйством государственными и местными органами. Более того – система приблизила бы Украину к ЕС. Из других преимуществ ИСИСХП следует отметить возможность контроля площадей, засеянных культурами, и использования сельскохозяйственных земель при планировании урожая, регулировании налогов, контроле над распространением сельскохозяйственных вредителей, болезней и сорняков, эрозией грунтов, наводнениями и т.д.

ОРГАНИЗАЦИЯ И СТРУКТУРА КАРТОГРАФО-ГЕОДЕЗИЧЕСКОЙ И КАДАСТРОВОЙ СЛУЖБЫ ЧР

Основной при ведении КН в Чехии является картографо-геодезическая и кадастровая служба – Землеизмерительная (геодезическая и картографическая) и кадастровая служба, созданная в соответствии с Законом ЧР №359/1992 о землеизмерительных и кадастровых органах (с последующими изменениями), который не только создает соответствующие подразделения службы, но и устанавливает содержание их деятельности и соответствующую компетенцию³. Деятельность в области кадастра недвижимости (КН) регламентируется отдельным Законом ЧР №344/1992 (с последующими изменениями).

Чешское землеизмерительное и кадастровое управление

Структура землеизмерительных и кадастровых органов ЧР показана на схеме “Организационная структура землеизмерительной и кадастровой службы ЧР”.



ЧУЗК решает следующие задачи:

(а) обеспечивает однообразное выполнение следующей деятельности:

- ведение КН ЧР;

- построение и эксплуатацию плано-высотной основы (государственных геодезических сетей);
- создание, обновление и издание основных и тематических государственных картографических произведений, других публикаций;
- стандартизация названий ненаселенных географических объектов на территории ЧР, названий населенных пунктов и др. географических объектов за границами ЧР;
- создание и ведение автоматизированной информационной системы геодезии, картографии и КН ЧР;
- утверждение документации по результатам картографо-геодезической деятельности;

(б) координирует научные исследования в области геодезии, картографии и Кадастра;

(в) обеспечивает и координирует международное сотрудничество в области геодезии, картографии и КН;

(г) руководит землеустроительными и кадастровыми управлениями;

(д) ведет центральную базу данных Кадастра, которая ведется в общегосударственном масштабе компьютерными средствами и предоставляет данные при помощи дистанционного доступа (через Интернет);

(е) решает споры в сфере картографо-геодезической деятельности;

(ж) утверждает стандартизованные названия географических объектов и кадастровых территорий;

(з) решает вопросы об отзыве решений землеустроительных управлений;

³ Некоторые положения Закона были со временем обновлены законами ЧР №107/1994, №200/1994, №62/1997, №132/2000, №186/2001, №175/2003, №499/2004 и №365/2006.

(и) назначает ответственного за основные и тематические государственные картографические произведения;

(й) выдает и аннулирует разрешения на лицензированные работы, утверждает результаты картографо-геодезических работ;

(к) обеспечивает организацию и проведение профессиональных экзаменов на соответствие профессиональной квалификации;

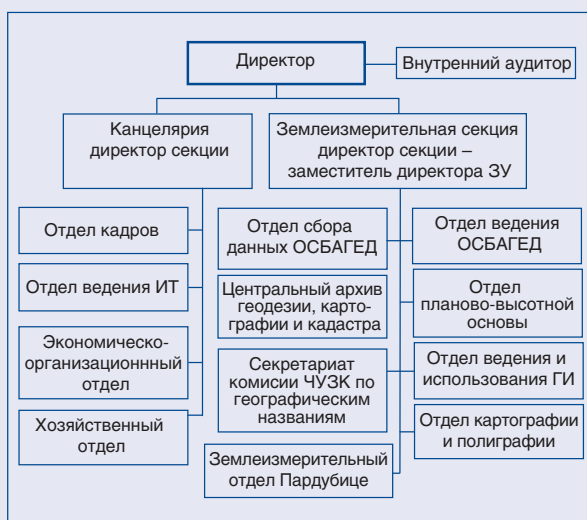
(л) ведет учет лиц, имеющих разрешение на выполнение картографо-геодезических работ;

(м) издает основные государственные и тематические картографические произведения;

(н) выполняет др. задачи в отрасли геодезии, картографии и КН, в т.ч. для её развития.

Землеизмерительное управление

Организационная структура землеизмерительного управления



Выполняют следующие задания:

(а) выполняет построение и эксплуатацию Государственной планово-высотной основы;

(б) решает вопросы о построении, перемещении или ликвидации пунктов Государственной планово-высотной основы;

(в) ведет основную базу географических данных ЧР (ZABAGED);

(г) ведет основные и тематические государственные картографические материалы;

(д) ведет базу данных планово-высотной основы (в условных технических единицах, т.е. триангуляционных листах, которые на местности имеют размеры 50x50 км);

(е) руководит Центральным архивом землеизмерения и кадастра (ЦАЗК), который является специализированным архивом;

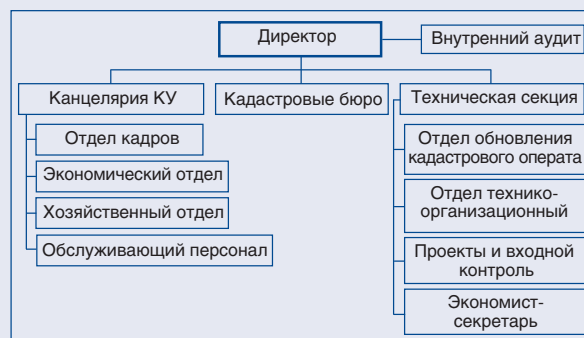
(ж) выполняет геодезические и картографические работы на государственной границе;

(з) рассматривает нарушения в отрасли геодезии, картографии и кадастра согласно своей компетенции;

(и) выполняет др. задачи в отрасли геодезии, картографии и кадастра, которые перед ним ставит ЧУЗК.

Кадастровые управления

Организационная структура кадастрового управления



Выполняют следующие задания:

(а) государственная эксплуатация КН;

(б) ведение планово-высотных геодезических сетей и сетей сгущения;

(в) рассмотрение нарушений в области Кадастра;

(г) утверждение изменений местных географических названий и обеспечение деятельности по стандартизации географических названий;

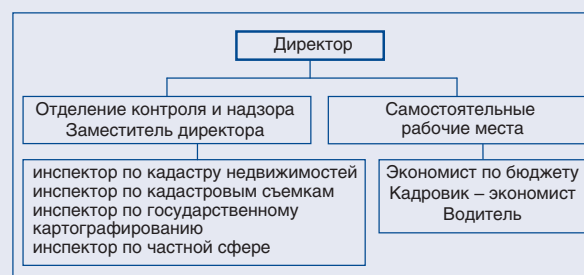
(д) утверждение изменений границ кадастровых территорий;

(е) ведение основных государственных картографических материалов, в т.ч. SM5 (Государственная карта ЧР в масштабе 1:5 000);

(ж) выполняют др. задачи в отрасли геодезии, картографии и кадастра, которые перед ними ставит ЧУЗК.

Землеизмерительные и кадастровые инспекторы

Организационная структура землеизмерительных и кадастровых инспекторов



Выполняют следующие задания:

(а) контролируют выполнение Кадастровыми управлениями ведения государственного кадастра Чехии;

(б) проверяют результаты картографо-геодезических работ, которые используются для ведения Кадастра и государственных картографических произведений;

(в) вносят в ЧУЗК предложения: о мерах по ликвидации недостатков, выявленных при контроле; относительно отзывать разрешений на заверение результатов картографо-геодезических работ;

(г) решают вопросы относительно кассационных жалоб на решения КУ;

(д) рассматривают нарушения в отрасли геодезии, картографии и кадастра;

(е) выполняют др. задачи в отрасли геодезии, картографии и кадастра, которые перед ними ставит ЧУЗК.