

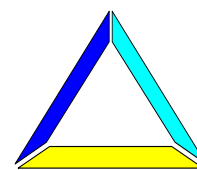


Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

НІМЕЦЬКО-УКРАЇНСЬКИЙ АГРАРНИЙ ДІАЛОГ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А
тел. (+38044) 278-6342, 278-6360, факс 278-6336
E-Mail: agro@ier.kiev.ua, <http://www.ier.kiev.ua>



Консультативна робота №13

Правові та інституційні аспекти ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні

Застереження:

Цей документ підготовлений авторами з використанням загальнодоступної інформації та даних з різних українських, ЄС та СОТ джерел. Всі висновки в даній статті в жодному разі не потрібно вважати відображенням політики та позиції Міністерства продовольства, сільськогосподарства та захисту прав споживачів ФРН.

Резюме

Ринок землі сільськогосподарського призначення в Україні завжди був предметом запеклих дискусій. Протягом останніх 15 років, з моменту набуття Україною незалежності, політики, економісти, правознавці, представники аграрного лоббі обговорювали проблеми організації та функціонування ринку. З різних причин рішення відкладались, і боротьба за різноманітні підходи до організації ринку не дали можливості Україні мати ринок землі сільськогосподарського призначення. Проголосивши право приватної власності на землю в 1992 році, Україна всупереч світовому досвіду призупинила ринковий обіг землі, хоча небажані наслідки такої обмежувальної земельної політики набували все більш помітних масштабів.¹ Спливали роки, але основні правові та інституційні елементи, необхідні для функціонування ринку с/г землі, так і не були створені. Щоразу, напередодні закінчення строку дії мораторію на продаж землі, саме ця причина – відсутність організаційно-правової інфраструктури ринку – знову і знову ставала підставою подовження дії мораторію. 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 виграють лише кілька потужних бізнес-груп, тісно пов'язаних із владою.

Ринок сільськогосподарських земель є важливим елементом ринкової економіки, і його організаційно-правова інфраструктура добре досліджена, випробувана та встановлена в розвинених країнах світу. Україна має унікальну можливість, якої не мали першопрохідці земельного ринку, – можливість вивчити, оцінити та обрати найкращий досвід та найкращу практику. Це є завданням експертів – вказати на можливі варіанти державної політики у сфері ринку с/г землі. Далі настає черга політиків – зробити політичний вибір на благо цілої країни.

Україна обрала шлях створення багатофункціонального кадастру та державного реєстру прав на нерухоме майно на європейський зразок, об'єднаних у єдину систему. Вибір зроблено декілька років тому, але органи державного управління все ще дискутують, чи доцільно об'єднувати кадастр та реєстр прав. В цій роботі ми стверджуємо, що це не є визначальною передумовою успіху, і даємо поради щодо елементів кадастрово-реєстраційної системи та норм законодавства, що визнаються багатьма урядами та міжнародними організаціями як вирішальні для ефективної роботи системи, незалежно від її будови,.

Також ця робота дає можливість зрозуміти, що **політичні рішення щодо створення та організації кадастрово-реєстраційної системи повинні ґрунтуватися на бажаних рисах такої системи: доцільність, надійність, економічна ефективність і безпечність.** Кожне політичне рішення потрібно оцінювати за допомогою цих критеріїв. Також необхідно мати високий рівень міжвідомчої взаємодії та співпраці. Як тільки Україна впорається з цим завданням, вона матиме вигоду вартістю в мільярди доларів додаткового валового внутрішнього продукту (ВВП) країни. Функціонуючий ринок землі підвищить вартість сільськогосподарських земель (щонайменше до рівня, типового для країн із аналогічною щільністю населення і таким же рівнем доступу до світових товарних ринків), а вища вартість землі через механізми продажу і оренди зробить багатшими землевласників (більшість яких мешкає у сільській місцевості). Все це сприятиме зростанню рівня життя у країні та інтеграції України до клубу заможних демократичних ринкових економік світу.

¹ Див.: Klaus Deininger. Land Policies for Growth and Poverty Reduction, a World Bank Research Report, Oxford Press, 2003.

Вступ

Дискусії щодо ринку землі загалом та ринку сільськогосподарських земель зокрема тривають в Україні з часу проголошення приватної власності на землю. Земельний кодекс України 2001 року, що визначає основні засади функціонування земельного ринку, не використовувався для регулювання ринку с/г землі, оскільки одночасно із ухваленням Кодексу був мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Спочатку мораторій встановлювався на перехідний захід, до 1 січня 2005 року, після чого його продовжили до 1 січня 2007 року², а пізніше - до 1 січня 2008 року. Результати виборів до Верховної Ради України 2002 та 2006 років, які засвідчили втрату комуністами і соціалістами підтримки населення, також вказували на можливість запровадження вже найближчого часу повноцінного земельного ринку с/г призначення.³ Отже, останній рік дії мораторію – той самий момент, коли можна ухвалити основні політичні рішення щодо організації ринку землі, який потребує не лише дозволу на функціонування, але й потужної організаційно-правової інфраструктури.

Український досвід перехідного періоду свідчить, що будь-яка реформа, яка залежить від людського фактору, зазнає додаткових ризиків. Відповідно, створення системи земельного ринку як сукупності добре збалансованих установ (інституцій) та адекватного і стабільного правового режиму, є завданням надзвичайного значення. Така система лежить в основі успішного ринку с/г землі, який, в свою чергу, є наріжним каменем національної економіки.

Мета цієї роботи – долучитись до дискусії щодо ринку земель с/г призначення, як ключового елементу ринкових перетворень. В рамках цієї роботи ми проводимо незалежний аналіз інституціональних та правових аспектів функціонування ринку землі та пропонуємо рекомендації щодо заходів, які необхідно вжити вже в найближчий час.

1. Основні функції кадастрово-реєстраційної системи

1.1. Функції багатофункціонального кадастру і реєстраційної системи

Значення землі у сучасному світі надзвичайно велике. Земля є «основним джерелом достатку» і в той же час обмеженим ресурсом. Це вимагає особливого ставлення до цього ресурсу.

З економічної точки зору, розвинуті країни завдячують своїм високим ВВП активному залученню землі до ринкових відносин. За даними Європейської економічної комісії ООН (ЄЕК ООН), щонайменше 20% ВВП розвинутих країн надходить з ринку землі (та невід'ємного від нього ринку нерухомості).⁴

Земля є багатоаспектним явищем, що має багато властивостей: вона і об'єкт матеріального світу, і територіальна основа людської діяльності, економічний актив і фактор виробництва, об'єкт різноманітних прав, чинник духовного життя нації і фактор національної єдності.⁵

Земля (міська, сільська) і невід'ємний від неї ринок нерухомості мають високу економічну цінність. Реалізація цієї цінності здійснюється шляхом залучення землі до ринкового обігу, в першу чергу у вигляді застави під кредити та позики. Залучення землі до обігу вимагає **формалізації прав власності на землю**, тобто надання існуючим у суспільстві відносинам володіння, користування та розпорядження землею форми, яка дозволяє здійснювати продаж, оренду та заставу землі із найменшим ризиком.

² Був короткий період часу – з 31 грудня 2006 року до 13 січня 2007 року – коли мораторій не діяв.

³ Щодо постійних законодавчих ініціатив цих партій щодо подальшої пролонгації мораторію дивись розділ «Коментарі Центру до законопроектів на www.myland.org.ua

⁴ Land Administration in the UNECE Region. Development Trends and Main Principles. ECE/HBP/140. – Geneva: UN, 2005. – стор.29.

⁵ М. Федорченко, О. Янов та інш. Шляхи підвищення ефективності управління земельними ресурсами на місцевому рівні. – К.: ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2005. – стор.10.

Значення **формалізації прав власності на землю** найкращим чином пояснив економіст Ернандо де Сото (Перу). У своїй книзі «Загадка капіталу, або чому капіталізм працює тільки на Заході» він прогнозує, що у наступні 150 років до 25 найбільш розвинених країн світу швидше за все приєднаються ті країни (що розвиваються та мають перехідну економіку), які створюватимуть систему прав власності, що захищатиметься законом, аніж ті, які зосереджуватимуть свої зусилля на протекціонізмі вітчизняної промисловості за допомогою застарілої економічної політики.

Така позиція обґрунтовується тим, що нерухома власність є мертвим капіталом, якщо не має можливості запровадити обіг цієї власності. Таким чином, країни з перехідною економікою, які передали у власність приватних осіб житловий фонд, земельні ресурси, майно колишніх державних підприємств, але не створили системи формалізації та обігу прав на це майно, фактично вивели з економічного обігу активи вартістю у сотні мільярдів доларів. Це істотно перешкоджає інвестиціям та змушує державу підтримувати мінімальні стандарти життя значної частини населення за рахунок субсидій та дотацій з державного бюджету. Наповнення бюджету здійснюється за рахунок податкових надходжень, отже держава змушена застосовувати несприятливу для бізнесу податкову політику, яка веде до тінізації економіки та відтоку національного капіталу у більш сприятливі юрисдикції. Така економіка є надзвичайно ризикованою та характеризується повільними темпами зростання. Зростання такої економіки зазвичай відбувається в найменш контрольованих державою секторах (в першу чергу, в її тіньовому секторі). Відповідно, держава не має можливості оподаткувати неконтрольовану нею діяльність і змушена здійснювати зростаючий податковий та адміністративний тиск на легальні сектори економіки. Тому зростання таких економік не призводить до покращення стандартів життя населення, адже держава практично не може розподіляти ВВП через державний бюджет. Крім того, вилучення нерухомої власності з ринкового обігу, якою володіє майже кожен громадянин (квартира, будинок, земельна ділянка), обмежує споживання та уповільнює розвиток малого і середнього підприємництва, що становить надзвичайно важливе джерело формування національного добробуту. За неофіційними даними однієї з українських промислово-фінансових груп, її витрати на податки не перевищують 1% обороту групи, тому що існує можливість мінімізації податків в межах групи. Малі та середні підприємці такої можливості не мають, тому вони мають більшу роль у формуванні добробуту населення.

Точка зору де Сото сьогодні вважається загальноприйнятою, і уряди багатьох країн та міжнародних організацій визнають її як ключову для економічного процвітання та ефективного подолання бідності. Так, на першому, другому та третьому форумах Консультативної групи з питань нерухомості ЄЕК ООН у Римі ця точка зору рішуче підтримувалась представниками європейських країн, а під егідою ООН створена спеціальна група радників «Правової підтримки бідних», яка допомагатиме країнам, що розвиваються, створювати систему прав власності. ООН у Богорській декларації 1996 року підкреслила, що «формалізація прав на землю, що є невід'ємним компонентом ефективної кадастрової системи, є надзвичайно важливим фактором сталого економічного розвитку та управління природними ресурсами як в міській, так і в сільській місцевості».

Під системою прав власності слід розуміти сукупність наступних елементів: засоби ідентифікації та опису землі та нерухомості (**кадастр**); засоби формалізації (підтвердження, надання) прав на землю та нерухомість (**реєстр прав**); засоби обігу прав (**ринок землі/нерухомості**); фінансові установи та фінансові інструменти (банки, кредитні спілки, іпотека та іпотечні облігації); органи захисту цих прав та розгляду спорів (**судова система**).

Вирішального значення в першу чергу набувають два елементи цієї системи – **кадастр і реєстр прав**, тому що саме ці елементи надають можливість перетворити землю у капітал, придатний для обігу на ринку. У країнах з перехідною економікою ці елементи зазвичай відсутні або недорозвинені. Ринок без кадастру і реєстру прав не може працювати, тому що торгувати безпосередньо землею та нерухомістю неможливо, їх обіг здійснюється у вигляді обігу прав; суд в свою чергу не може захищати права, про наявність яких може заявити необмежене коло осіб.

Зміст кадастру залежить від того, що він безпосередньо описує. Історично кадастри виникли вже в прадавніх суспільствах, понад 2000 років тому, здебільшого як інструменти фіскальної політики держави та фіксації трансакцій із земельними ділянками.⁶ З розвитком суспільства функції кадастрів також розвивалися. Розвиток цих функцій привів до того, що сьогодні в світі існує два взаємопов'язані інструменти менеджменту земельних ресурсів: земельні кадастри (або кадастри нерухомості) та реєстри (системи реєстрації) прав.

Кадастри здебільшого фокусуються на **фізичних властивостях землі** (форма, розмір, координати, межі ділянки, якість ґрунту, грошова оцінка, забруднення, наявні будівлі, споруди, водні об'єкти, насадження), а системи реєстрації прав – **на її правових характеристиках** (права на ділянку, вимоги щодо неї третіх осіб, публічні обтяження).⁷

Зрозуміло, що і кадастри, і реєстраційні системи стосуються одних і тих же об'єктів; відповідно, ці дві системи можуть містити певний обсяг однакової інформації щодо ділянок (здебільшого це кадастровий номер, ім'я власника та план ділянки). В той же час кадастр має охоплювати усю територію країни,⁸ а реєстраційна система може стосуватися лише тих об'єктів, які знаходяться або спроможні знаходитись в обігу на ринку (виключені з обігу землі, державні землі можуть бути незареєстровані в системі; відсутність реєстрації сама по собі виключає їх обіг).

В деяких країнах відбувається поєднання реєстраційної системи і кадастру в єдину систему, в інших вони існують паралельно і підпорядковуються різним органам держави. У Швеції, Фінляндії, Італії, Нідерландах, на Кіпрі, у Чехії, Грузії кадастр і реєстр прав утворюють єдину (об'єднану) систему, в той час як у Австрії, Хорватії, Данії, Франції, Німеччині, Греції та Ірландії ведення кадастру і реєстру доручено різним установам (двокомпонентна система). Румунія, Норвегія та Ісландія наразі здійснюють об'єднання кадастру і реєстру прав під керівництвом одної установи. Намагання України створити об'єднану систему виявилися безуспішними, і в даний момент країна пробує запровадити двокомпонентну систему.

В той же час слід пам'ятати, що кадастр і реєстраційна система мають принципові відмінності. **Кадастр** містить опис об'єкту фізичного світу – земельної ділянки (та приєднаних до неї будівель, споруд, насаджень і такого іншого). Вирішальними параметрами, які фіксує кадастр, є місцезнаходження об'єкту (координати, адреса) та його межі. Виокремлення об'єкту серед інших здійснюється за допомогою різноманітних ідентифікаторів (ім'я, номер, індекс), які є неповторними на всій території держави та унеможливають ототожнення різних об'єктів.⁹ Таким чином, кадастр є базою даних, яка містить опис та сукупність ознак об'єктів нерухомості та виокремлює кожен об'єкт з поміж усіх інших за допомогою спеціального номеру (ідентифікатора).

Існування в сучасному світі такого явища як «право власності на землю» веде до того, що всі об'єкти нерухомості, в тому числі земельні ділянки, будинки, споруди, дерева, мають одну надзвичайно важливу ознаку, яка перетворює в принципі однорідні об'єкти на абсолютно різнорідні. Йдеться про **належність об'єкту певній особі**. Можна сказати, що саме існування прав різних осіб на окремі частини земної поверхні вимагає виділення з загального масиву земель окремих ділянок. Саме права різних осіб утворюють межі ділянок, які мають вирішальне значення для функціонування ринкової економіки, що розвивається завдяки економічному ефекту від обміну прав на майно. Для відтворення цього феномену застосовується реєстраційна система.

Реєстраційна система фіксує різноманітні юридичні права щодо описаних у кадастрі об'єктів, тобто зосереджує свою увагу на правовій стороні явища. **В першу чергу фіксується право власності; далі система збирає дані про права «нижчого рівня» (сервітути, застави, оренди) та про переходи, зміну, припинення прав.**

⁶ International federation of Surveyors (FIG): The FIG statement on the cadastre (ISBN 0-644-4533-1) Frederiksberg, Denmark, FIG Office, 1995. Publication No.11/1995; Кадастр-2014. Пункт 1.1.С. FIG; Larsson, G. Land Registration and Cadastral Systems: Tools for land information and management. Longman Scientific and Technical, Essex, England, 1991. ISBN 0-582-08952-2.

⁷ Guidelines on Real Property Units and Identifiers. – New York and Geneva, UN, 2004. – стор.2.

⁸ Кадастр-2014. FIG.

⁹ Guidelines on Real Property Units and Identifiers. – New York and Geneva, UN, 2004.

Ці дві системи можуть існувати паралельно, але відсутність однієї з них (або їх обох) робить неможливим функціонування ринку землі зокрема та ринку нерухомості в цілому. Це зумовлено тим, що **кадастр забезпечує впевненість у тому, який саме об'єкт є предметом трансакції, а реєстраційна система забезпечує впевненість у тому, що трансакцію здійснює повноважна сторона.**

Таким чином, кадастр визначає фізичні (реальні) межі майна різних власників, а реєстраційна система визначає юридичні межі такого майна. Як зазначив професор Jo Henssen, кадастр відповідає на питання, «де» і «скільки» власності знаходиться, а реєстр – на питання «хто» і «на підставі чого» володіє цією власністю.¹⁰

В сучасному світі існує стійка тенденція поєднання у кадастрах різноманітної інформації та використання таких кадастрів для вирішення широкого кола завдань. Такі кадастри отримали назву **багатофункціональних**,¹¹ тобто їх інформація використовується для цілей обліку земель, їх використання, оподаткування, оцінки, консолідації, відновлення, планування території, моніторингу довкілля і такого іншого. Відповідно, кадастр збагачується новими показниками об'єктів і дозволяє вирішувати більш широке коло завдань. До того ж поступове накопичення різноманітних даних в межах однієї системи, одиницею обліку якої є земельна ділянка (як територіальна основа будь-яких видів діяльності), значно поліпшує адміністрування цих даних та здешевлює функціонування та підтримання системи. Багатофункціональна кадастрова та реєстраційна система створює нові можливості для підвищення значення та вартості пов'язаних із землею даних за рахунок їх обробки, а також надає можливості для їх широкого застосування як на внутрішньому, так і на міжнародному ринку.¹²

Цей підхід сповідує і Україна, тому що дані державного земельного кадастру є основою для кадастрів інших природних ресурсів.¹³

Існують приклади звуження функцій кадастру до суто фіскальних функцій. Як правило, таке звуження рано чи пізно призводить до реформування кадастру з метою його універсалізації. Так, кадастр Франції, започаткований Наполеоном Бонапартом, принципи формування якого стали взірцем для кадастрів таких країн як Австрія і Німеччина, поступово зосередився на одній – фіскальній – функції. По суті, у кадастрі фіксували не тільки об'єкти матеріального світу як об'єкти оподаткування, а й власників цих об'єктів як платників податків. Відповідно, кадастр перетворився на звіт даних про платників податків. Він виявився малоприматним для обслуговування обігу прав на нерухому власність; тому у Франції застосовувалася процедура доведення чистоти титулу на майно, як у США, з метою збору доказів, що продавець нерухомості дійсно є її справжнім і законним власником.

Система реєстрації прав також може виконувати багато функцій. Зафіксувавши в перший раз права щодо того чи іншого об'єкту, ця система створює можливість обігу цих прав, а також їх обтяження іншими, меншими за обсягом, правами. Так, право власності може бути обтяжене іпотекою, сервітутом, орендою. Надійна фіксація права власності та похідних від нього прав збільшує впевненість сторін ринкових операцій та передбачуваність їх результатів. В цілому ж це покращує інвестиційний клімат. У документах Робочої групи з питань управління земельними ресурсами ЕЕК ООН (WPLA UNECE) зазначається, що *«жодна країна не може підтримувати стабільність в межах своїх кордонів, або економічний розвиток у світовому контексті, якщо вона не має політики щодо прав на землю, спрямованої на підтримку впевненості громадян, комерційних підприємств та уряду... Країни, що процвітають, підтримують широке та гарантоване право приватної власності на землю як основу соціально-економічної політики.»*¹⁴

¹⁰ Кадастр-2014; FIG statement on the cadastre (ISBN 0-644-4533-1) Frederiksberg, Denmark, FIG Office, 1995. Publication No.11/1995.

¹¹ Guidelines on Real Property Units and Identifiers. – New York and Geneva, UN, 2004. – стор.3; Кадастр-2014.

¹² Land Administration in the UNECE Region. Development Trends and Main Principles. ECE/HBP/140. – Geneva: UN, 2005. – p.31

¹³ Земельний кодекс України, стаття 193.

¹⁴ UNECE WPLA. Social and Economic Benefits of Good Land Administration. – New York and Geneva, UN, 2006.

Розмірковуючи над багатофункціональністю кадастру та реєстру, можна дійти висновку, що поєднання багатофункціонального кадастру та багатофункціонального реєстру в одній системі також може мати місце. Нова система містить такий великий обсяг інформації та дозволяє вирішувати таке широке коло задач, що кваліфікується як нове явище – земельно-інформаційна система (ЗИС). Таке поєднання не є чимось новим – в рамках ЄС створено проект EULIS – European Land Information System (Європейська земельно-інформаційна система). Ця система, що запрацювала у 2006 році, об'єднала в режимі реального часу кадастрово-інформаційні системи Швеції, Нідерландів, Литви, Англії, Уельсу та Норвегії. В ній міститься інформація про 1,5 млн. квадратних кілометрів земної поверхні та 39 млн. об'єктів нерухомості. За рік діяльності система зареєструвала 2,5 млн. іпотек та 5,6 млн. трансакцій із нерухомістю. Наразі до учасників EULIS долучилися Австрія, Фінляндія, Шотландія та Ірландія. Додамо, що перетворення традиційного кадастру на земельно-інформаційну систему передбачається фахівцями як логічна еволюція і має відбутися у найближчі десятиліття.

Згадування лише про одну додаткову функцію реєстраційних систем – функцію фіксації іпотек – дозволяє стверджувати, що багатофункціональна реєстраційна система є запорукою економічного успіху держави. Наприклад, маса коштів, яка циркулює в економіці Іспанії завдяки іпотечкам, становить 56% ВВП країни,¹⁵ а в Данії цей показник досягає 60-70% ВВП. Загалом іпотечні активи країн ЄС у 2004 році склали 40% сукупного ВВП цих країн.¹⁶ Наш аналіз даних ВВП кількох країн Європи свідчить про певний зв'язок між рівнем ВВП країни та активністю ринку іпотечних активів. Наступна таблиця пропонує огляд окремих показників.

Таблиця 1

Європейські країни відсортовані за величиною ВВП (2004) та даними площі та населення¹⁷

	Країна	Площа, тис. кв. км	До площі України	Населення, млн	До населення України	ВВП, млрд. дол.	ДО ВВП України	Вартість ринку іпотечних облігацій, млрд. євро
1	Німеччина	357	0.56	82	1.71	2163.826	8.41	208.694
2	Франція	551	0.87	62	1.29	1651.518	6.42	44.351
3	В.Британія	241	0.38	60	1.25	1649.315	6.41	0
4	Італія	301	0.48	58	1.21	1497.075	5.82	0
5	Іспанія	505	0.80	41	0.85	909.982	3.54	25.266
6	Польща	312	0.50	38	0.79	438.480	1.71	n/a
7	Швеція	450	0.71	9	0.19	258.356	1.004	70.906
8	Україна	630	1	48	1	257.176	1	n/a ¹⁸

¹⁵ Land Administration in the UNECE Region. Development Trends and Main Principles. ECE/HBP/140. – Geneva: UN, 2005. – p.28.

¹⁶ EU Commission Green Paper on Mortgage Market.

¹⁷ М. Федорченко, О. Янов та інш. Шляхи підвищення ефективності управління земельними ресурсами на місцевому рівні. – К.: ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2005. – стор.13. Дані щодо ринку іпотечних облігацій – European Mortgage Federation. Mortgage Banks and Mortgage Bond in Europe. 4th edition. 2003.

¹⁸ Здається, що ринок іпотечних цінних паперів в Україні ще не працює. Загальна вартість іпотечних кредитів у 2006 році сягнула 24 млрд. грн. (4,75 млрд. дол.) – дані Української національної іпотечної асоціації.

Найкращим чином відображає поєднане функціонування кадастру та реєстраційної системи наступна ідеальна ситуація: поряд розташовані дві ділянки, які належать різним власникам. Кадастр гарантує, що ці ділянки знаходяться у певному місці (місцезнаходження визначається за допомогою просторових координат), мають певну форму і площу та є дотичними. Кадастр також підтверджує, що ділянки дійсно мають спільну межу – **нескінченно тонку площину**, яка розділяє володіння різних осіб – не накладаються одна на одну і не мають між собою ніяких зазорів. Ідентифікація ділянок здійснюється за допомогою унікального номеру, а відтворення їх образу – на кадастровому плані¹⁹ та на індексній карті.²⁰ Реєстраційна система гарантує, що власниками ділянок з відповідними номерами є певні особи. Вона також фіксує права третіх осіб та переходу права власності на ділянки. У випадку виникнення спору дані реєстраційної системи є беззастережним доказом прав на ділянку. Якщо ж система помилилася, держава як гарант достовірності та надійності системи відшкодовує постраждалому збитки.

1.2. Можливі варіанти

Хоча суть кадастру та реєстраційної системи в усіх країнах, де вони існують, можна звести до базових окреслених вище функцій, не існує двох країн, де ці системи працюють однаково. Кадастр та реєстраційна система є частиною національної суспільної інфраструктури²¹ і формувалися під впливом тих же чинників, під впливом яких формувалися нації. Відповідно, в світі існує певне розмаїття кадастрів та реєстраційних систем. Якщо кадастри здебільшого різняться за обсягом інформації та переліком виконуваних функцій, то реєстраційні системи мають більш суттєві розбіжності.

Таке розмаїття реєстраційних систем можна звести до двох основних видів; в межах кожного з видів також можливо виокремити підвиди (національні варіанти першого чи другого виду).

Перший вид реєстраційної системи – **система реєстрації прав (титулів)** – передбачає фіксацію даних про права на земельні ділянки. На підставі передбаченого законом кола документів (угоди, рішення компетентних органів), фактів (давність володіння), подій (спадкування) реєстратор фіксує права та правовласника і **видає документ, який і набуває статусу єдиного беззаперечного доказу права на земельну ділянку**. Жоден інший документ не є доказом прав на ділянку. Від особи, зазначеної в такому документі, жодна інша особа не може витребувати нерухомість, зазначену в ньому. Держава гарантує, що дані системи є надійними та беззаперечними. На випадок помилки або злочину з боку реєстратора, держава формує страховий фонд для відшкодування збитків потерпілим від таких помилок або злочинів.²²

Ця система отримала найбільше поширення у країнах континентальної Європи, і тому її часто називають «центральноєвропейська» (інша назва – титульна). Вона передбачає охоплення усієї території держави, хоча в деяких випадках реєстрація відбувається поступово, по мірі здійснення трансакцій із власністю (тоді цю систему називають системою Торренса).

Головним документом центральноєвропейських реєстраційних систем є **поземельна книга**. Назва «поземельна» пояснюється тим, що в цій книзі є окрема сторінка на кожну ділянку («землю»), тобто облік ведеться у прив'язці до земельних ділянок (як і кадастрова реєстрація). На цій же сторінці фіксуються дані про права на ділянку, власників прав та їх перехід. Як правило, одиницею обліку у поземельних книгах є саме земельна ділянка, але можуть реєструватися і окремі квартири у багатоквартирному будинку, а також будинки,

¹⁹ Кадастровий план відтворює одну ділянку, її форму і об'єкти, розташовані на ній, а також зони спеціального правового режиму (публічні та приватні обмеження, сервітути).

²⁰ Індексна карта відтворює певну територію (кадастровий квартал, округ) та наявні на ній ділянки з зазначенням номерів ділянок, тобто надає уявлення про розташування ділянок у їх відношенні одна до одної.

²¹ Guidelines on Real Property Units and Identifiers. – New York and Geneva, UN, 2004. – стор.3; Klaus Deininger. Land Policies for Growth and Poverty Reduction, a Worldbank Research Report, Oxford Press, 2003.

²² Guidelines on Real Property Units and Identifiers. – New York and Geneva, UN, 2004. – стор.20.

зведені на орендованих ділянках.²³ Поземельна книга відкрита для публічного доступу (з певними обмеженнями).

Формування такої системи потребує значних капітальних вкладень на первинному етапі. Масштабність вкладень пояснюється в першу чергу необхідністю створити систему опису та ідентифікації нерухомості (кадастр). Забезпечити їх можуть лише державні інвестиції; подальше функціонування системи забезпечується номінальними платежами користувачів системи. Таку систему дорого створювати, але вона є не надто дорогою у використанні, в першу чергу для споживачів. Крім того, ця система – надзвичайно важлива для ринкової економіки – забезпечує високий рівень безпеки трансакцій із власністю. Безпечна та надійна система реєстрації прав також є передумовою розвитку іпотечних інструментів фінансування

Другий вид реєстраційної системи – **система реєстрації актів** – передбачає фіксацію даних про різноманітні підстави виникнення прав на ділянки (угоди, документи, події, обставини). Дані цієї системи носять радше довідковий характер; витяги з такої системи не підтверджують права на ділянки (та об'єкти нерухомості). Права підтверджуються тими різноманітними документами та обставинами, на підставі яких дані занесені у систему. Така система зазвичай нічого не гарантує, а функції зведені до реєстрації угод. Тому при укладенні угод із земельними ділянками спершу здійснюється перевірка чистоти титулу, тобто дослідження того, чи правомірно набувалися права на ділянку протягом останніх 30 (у Франції) або 40 (у США) років. Така перевірка не дає повної гарантії (тому що реєстрація угод не пов'язана із перевіркою їх законності та обґрунтованості), і тому угоди додатково забезпечуються страхуванням титулів на випадок розірвання угоди за позовом третьої особи. І на перевірці титулів, і на страхуванні спеціалізуються юридичні фірми і страхові компанії. Витрати на ці процедури несуть сторони трансакцій. Наприклад, оборот спеціалізованих страхових компаній у США у 1980 році склав 1,26 млрд. доларів.²⁴

Така система створюється і функціонує виключно за рахунок її користувачів. Її формування здійснюється поступово, по мірі здійснення трансакцій, і перспективи створення повної бази даних усіх нерухомих об'єктів права власності є досить відділеними. Держава не надає ніяких гарантій сторонам трансакцій. На нашу думку, така система є притаманною для країн із високим рівнем лібералізації економіки та англосаксонською правовою системою (в першу чергу це США). Як правило, актова система працює в умовах відсутності єдиного державного кадастру; опис меж нерухомості здійснюється безпосередньо в угодах та зберігається в базах даних приватних контор, які надають послуги зі страхування титулів.

Також слід зазначити, що наявні у світі способи сполучення або розділення кадастрових та реєстраційних систем теж дають підстави для окремої класифікації. В деяких країнах функції ведення кадастру та реєстрації прав здійснює одна установа (Албанія, Вірменія, Чехія, Греція, Нідерланди, Італія, Литва, Люксембург, Словачів, Англія та Уельс²⁵, Швеція, Шотландія²⁶). В інших ведення кадастру та реєстрація прав розділені:

- в Іспанії та Португалії реєстрацію здійснюють **приватні реєстратори**, підпорядковані Міністерству юстиції, а кадастр виконує в першу чергу фіскальні функції та підпорядкований Міністерству фінансів;
- у Франції, країнах Скандинавії, Польщі, Словенії, Хорватії, Естонії та Болгарії реєстрацію здійснюють публічні установи – **суди або нотаріуси**, які перебувають у

²³ П.Н. Никонов, Н.Н. Журавский. Недвижимость, кадастр и мировые системы регистрации прав на недвижимое имущество. Аналитический обзор. – СПб.: Роза мира, 2006. – 180 стр. В Україні буде застосовуватися аналогічний підхід.

²⁴ П.Н. Никонов, Н.Н. Журавский. Недвижимость, кадастр и мировые системы регистрации прав на недвижимое имущество. Аналитический обзор. – СПб.: Роза мира, 2006. – 180 стр. В Україні буде застосовуватися аналогічний підхід.

²⁵ В Англії існує специфічна ситуація: з 21 млн. садіб, зареєстрованих у Поземельному реєстрі, лише 17 млн. садіб внесено у кадастр. – М. Федорченко, О. Янов. Земельне право України: посібник для практиків У 2 томах. Том 1: Земельні відносини в населених пунктах. – Київ, 2006. – стор.350.

²⁶ Dorine A. J. Burmanje. Spatial Data Infrastructures and Land Administration in Europe. – FIG, 2005 (www.fig.net).

веденні Міністерства юстиції, а кадастри ведуть інші організації, підпорядковані іншим міністерствам або взагалі муніципалітетам;

- у Німеччині, Австрії, Латвії, Швейцарії реєстрація довірена **спеціальним організаціям публічного права** (конторам Поземельної книги, які мають статус, прирівняний до статусу суду), а кадастри ведуть інші організації, які перебувають у підпорядкуванні різних міністерств.

Додамо, що останнім часом Норвегія та Ісландія вирішили поступово об'єднати реєстраційні системи із кадастром та передати реєстрацію прав від судів (нотаріальних органів) до земельно-кадастрових органів. Серед країн з перехідною економікою на такий крок наважилася також Румунія.²⁷ В той же час не існує прикладів об'єднання кадастру та реєстраційної системи під егідою юридичних органів (судів, нотаріату, органів юстиції).

Відповідно до даних ЄЕК ООН, у 38% країн Європи реєстри підпорядковані міністерствам юстиції, у 23% - міністерствам природних ресурсів, у 11% - міністерствам фінансів, у решті випадків зафіксовано підпорядкування різним установам.²⁸

Таким чином, все розмаїття світової практики і світового досвіду можна звести до **трьох основних варіантів:**

- 1) актова (американська) система реєстрації прав (працює без єдиного державного кадастру);
- 2) титульна (центральноєвропейська) система реєстрації прав, об'єднана з кадастром;
- 3) титульна (центральноєвропейська) система реєстрації прав, відокремлена від кадастру.

Подальша класифікація також є можливою (наприклад, за ознакою підпорядкування кадастру та/або реєстру певному міністерству). Тут ми не наводимо аргументів на користь тієї або іншої системи, тому що Україна вже зробила свій вибір: система реєстрації прав, передбачена Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 липня 2004 року, відповідає ознакам «центральноєвропейської» системи.

Додамо, що поки ця система в Україні не створена, тому практично ми маємо напівамериканський, напівєвропейський гібрид із додаванням помітного радянського спадку:

- кадастр (Державний реєстр земель) збирає інформацію щодо земельних ділянок. Цей Реєстр підпорядкований Держкомзему України²⁹, дані до нього заносять реєстраційні офіси Центру Державного земельного кадастру;
- Реєстр правочинів збирає інформацію щодо угод із нерухомістю і землею. Цей Реєстр підпорядкований Міністерству юстиції України, дані до нього вносять нотаріуси;
- Реєстр прав на нерухоме майно фіксує інформацію щодо прав на будинки і споруди. Цей Реєстр також підпорядкований Міністерству юстиції України, обслуговується бюро технічної інвентаризації (БТІ) – реліктом радянських часів.

Оскільки кадастр (Державний реєстр земель) як такий не має статусу реєстру прав (не згаданий у Законі України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обмежень»), то вирішальне значення для підтвердження прав має реєстрація угоди (що є обов'язковою за Цивільним кодексом). Цей висновок суперечить позиції Держкомзему, але стан чинного законодавства та реєстру прав такий, що інший висновок не має достатніх

²⁷ Helge Onsrud. Land administration in Europe. FIG, 2004.

²⁸ Study on Key Aspects of Land Registration and Cadastral Legislation, 2000 (www.unece.org).

²⁹ Державний комітет України по земельних ресурсах реорганізований у Державне агентство земельних ресурсів України згідно постанови КМУ від 31 січня 2007 року № 69.

підстав: з ухваленням Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...» значення реєстрації ділянок (у Державному реєстрі земель), передбаченої ЗКУ, зберігається лише завдяки тимчасовій відсутності реєстру прав. Інший чинний закон – Закон України «Про місцеве самоврядування» - ще більше послаблює значення реєстрації ділянок у Державному реєстрі земель, оскільки закріплює право реєструвати права на нерухомість за виконавчими комітетами місцевих рад.

Зрозуміло, що не існує єдиного оптимального рішення для проблеми, поєднувати чи не поєднувати функції ведення кадастру із функцією реєстрації прав,³⁰ хоча деякі експерти висловлюються виключно на користь об'єднання, причому під егідою землевпорядної служби, а не органів юстиції.³¹ Поважні міжнародні організації та об'єднання також висловлювалися щодо цієї проблеми. Так, Рада Міністрів Ради Європи радила вилучити функцію реєстрації прав на земельні ділянки з ведення судів як таку, що їм не властива та заважає відправленню судочинства;³² Міжнародна асоціація землевпорядників передбачала в найближчий час реформування національних кадастрових та реєстраційних систем шляхом їх злиття.³³

Міжнародні організації відзначали, що при розгляді питання про доцільність об'єднання або роз'єднання кадастру та реєстру необхідно враховувати історичний контекст. Так, в тих країнах, де кадастр формувався як засіб оподаткування землі, він потрапив у підпорядкування міністерства фінансів, а реєстр прав як засіб правового захисту права власності сформувався під контролем судів або органів юстиції (Німеччина, Іспанія). В тих країнах, де кадастр і реєстр прав запроваджувалися в рамках реформування системи управління земельними ресурсами і просторовим плануванням, вони об'єднані (Швеція, Фінляндія).³⁴

Головною проблемою паралельного функціонування кадастру та реєстру є те, що ці дві системи розвиваються на різних технічних платформах та із різною швидкістю. Це ускладнює регулювання потоків інформації між ними.³⁵ Якщо обмін даними не формалізовано і він відбувається шляхом направлення запитів, їх розгляду та надання інформації у випадку позитивного рішення, виникає дублювання інформації, процес управління земельними ресурсами набуває додаткової складності.

В Україні щодо цього питання точиться не просто дискусія, а справжня боротьба – з 2001 року Державний комітет України по земельних ресурсах та Міністерство юстиції³⁶ виборють право здійснювати реєстрацію прав. Зазначимо, що розвинуті країни Європи використовують обидва варіанти, хоча останнім часом можна відзначити тенденцію до об'єднання кадастру та реєстраційних систем під егідою кадастру (відповідну реформу здійснили Італія та Румунія, здійснюють Норвегія та Ісландія). Тут ми лише наводимо аргумент на користь обох варіантів.

Переваги об'єднання кадастру та реєстраційної системи:

- 1) реалізація принципу «єдиного вікна». Зміни в правовому статусі, межах, використанні, площі, конфігурації, правах власності та будь-які інші зміни одночасно відтворюються в кадастрі та реєстраційній системі (хоча в тих країнах, де ці дві системи розділені між різними органами, зазвичай не виникає проблем із обміном інформацією³⁷). Це є перевагою для користувачів;

³⁰ Інституційні аспекти розвитку ринку землі в Україні. Інститут економічних досліджень і політичних консультацій. Німецька консультативна група з питань економічних реформ. – Т17.

³¹ Helge Onsrud. Land administration in Europe. FIG, 2004.

³² Рекомендація № R (86) 12 від 16 вересня 1986 року.

³³ Кадастр -2014.

³⁴ Land Administration in the UNECE Region. Development Trends and Main Principles. ECE/HBP/140. – Geneva: UN, 2005. – p.31.

³⁵ Op.cit.

³⁶ Державний комітет України з будівництва і архітектури також брав участь у цій боротьбі.

³⁷ Dorine A. J. Burmanje. Spatial Data Infrastructures and Land Administration in Europe. – FIG, 2005 (www.fig.net). – стор.4.

- 2) дохідна підсистема – реєстрація прав³⁸ субсидує витратну – кадастр. Це перевага державного бюджету.

Переваги розділення кадастру та реєстраційної системи:

- 1) кадастр та реєстрація є двома принципово відмінними справами, які використовують надбання різних наук, тому ефективно ведення кадастру та здійснення реєстрації потребують спеціалізації лише на чомусь одному;
- 2) паралельно існуючі та незалежні системи дозволяють запровадити певну «конкуренцію» та взаємний контроль з метою виключення помилок та зловживань, які є більш можливими та доступними у випадку об'єднання систем;
- 3) мінімізується конфлікт інтересів (за формування об'єктів нерухомості аналогічним способом та реєстрацію прав на них відповідають різні організації); цей аспект є важливим для країн з перехідною економікою, де ризик корупції є особливо високим.

В Україні створення кадастру та реєстраційної системи здійснюється із активною участю Світового банку (Проект «*Видача державних актів у сільській місцевості і розвиток кадастру*»). У документах Проекту зазначено,³⁹ що (в умовах України) ідеальною була б ситуація, коли закон про реєстр прав і кадастр чітко визначали процедури та компетенцію в сфері реєстрації прав на всі види нерухомого майна в рамках уніфікованої системи, яка б рахувала земельну ділянку як одиницю обліку та підпорядковувалася одній державній установі. Банк констатував, що акти уряду підтримують існування неефективної, багатокомпонентної системи, в якій відповідальність та функції розпорозені між різними установами. У 2006 році Банк змінив свою позицію і не наполягав ані на об'єднанні, ані на розділенні кадастру і реєстру. Банк був свідком успіху обох варіантів. Головне, щоб кадастр і реєстр були нарешті створені.

1.3. Інституційні елементи

Необхідними інституційними елементами кадастрово-реєстраційної системи є наступні:

- 1) державна система опису об'єктів нерухомості, яка дозволяє ідентифікацію об'єктів нерухомості та виключає ототожнення будь-яких об'єктів (кадастр). Одиницею обліку є земельна ділянка;
- 2) адміністратор кадастру – державна установа;
- 3) суб'єкти, в результаті діяльності яких здійснюється інформаційне наповнення кадастру (землевпорядники, оцінювачі, нотаріуси, експерти);
- 4) державний реєстр прав, який містить інформацію про права на об'єкти нерухомості, внесені до кадастру (право власності, право оренди, іпотека, обмеження та обтяження);
- 5) визначені законом «пункти публічного доступу» до даних реєстру та кадастру (Поземельна книга, веб-сайт);
- 6) адміністратор реєстру – державна установа;
- 7) система формалізованих зв'язків та обміну інформацією між адміністраторами кадастру та реєстру (у випадку їх розділення), органами державної влади та місцевого самоврядування;
- 8) фонд відшкодування збитків, завданих помилкою або злочином реєстратора;
- 9) фонд відшкодування збитків, завданих помилками кадастру.

Важливим питанням залишається спосіб формування кадастру та реєстру прав. Таких способів всього два: суцільна реєстрація нерухомості та вибіркова (спорадична). Суцільна передбачає внесення до кадастру та реєстру інформації про всі земельні ділянки та об'єкти нерухомості на території країни. Вибіркова (спорадична) здійснюється у випадках

³⁸ У більшості Європейських країн доходи реєстрів перевищують їх витрати. Див у: Dorine A. J. Burmanje. Spatial Data Infrastructures and Land Administration in Europe. – FIG, 2005 (www.fig.net).

³⁹ Звіт № 25920-UA від 30 травня 2003 року.

необхідності (при укладенні угод). Як правило, суцільна реєстрація здійснюється на підставі державної програми та за державний рахунок. Її результатом є повний звіт даних про всю нерухомість на території країни. Вибіркова здійснюється за рахунок зацікавлених сторін, може тривати довго і ніколи не охопити усієї нерухомості.

Земельна реформа в Україні розпочалася із питання інвентаризації усіх земель, але фактично інвентаризація відбулася лише за межами населених пунктів. За останні 10 років дані цієї інвентаризації, а також оцінки земель, не оновлювалися. У населених пунктах інвентаризація земель здійснена на 50%. Процеси інвентаризації землі та нерухомості йдуть окремо, тобто в результаті інвентаризації земельна ділянка і розташована на ній нерухомість не перетворюється на єдиний об'єкт.

Останнім часом темпи інвентаризації землі уповільнюються. Верховна Рада України (ВРУ) кілька разів змінювала останню дату оформлення прав на землю, тому що складний порядок та зростаюча вартість такого оформлення стримували цей процес. У 2004 році ВРУ обмежила вартість виготовлення державних актів на право власності на землю в процесі первинної приватизації, але ця вартість виявилася зависокою для громадян та заниженою для землевпорядників. Відсутність ринку землі, моносонічний⁴⁰ ринок оренди землі сільськогосподарського призначення, висока ризикованість трансакцій із нерухомістю також не сприяли активному оформленню прав на землю та її інвентаризації.

Держкомзем спрямував всі свої зусилля на видачу державних актів колишнім членам колгоспів – власників сертифікатів на право на земельну частку (пай). Ця робота на сьогодні майже завершена, однак не існує реєстру прав, здатного обслуговувати земельний ринок. Це виглядає як замкнене коло: поки діє мораторій на продаж землі, реєстр прав непотрібен, а поки відсутній реєстр, не слід скасовувати мораторій. Ідея створення реєстру прав у складі земельного кадастру виглядає привабливо, адже в кадастрі є розділ, в якому зберігається інформація про видані державні акти (Державний реєстр земель). Цей розділ кадастру – принаймні стосовно земель сільськогосподарського призначення - міг би майже автоматично перетворитися на розділ реєстру прав (адже будівлі відсутні на таких землях, тож не доведеться конфліктувати із непоступливими БТІ щодо отримання повної інформації). На жаль, реєстрація ділянок та державних актів майже виключно на паперових носіях унеможлиблює формування сучасного уніфікованого реєстру прав.

1.4. Правові питання та напрямки удосконалення

Національна правова система повинна містити певний набір норм, що забезпечує ефективну та надійну роботу вітчизняної кадастрово-реєстраційної системи. Ґрунтовне дослідження цього набору норм вже проводилося під егідою ЄЕК ООН.⁴¹ Тут ми лише наводимо перелік основних вимог, дотримання яких вважається обов'язковим:

- 1) Закон визнає лише зареєстровані права, а незареєстровані права вважає такими, що взагалі не існують. Частина 1 статті 182 Цивільного кодексу України та частини 1 і 7 статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...» в принципі дотримуються цього положення. В той же час ці законодавчі акти дозволяють припустити, що незареєстровані права також існують: закон не містить прямого заперечення існування таких прав, лише проголошує пріоритетність зареєстрованих прав. Можливо, такий м'який підхід обумовлений фактом, що у перехідному періоді багато фактичних власників ще не формалізували свої права;
- 2) закон вимагає обов'язкової реєстрації права на нерухому власність. В Україні діяла відповідна норма, якою визначався строк для оформлення прав на землю, але 25 вересня 2005 року вона була визнана неконституційною;
- 3) закон визначає порядок первинного визнання права (приватизація, давність володіння, створення об'єкту нерухомості). Цей порядок має бути врегульований законом надзвичайно детально із тим, щоб усі об'єкти власності, які потрапляють в реєстр, мали «чистий титул», тобто виключали сумніви у законності усіх наступних операцій із ними. На жаль, в Україні ці правила не достатньо ефективні, тому що

⁴⁰ Моносонічний ринок – це ринок, на якому існує один-два покупці і багато продавців (робіт, послуг).

⁴¹ Report on Key Aspects of Land Registration and Cadastral Legislation 6 2000 (www.unece.org).

право власності на землю та нерухомість досить часто визнається рішеннями судів, які не можна вважати правосудними. Крім того, норми Земельного кодексу залишають багато простору для тлумачень виконавчих органів, тобто не застосовуються однаково на всій території держави, чим порушується принцип правової держави;

- 4) закон забороняє вимагати майно від добросовісного набувача, права якого зареєстровані у реєстрі. В Україні це правило не діє в силу ст.388 Цивільного кодексу, яка передбачає можливість витребування майна від добросовісного набувача. Це означає, що запровадження державного реєстру прав не підвищує рівень захисту права власності та безпеки іпотек;
- 5) закон про реєстр прав не може містити норм, які залишають на розсуд виконавчої влади принципові питання (надання інформації, розмір плати за послуги, забезпечення публічності даних кадастру та реєстру);
- 6) закон забезпечує високу правову і соціальну захищеність прав державного реєстратора. В Україні така захищеність відсутня. Державний реєстратор не має навіть статусу державного службовця, він є звичайним працівником державного підприємства. За незаконний вплив на реєстратора не передбачається надзвичайних заходів юридичної відповідальності. Таким чином, проголошений Конституцією принцип непорушності та невідчужуваності права власності не має повної реалізації;
- 7) повна майнова відповідальність держави за збитки, завдані функціонуванням реєстру прав. В Україні поки що не визначені принципи, обсяги відповідальності та порядок формування фонду відшкодування збитків;
- 8) повна майнова відповідальність держави за збитки, завдані функціонуванням кадастру (наприклад, у випадках подвійної кадастрової реєстрації, видачі двох державних актів на одну ділянку, помилкової або неналежної кадастрової реєстрації і т. ін., тобто у випадках спотворення або перекручення просторових даних). В Україні такої відповідальності не передбачено.

1.5. Демократична потреба у системі стримувань та противаг

Якщо ведення кадастру завжди було, залишається і напевне залишиться надалі функцією держави, у реалізації якої приватні особи не мають прямої зацікавленості, то ведення реєстру прав є більш складним явищем з суспільно-політичної точки зору. Держава зазвичай є найбільшим власником землі,⁴² але не єдиним, тому у відносинах власності на землю та у пов'язаних із ними трансакціях держава бере участь на рівних із іншими суб'єктами засадах. В той же час держава гарантує усім іншим власникам захист та непорушність їх визнаних (і зареєстрованих) прав. Відповідно, зосередження в руках держави усіх публічних інституцій, які забезпечують формалізацію та обіг прав на землю, надає останній значні переваги над іншими власниками землі, хоча одним з принципів сучасної системи права власності є рівність усіх учасників відносин власності.

З цієї точки зору зосередження технічних функцій (кадастрові зйомки, кадастрова реєстрація) та правових функцій (реєстрація прав) в руках одного органу виглядає як надзвичайна концентрація влади, що може викликати додаткові і невиправдані ризики у трансакціях. В той же час і розділення цих функцій між різними, по суті своїй адміністративними, органами, також не надає достатніх гарантій, тому що в будь-якому випадку ці функції залишаються в руках виконавчої влади. Передача ведення реєстру прав судам також пов'язана із певними проблемами – перш за все, справа судів здійснювати правосуддя, тобто вирішувати спори, і залучення їх до звичайного процесу визнання прав (реєстрації) ставить під сумнів їх неупередженість при розгляді спорів щодо визнаних ними ж прав. До того ж суди, принаймні українські, знаходяться у сильній залежності від виконавчої влади, а судді перебувають у стані правового вакууму (тобто практично неконтрольовані і не несуть відповідальності за свої рішення). **Таким чином, поєднання (розділення) кадастру і реєстру як таке не підвищує значним чином**

⁴² Держава Україна володіє приблизно 49% земельного фонду країни.

надійність системи та не сприяє підвищенню впевненості інвесторів у безпеці своїх інвестицій!

На нашу думку, якщо розділення влади на законодавчу, виконавчу та судову із запровадженням системи взаємних стримувань і противаг є загально визнаним принципом здійснення державної влади у сучасних демократичних країнах, в тому числі в Україні, то цей принцип має втілюватися в кожній сфері діяльності держави, в тому числі і в сфері земельних ресурсів та організації ринкового обігу нерухомої (земельної) власності.

Відповідно, **правові засади** (правове забезпечення) функціонування кадастру та реєстру прав мають визначатися законодавчою владою шляхом ухвалення законодавчих актів. Такі акти повинні чітко визначати процедури внесення, зміни та виключення даних, статус даних, рівні доступу користувачів до даних, вартість послуг системи, запобіжні заходи проти несанкціонованого доступу, забезпечення резервного копіювання даних та збереження у надзвичайних обставинах (стихійні лиха, політичні заворушення, війни і т.ін.), відшкодування збитків, спричинених помилкою або зловживанням. Правова база не повинна залишати багато на розсуд виконавчої влади. Практичне ведення кадастру та реєстру прав мають здійснюватися агенцією (агенціями), які представляють **виконавчу владу** або контрольовані нею (**інституційне забезпечення**). Дії або бездіяльність агенції (агенцій) слід оскаржувати в **суді**, який повинен мати компетенцію розглядати усі спори, пов'язані із статусом даних та функціонуванням кадастру та реєстру, в тому числі суперечки між інституціями, залученими до ведення кадастру та реєстру.

В той же час запровадження принципу розподілу влади не повинно руйнувати єдність кадастрово-реєстраційної системи та суцільність державного менеджменту земельних ресурсів, які є чи не найважливішими ознаками сучасних кадастрових та реєстраційних систем.⁴³

В Україні поки що такі вимоги не виконуються або виконуються частково. Навіть у тих випадках, коли закон передбачає ті чи інші заходи з окреслених вище, ці заходи не реалізовані. Нижче наводиться опис того, яким чином працюють українські кадастр та реєстр сьогодні, і з цього опису зрозуміло, що ця система не є достатньо надійною. Наприклад, дані до реєстрів правочинів, застав і заборон вносять нотаріуси, які перебувають у сильній залежності від Міністерства юстиції, яке видає їм ліцензії та здійснює нагляд за їх діяльністю. Крім того, діяльність цих реєстрів регламентована актами Міністерства юстиції України, які розроблені, ухвалені та зареєстровані Міністерством юстиції України. Така активна нормотворчість Міністерства в умовах відсутності відповідних законів свідчить про неповне розділення законодавчої та виконавчої влади.

Держкомзем як орган, який згідно чинного законодавства є відповідальним за ведення кадастру та реєстрацію прав (згідно до законопроектів уряду – лише частково відповідальним за ведення кадастру) ніяким чином не підпадає під контроль законодавчої влади. Нагадаємо, що ця гілка влади має вищу у порівнянні із урядом легітимність, і тому інституція, яка відповідає за такі важливі функції держави як ведення земельного кадастру і реєстру прав, повинна бути підзвітна парламенту, який має виключне право визначати режим права власності. Найближчий приклад – Фонд державного майна України, який не входить до Кабінету міністрів України і звітує безпосередньо перед Верховною радою України. Положення про Фонд, переліки об'єктів, що підлягають або не підлягають приватизації затверджує Верховна Рада України.

Аналогічне твердження справедливе і для ситуації, коли кадастр і реєстр прав розділені між різними установами. Влади не можуть вважатися розділеними та взаємно контрольованими, якщо виконавець законів не підзвітний законодавцю, а рішення законодавця не випробовуються на відповідність Конституції.

⁴³ Рекомендації семінару з сучасних кадастрових і реєстраційних систем ЄЕК ООН / НВР/1999/2 (п.21).

2. Як побудована і функціонує нині українська кадастрово-реєстраційна система

Правова основа земельно-кадастрової та реєстраційної систем в Україні була започаткована зовсім недавно і не в повному обсязі. Хоча земельна реформа була проголошена у 1990 році, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав ...» був ухвалений лише 1 липня 2004 року. Законів про кадастр⁴⁴ і ринок землі все ще не ухвалено або вони все ще розглядаються (станом на червень 2007 року).

Земельний кодекс України, який набув чинності 1 січня 2002 року, не створив достатньої для функціонування кадастру та реєстру прав правової основи. Реєстрація прав як така ним не врегульована, а загальні норми про кадастр містять відсилання до спеціального закону про державний земельний кадастр. Це дало підстави стверджувати, що відповідні норми ЗКУ не є нормами прямої дії, а Держкомзем України не мав права своїми нормативними актами регулювати формування та ведення кадастру.⁴⁵ Така позиція є досить слушною, адже режим власності визначається виключно законами України, тобто законодавчою владою.

Той невеликий обсяг нормативного матеріалу, який існує і є чинним станом на квітень 2007 року, передбачає, що в Україні мала бути створена єдина кадастрово-реєстраційна система. Вона мала б наступний вигляд:

Компонент	Функція/Завдання	Держатель / Адміністратор / Користувач
Державний земельний кадастр (автоматизований)	Кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель, грошова оцінка земельних ділянок, державна реєстрація земельних ділянок, облік кількості та якості земель	Держкомзем / ДП «Центр ДЗК»
Державний реєстр земель (у складі кадастру)	Реєстрація земельних ділянок, державних актів, договорів оренди землі	Держкомзем / ДП «Центр ДЗК»
Державний реєстр речових прав на нерухоме майно та їх обмежень (у складі кадастру)	Реєстрація прав на нерухоме майно (земельні ділянки, будівлі, споруди), їх обмежень (сервітутів, заборон відчуження, арештів, іпотек). Містить інформацію про власників прав, технічні характеристики об'єктів нерухомого майна, кадастровий план земельної ділянки, відомості про правочини, вчинені щодо таких об'єктів нерухомого майна	Держкомзем / ДП «Центр ДЗК»

Такого вигляду українська кадастрово-реєстраційна система ніколи не набула. Приписи чинних законів та актів меншої сили не виконувалися або бойкотувалися відповідальними інституціями, а наразі ці акти законодавства перебувають у стадії реформування і передбачають створення зовсім іншої кадастрово-реєстраційної системи (про це нижче). Замість цієї єдиної кадастрово-реєстраційної системи в Україні функціонує сукупність слабо пов'язаних її компонентів, створених без достатніх законодавчих засад. Виглядає ця сукупність наступним чином:

⁴⁴ Президент України 13 квітня 2007 року застосував право вето до Закону України «Про державний земельний кадастр», ухваленого Верховною Радою України 20 березня 2007 року.

⁴⁵ П.Ф. Кулініч. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади // Юридичний журнал. – 2005. – № 11.

Компонент	Функція	Держатель / Адміністратор / Користувач
Державний земельний кадастр як єдина автоматизована система - НЕ ІСНУЄ	Кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель, грошова оцінка земельних ділянок, державна реєстрація земельних ділянок, облік кількості та якості земель	Держкомзем / ДП «Центр ДЗК»
Державний реєстр земель (у складі Державного земельного кадастру, працює переважно у паперовому вигляді)	Реєстрація земельних ділянок, державних актів, договорів оренди землі	Держкомзем / ДП «Центр ДЗК» / Реєстраційні офіси Центру ДЗК
Реєстр прав власності на нерухоме майно (з 2002 року, автоматизований)	Реєстрація прав власності на будівлі, споруди, будинки	Мін'юст / ДП «Інформаційний центр Мін'юсту» / БТІ
Реєстр правочинів (з 2004 року, автоматизований)	Реєстрація угод щодо об'єктів нерухомості (в т.ч. земельних ділянок)	Мін'юст / ДП «Інформаційний центр Мін'юсту» / нотаріуси
Реєстр іпотек (з 2004 року, автоматизований)	Реєстрація іпотек	Мін'юст / ДП «Інформаційний центр Мін'юсту» / нотаріуси
Реєстр заборон відчуження нерухомого майна (з 1999 року, автоматизований)	Реєстрація заборон (арештів) щодо нерухомого майна	Мін'юст / ДП «Інформаційний центр Мін'юсту» / нотаріуси

2.1. Інституційна роль та функції Держкомзему

Держкомзем України весь час свого існування (до реорганізації у 2007 році) діяв на підставі положень про нього, затверджених указами Президента України.⁴⁶

Положення про Держкомзем, чинне у 1996-2000 роках, визначало його органом, відповідальним за реалізацію державної політики в галузі земельних відносин та проведення земельної реформи. Цікаво, що Держкомзем цього періоду входив до складу агропромислового комплексу України, тобто можна вважати, що заходи земельної реформи, виконання яких покладалося на Держкомзем, стосувалися в першу чергу земель сільськогосподарського призначення. Ніяких функцій щодо ведення реєстру прав на той час не передбачалося.⁴⁷

У серпні 2000 року набуло чинності нове Положення, яким Держкомзем був визначений органом виконавчої влади, відповідальним за формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру та її реалізацію.

1 січня 2002 року набув чинності новий Земельний кодекс України (ЗКУ), і Держкомзему (на рівні закону, ухваленого Парламентом) було доручено ведення державного

⁴⁶ Укази Президента України від 6 січня 1996 року № 34/96, від 13 травня 1996 року № 340/96, від 14 серпня 2000 року № 970/2000.

⁴⁷ Один з перших законопроектів щодо реєстрації прав датований 1999 роком, і Держкомзем був лише одним з чотирьох претендентів на роль центрального органу у сфері державної реєстрації прав.

земельного кадастру та здійснення державної реєстрації земельних ділянок у складі кадастру (пункт "г" статті 15).

На нашу думку, таке визначення завдань Держкомзему мало дуже слабкий зв'язок із створенням реєстру прав. Цей зв'язок полягає лише у тому, що згідно ст.193 ЗКУ 2001 року, кадастр є єдиною державною системою 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. Це визначення має наступні недоліки:

- 1) незрозуміло, яким чином система РОБІТ може містити сукупність ВІДОМОСТЕЙ і ДОКУМЕНТІВ;
- 2) результатом роботи кадастру є визнання факту виникнення або припинення права на земельну ділянку, хоча в традиційному значенні це є функцією реєстру прав;
- 3) кадастр обмежується лише правом власності та правом користування ділянкою, тобто не передбачає можливості реєструвати (підтверджувати) інші права або обтяження;
- 4) кадастр обмежується лише правами на земельні ділянки, тобто не передбачає інтеграції даних щодо інших об'єктів нерухомості.

У 2003 році Положення про Держкомзем доповнене функцією, яку (частково) відібрали у Міністерства юстиції України. Держкомзему доручили здійснювати у складі державного земельного кадастру реєстрацію земельних ділянок, об'єктів нерухомості та прав на такі об'єкти, договорів оренди земельних ділянок, а також вести Державний реєстр прав на землю і нерухоме майно (підпункт 11 пункту 4 Положення). На нашу думку, Президент України в цьому випадку вийшов за рамки, визначені Кодексом (який має вищу у порівнянні із Указом Президента України юридичну силу).

Ця ситуація дещо покращилася із ухваленням 1 липня 2004 року Закону України «Про державну реєстрацію...», який на вищому правовому рівні визначив, що реєстр прав є складовою частиною земельного кадастру. Держателем реєстру визначено Держкомзем, а адміністратором – ДП «Центр Державного земельного кадастру».

Практичної реалізації цього Закону не відбулося. Розглянувши стан земельних відносин у вересні 2005 року, Верховна Рада України визначила необхідність завершення системи державного земельного кадастру та запровадження єдиної державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень відповідно до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень".⁴⁸

Таким чином, у сфері ведення кадастру та реєстрації прав Держкомзем України обмежився наступними функціями:

- 1) запровадив Державний реєстр земель, у якому здійснюється державна реєстрація ділянок, державних актів та договорів оренди (на паперових носіях).⁴⁹ Державний реєстр земель є частиною кадастру, але самого кадастру не існує. За словами останнього керівника Держкомзему пана Сидоренка, в Україні можна налічити 650 кадастрів – по числу адміністративно-територіальних одиниць, які ведуться за різними технологіями і не надають можливості їх інтегрувати;⁵⁰

⁴⁸ Пункти 3.8 та 3.9 Постанови ВРУ від 22 вересня 2005 року № 2897-IV.

⁴⁹ Влітку 2006 року у одному з реєстраційних офісів у Миколаївській області ми мали можливість пересвідчитися, що реєстрація державних актів та земельних ділянок здійснюється на паперових носіях, лише в останні місяці дані почали заносити в електронному вигляді в комп'ютер, але цей комп'ютер не під'єднаний до будь-якої мережі для передачі даних. Сеанси зв'язку між реєстраційним офісом та регіональною філією Центру ДЗК відбуваються час від часу. Роль людського фактору залишається надзвичайно високою у цій системі. Паперові носії не здатні «відмовляти» у реєстрації даних, які суперечать вимогам закону, стандартам і нормативам або містять спотворені або недостовірні відомості.

⁵⁰ Повідомлення «Електронний земельний кадастр забезпечить право власності громадянина на землю» від 5 березня 2007 року на офіційному веб-сайті Держкомзему.

- 2) створив ДП Центр ДЗК, який здійснює реєстрацію ділянок, актів та договорів на всій території України.

На нашу думку, реєстрація земельних ділянок у Державному реєстрі земель носить суто кадастровий характер і не може замінити собою повноцінну реєстрацію прав на ділянки та обмежень цих прав. До того ж, реєстрація ділянок здійснюється окремо від реєстрації розташованого на ділянках нерухомого майна. Таким чином, замість єдиного державного реєстру прав на нерухоме майно були запроваджені дві системи реєстрації: реєстр земель та реєстр прав на нерухоме майно (крім земельних ділянок). По суті, це є збереженням радянської системи, коли реєстрацію нерухомості здійснювали БТІ, а у кадастрі реєструвалися землеволодіння та землекористування. Практично нічого не змінилося.

4 квітня 2007 року Кабінет Міністрів України затвердив Положення про Державне агентство земельних ресурсів України (правонаступник реорганізованого Держкомзему). Із самостійного органу, підпорядкованого Уряду, Комітет перетворився на інституцію, підпорядковану міністру охорони навколишнього середовища. Згідно цього положення, Агентство забезпечує реалізацію державної політики та управління у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, а також міжгалузеву координацію та державне регулювання у сфері встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища.

У сфері кадастру та реєстрації функції Агентства визначені наступним чином: організація і забезпечення ведення державного земельного кадастру, підготовка земельно-кадастрової документації. Положення не передбачає функцій щодо реєстрації прав.

Зазначимо, що без відповідних змін до Земельного кодексу та Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...» акт Уряду не має достатньої легітимності. Уряд направив на розгляд Верховної Ради України відповідний законопроект № 2597 від 27 листопада 2006 року, який пропонує викласти Закон України «Про державну реєстрацію речових прав...» у новій редакції і визначити Міністерство юстиції України центральним органом державної виконавчої влади у сфері державної реєстрації прав. Одна з двох опозиційних фракцій (НСНУ) 16 березня 2007 року запропонувала Верховній Раді України відхилити зазначений законопроект, але Парламент підтримав його 21 березня 2007 року у першому читанні (наступного дня після ухвалення Закону України «Про державний земельний кадастр») і 19 квітня 2007 року – у другому читанні. Закон ще не підписаний Президентом України (але ми вже знаємо, що Президент застосував право вето до Закону України «Про державний земельний кадастр»)⁵¹.

Таким чином, прикрозвісна проблема дублювання функцій Держкомзему Міністерством охорони навколишнього середовища та Міністерством юстиції нарешті була вирішена наступним чином: реорганізований Держкомзем разом із тими функціями, які дублювало Мінприроди, був включений до його складу, а дубльовані Мін'юстом функції передані виключно Мін'юсту.

2.2. Інституційна роль та функції Міністерства юстиції

Після ухвалення ЗКУ 2001 року між Держкомземом і Міністерством юстиції України виник довготривалий конфлікт щодо того, який орган має здійснювати державну реєстрацію прав на ділянки та інші об'єкти нерухомості. Держкомзем вимагав об'єднати ведення кадастру і здійснення реєстрації прав та передати об'єднану систему йому. Міністерство вважало, що реєстраційна система має бути відокремлена від кадастру і передана у відання Міністерства. На нашу думку, причиною суперечки стало те, що на рівні законодавчої влади це питання не було достатнім чином врегульоване. ЗКУ надав можливість Держкомзему створити окрему систему реєстрації земельних ділянок (Державний реєстр земель), а Міністерство продовжувало оперувати успадкованим від СРСР скарбом – системою БТІ, спираючись на одну-єдину норму Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка покладає на виконавчі комітети місцевих рад «облік та реєстрацію відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм

⁵¹ Примітка перекладача: Президент України застосував право вето до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...» 13 червня 2007 року.

власності» (ст.30).⁵² На нашу думку, ця норма не була достатньою правовою підставою для цього.

Міністерство юстиції є основним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної правової політики.⁵³ Його роль у реєстрації прав до 2004 року не була визначена законом,⁵⁴ як цього вимагає Конституція України; в той же час Положення про Міністерство юстиції, затверджене Президентом України, до лютого 2003 року надавало йому право здійснювати реєстрацію прав на нерухоме майно та вести відповідний реєстр. У лютому 2003 року відповідне право було передано Президентом України Держкомзему, і 1 липня 2004 року підтверджено Законом України «Про державну реєстрацію речових прав...». В строгому сенсі, з моменту набуття чинності цим Законом всі дії Міністерства та Держкомзему мали би бути спрямовані на його виконання, тобто на створення єдиного реєстру прав. Але нам здається, що обидві установи цей закон бойкотували, а їх боротьба продовжилася. Якщо це дійсно так, то поведінка суперечить настановам ЄЕК ООН 1996 року, які вимагають від національних урядів спрямовувати свої зусилля в сфері земельної політики на підсилення впевненості громадян та інвесторів.

За час правової невизначеності щодо ведення кадастру та реєстру Міністерство юстиції створило у своєму підпорядкуванні кілька інших реєстрів, пов'язаних із ринковим обігом власності, в тому числі нерухомої: Реєстр прав власності на нерухоме майно, Реєстр правочинів, Реєстр заборон відчуження нерухомого майна та Реєстр іпотек. Із запровадженням єдиного Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень ці реєстри мали б поступово припинити свою діяльність.

З ухваленням нової редакції зазначеного Закону (відбулося 19 квітня 2007 року), Міністерство юстиції нарешті отримало статус центрального органу виконавчої влади в сфері державної реєстрації прав. Наразі неважко прогнозувати реакцію Президента України на цей закон: Закон України «Про державний земельний кадастр» спіткало президентське вето з тієї причини, що ним не передбачалося створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи у підпорядкуванні одного органу.

Тут слід підкреслити, що органи виконавчої влади України дозволяють собі здійснювати практичне реформування системи ведення кадастру та реєстрації прав, не очікуючи відповідних змін законодавства. Йдеться про наступне. Відповідно до протокольного доручення Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 року створено Робочу групу з питань удосконалення законодавства щодо функціонування єдиної системи державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень. За результатом проведеної роботи, члени Робочої групи підтримали пропозицію щодо створення єдиної системи державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень в системі Міністерства юстиції. Світовий банк у листі від 4 травня 2006 року підтримав ці пропозиції за умови, що відповідне Кабінет Міністрів України ухвалить відповідне рішення.⁵⁵ Ця інформація розміщена на сайті ВРУ за підписом Міністра юстиції України. Цікаво, що того ж дня, 15 березня 2006 року, на сайті Держкомзему оприлюднена інформація про те, що за результатами цієї ж наради КМУ вирішив «віддати» ведення кадастру та реєстру Держкомзему, який створив необхідні технічні та організаційні умови.⁵⁶

26 травня 2006 року Уряд, очолюваний паном Єхануровим, розпорядився передати цілісний майновий комплекс державного підприємства «Центр ДЗК» у підпорядкування

⁵² Додамо, що цей Закон дозволяє виконавчим комітетам місцевих рад здійснювати і реєстрацію суб'єктів права власності на землю; реєстрацію права користування землею і договорів оренди землі; здійснювати видачу документів, що посвідчують право власності і право користування землею (ст.33).

⁵³ Положення про Міністерство юстиції України, затверджене Указом Президента України від 30 грудня 1997 року N 1396/97.

⁵⁴ Визначення цієї ролі відбулося негативним шляхом, коли в Законі України «Про державну реєстрацію прав...» з'явилася норм, якою реєстрація покладалася на підпорядковане Держкомзему державне підприємство «Центр Державного земельного кадастру».

⁵⁵ Пояснювальна записка до проекту закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», реєстраційний номер 2597, дата реєстрації 27 листопада 2006 року.

⁵⁶ Повідомлення «Державний реєстр прав на нерухоме майно та їх обмежень вестиме Держкомзем України» на веб-сайті Держкомзему України (www.dkzr.gov.ua), розміщено 15 березня 2006 року.

Міністерства юстиції України.⁵⁷ Лише через 2 місяці цей же уряд дозволив залишити Держкомзему частину майна Центра ДЗК, яке необхідне для ведення кадастру.⁵⁸ Ці рішення були ухвалені на тлі все ще чинних норм Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...», які включали Центр ДЗК до підпорядкування Держкомзему. Невдовзі цей уряд пішов у відставку, але це рішення скасоване не було.

31 січня 2007 року уряд – вже очолюваний паном Януковичем – постановив реорганізувати Держкомзем у Державне агентство земельних ресурсів України, а 4 квітня 2007 року затвердив Положення про нього. Цим Положенням передбачено, що Агентству доручається ведення державного земельного кадастру, але не реєстру прав.

Якими б не були причини, що спонукали Уряд і Парламент до таких дій, є підстави для сумнівів щодо того, що вони зумовлені послідовною політикою. Достатньо зауважити, що нещодавно ухвалений (і ветоаний) закон про державний земельний кадастр суперечить новій редакції Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...»: перший закон регулює функціонування Державного реєстру земель, а другий закон взагалі скасовує цей Реєстр (нагадаємо, що закони були ухвалені один за одним). Відповідно, вето Президента є надзвичайно передбачуваним.

Беручи до уваги, що сьогодні законодавча та виконавча влада в Україні здійснюється представниками коаліції (якій опонує Президент України), слід очікувати, що законопроекти Уряду будуть підтримуватися Парламентом, який у випадку застосування Президентом України права вето буде ефективно долати це вето. Відповідно, існує досить велика вірогідність того, що в Україні буде запроваджене роздільне ведення державного земельного кадастру та державного реєстру прав на нерухоме майно. Така конструкція матиме успіх або приречена на поразку не завдяки розділенню або об'єднанню реєстру та кадастру: головне, щоб обидві системи працювали та взаємодіяли на загальноновизначених принципах і засадах.

З точки зору функціонування ринку сільськогосподарських земель України слід зазначити, що такого роду землі мають виразні характеристики, які істотно відрізняють їх від міських земель. В першу чергу йдеться про те, що такі землі незабудовані, тобто не існує проблеми поділу технічної та правової інформації про ці землі між Держкомземом та Міністерством юстиції. Мін'юст просто не володіє правовою інформацією щодо цих земель, за винятком тих площ, які вже оберталися на ринку в умовах мораторію (угоди з цими ділянками напевно потрапили в реєстр правочинів). Кадастр цих земель де-факто є реєстром прав на ці землі. Ця особливість була помічена Світовим банком, який в цьому контексті радив об'єднати кадастр і реєстраційну систему.⁵⁹ Можливо, запровадження реєстру прав у складі кадастру саме у сільській місцевості (як це зроблено у Фінляндії) було б виправданим і мало б більше шансів на успіх, але цього також не відбулося. На нашу думку, головною перешкодою став мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, який нівелював потребу у кадастрі і реєстрі.

В підсумку можна сказати, що чинний закон все ще передбачає створення уніфікованої кадастрово-реєстраційної системи; поки в цей закон не внесено змін, будь-якої діяльності, спрямованій на створення системи іншого зразка, бракує легітимності.

2.3. Позиція Президента, Уряду та Парламенту України щодо необхідних реформ

Сьогодні Президент, Уряд та Парламент дотримуються різних поглядів на розвиток кадастру та реєстраційної системи. Ситуація ускладнюється також відсутністю послідовної публічної політики у цій сфері; в будь-якому випадку, правляча більшість Парламенту 5-го скликання здійснює ревізування політики Парламенту 4-го скликання.

Нещодавно Президентом України підписаний Указ «Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок».⁶⁰ В самому Указі відсутні згадки про реєстрацію прав, але у

⁵⁷ Розпорядження КМУ від 26 травня 2006 року № 295-р.

⁵⁸ Розпорядження КМУ від 24 липня 2006 року N 419-р.

⁵⁹ Звіт № 25920-UA від 30 травня 2003 року.

⁶⁰ Указ Президента України від 25 липня 2006 року № 644/2006.

його проєкті⁶¹ йшлося про об'єднання Держкомзему та Державної служби геодезії, картографії і кадастру у Міністерство державної земельної політики з різноманітними повноваженнями у сфері земельного кадастру, реєстрації прав та картографічної діяльності. У підписаному Президентом тексті цей пункт вилучений. Але і нині залишається чинним інший Указ Президента України – «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» від 17 лютого 2003 року № 134/2003. Цим Указом Держкомзему доручено ведення кадастру і реєстру прав. Основні положення цього Указу було істотно підсилені з набранням чинності Законом України «Про державну реєстрацію речових прав...» від 1 липня 2004.

На нашу думку, зазначені Указ Президента України і Закон доводять, що діяльність Міністерства юстиції України щодо ведення реєстрів (правочинів, іпотек, заборон відчуження, прав власності на нерухоме майно) не має ознак повної легітимності.

Як вже зазначалося, Президент України застосував право вето до закону України «Про державний земельний кадастр», ухвалений Верховною Радою України 20 березня 2007 року. Однією з підстав застосування права вето стало те, що зазначений закон порушує концепцію створення в Україні єдиної кадастрово-реєстраційної системи. Таким чином, **Президент України є прибічником об'єднання кадастру та реєстру прав.**

Уряд України тривалий час ухвалював рішення, які не сприяли реформуванню існуючої системи захисту прав власності на нерухоме майно. Постанови КМУ від 16 травня 2002 року № 661, від 15 травня 2003 року № 689, від 17 липня 2003 року № 1088 практично консервували існуючий стан речей і фактично розділяли ведення кадастру і реєстру між двома органами виконавчої влади, лише номінально уповноваживши Держкомзем опікуватися і тим, і іншим. Постанова КМУ від 16 травня 2002 року № 661 взагалі запроваджувала дублювання даних однієї системи в іншій і навпаки (ця постанова була чинною лише 1 рік).

Останні рішення Уряду дозволяють зробити висновок, що **Уряд є прихильником розділення кадастру і реєстру прав.** Поки що Парламент підтримував проєкти, подані Урядом (дивись вище). Це означає, що **Парламент фактично відмовився від концепції кадастрово-реєстраційної системи, підтримуваної ВРУ попереднього скликання.**⁶²

Слід також зазначити, що попри чітку структурованість, яку сьогодні має ВРУ - правляча Коаліція національної єдності у складі ПР, СПУ та КПУ і об'єднана опозиція у складі БЮТ та НСНУ - у ВРУ були зафіксовані міжфракційні пропозиції. Народні депутати І.Г. Кириленко, Є.Я. Сігал (БЮТ), В.А. Слаута (ПР) та В.А. Сільченко (СПУ) зареєстрували спільний проєкт постанови ВРУ щодо **формування єдиного органу земельного кадастру, картографії та реєстрації прав.**⁶³ Додамо, що позиція правлячої коаліції у ВРУ полягає скоріше у розділенні кадастру, картографії та реєстрації прав між трьома різними органами виконавчої влади.

2.4. Погляди незалежних експертів

Серед українських експертів точиться активна дискусія щодо перерозподілу функцій Держкомзему, здебільшого щодо передачі функцій реєстрації прав Міністерству юстиції України, а контрольних функцій в сфері охорони ґрунтів – Міністерству природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища. Нам невідомо про дискусії щодо запровадження в Україні актової системи американського зразка; таким чином, можна припустити, що серед фахівців існує консенсус щодо запровадження в Україні титульної системи (системи реєстрації прав).

Відомі українські фахівці здебільшого наполягають на розділенні ведення кадастру і реєстру прав. Наприклад, *П.Ф. Кулініч*, старший науковий співробітник Інституту держави і права НАН України, заявляв, що до створення нової реєстраційної системи, передбаченою Законом України «Про державну реєстрацію речових прав...» та Угодою України із Світовим банком, діє стара система, втілена в нормі Закону України «Про

⁶¹ <http://www.mylnd.org.ua/ukr/12/171/191/363/4546/>

⁶² Постанова ВРУ від 22 вересня 2005 року № 2897-IV.

⁶³ Проєкт постанови ВРУ.

місцеве самоврядування», тобто державну реєстрацію прав на земельні ділянки мають право здійснювати лише виконавчі органи місцевих рад.⁶⁴ З цієї позиції усі дії Держкомзему України та Мін'юсту викликають багато сумнівів. Саму реєстрацію прав у складі кадастру цей поважний фахівець називає «глибоко помилковою», хоча і визнає за нею певну ефективність (реалізацію принципу «єдиного вікна»)⁶⁵. Помилковість цього вибору він обґрунтовує тим, що недоліки термінологічного інструментарію Земельного кодексу дозволили Держкомзему створювати дві системи реєстрації: Державний реєстр земель та Державний реєстр прав на нерухоме майно (Кодекс і справді веде мову про реєстрацію ділянок, про реєстрацію документів про права на ділянки та про реєстрацію прав на ділянки). Діяльність Держкомзему у сфері реєстрації ділянок у Державному реєстрі земель має невизначений статус, наслідки реєстрації невідомі, а стягнення за це коштів взагалі не має правових підстав.

А.Третяк, доктор економічних наук, професор, член-кореспондент Української академії аграрних наук, академік-секретар відділення аграрної економіки і земельних відносин УААН, голова Співки землевпорядників України, негативно висловлювався щодо надзвичайної концентрації функцій та повноважень в руках Держкомзему.⁶⁶ Хоча пан Третяк відкрито і не заперечував проти ведення реєстру прав у складі кадастру, він називав роботу Держкомзему неефективною на тлі Мін'юсту, який дуже швидко впроваджує та модернізує свої численні реєстри. Пізніше він прямо заявив про необхідність передати функцію реєстрації прав Міністерству юстиції.⁶⁷ Аналогічну позицію висловив і *М.Н. Калюжний*, голова асоціації «Земельна спілка України».⁶⁸

Іноземні фахівці, раніше залучені Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій до розгляду цієї проблеми, радили створити в Україні єдину кадастрово-реєстраційну систему.⁶⁹ Така позиція в принципі є більш поширеною серед європейських експертів⁷⁰ та підтримується міжнародними експертними організаціями.⁷¹ На нашу думку, при створенні національних кадастрово-реєстраційних систем уряди мають брати до уваги погляди Міжнародної спілки землевпорядників (FIG), яка прогнозує в майбутньому трансформацію кадастру та реєстру прав у єдину земельно-інформаційну автоматизовану систему, здатну вирішувати різноманітні завдання та надавати інформацію широкому колу користувачів у різних сферах діяльності. Ця концепція відображена у добре-відомому документі **Кадастр-2014**.

В той же час такі міжнародні організації як ЄЕК ООН враховують, що кожна національна кадастрово-реєстраційна система несе на собі відбиток національного суверенітету, і тому не висловлюються на користь будь-якого варіанту побудови системи. ЄЕК ООН дипломатично зауважила, що в майбутньому важливо або інтегрувати кадастр та реєстр, або створити ефективні формалізовані механізми обміну даними між ними.⁷²

Фахівці, зібрані під егідою ООН у 1996 році у Богорі, висловили свою підтримку визначенню кадастру, запропонованому FIG: *"Кадастр – це зазвичай земельно-інформаційна система, одиницею обліку якої є земельна ділянка, яка містить актуальну інформацію, в тому числі інтереси щодо ділянки (права, обмеження, відповідальність). Кадастр зазвичай також містить геометричний опис (відтворення) ділянки, пов'язаний із іншими даними, які характеризують природу інтересів, право власності або право*

⁶⁴ Р. Іллічів, С.Коваленко. Арифметика реформ // "Бізнес", №14, 5 квітня 2004 року.

⁶⁵ П.Ф.Кулініч. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади // Юридичний журнал, № 11, 2005.

⁶⁶ В. Чопенко. Земельна реформа зав'язла ... в землі // Дзеркало тижня від 29 квітня 2006 року.

⁶⁷ В. Чопенко. Земля, до запитання // Дзеркало тижня від 12 березня 2005 року.

⁶⁸ Чи буде в Україні створена ринкова система державного земельного кадастру? – спільна заява А.Третяка та М. Калюжного, оприлюднена на www.zsu.org.ua від 5 червня 2006 року

⁶⁹ Інституційні аспекти розвитку ринку землі в Україні. Інститут економічних досліджень і політичних консультацій. Німецька консультативна група з питань економічних реформ. – Т17.

⁷⁰ Helge Onsrud. Land administration in Europe. FIG, 2004; FIG statement on the cadastre (ISBN 0-644-4533-1) Frederiksberg, Denmark, FIG Office, 1995. Publication No.11/1995.

⁷¹ Кадастр-2014.

⁷² Land Administration in the UNECE Region. Development Trends and Main Principles. ECE/HBP/140. – Geneva: UN, 2005. – p.31.

контролювати ці інтереси, і часто дані щодо вартості ділянки та покращень. Кадастр запроваджується з фіскальними цілями (оцінка та справедливе оподаткування), правовими цілями (обіг прав на ділянки), з метою сприяти управлінню земельними ресурсами і їх використанню (наприклад, для планування та інших адміністративних цілей). Кадастр забезпечує сталий розвиток та захист навколишнього природного середовища.⁷³ Це визначення, на нашу думку, ґрунтується на ідеї об'єднання кадастру і реєстру.

3. Можливі варіанти державної політики у сфері кадастру і реєстру прав

Наша позиція полягає у тому, що державний реєстр прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення мав би бути частиною державного земельного кадастру і утворювати разом з ним єдину земельно-інформаційну систему. За умов виконання вимог до організаційного, правового та технічного забезпечення, запровадження принципу розподілу влад (та системи стримувань та противаг), окреслених вище, така багатофункціональна земельно-інформаційна система могла б стати дієвим інструментом просторового планування, управління територіями, забезпечення функціонування ринку нерухомості та ринку іпотеки та іпотечних цінних паперів, оподаткування, оцінки.

Розділення кадастру та реєстру виникло у ті далекі часи, коли технологія не дозволяла об'єднати графічну і текстову інформацію: на мапі відтворювали землю і нерухомість, а у поземельній книзі вели запис прав. Сучасні технології дозволяють створювати не просто бази даних, а просторові моделі із можливістю зберігати, відтворювати, обробляти, аналізувати та передавати безліч показників (атрибутів) об'єктів нерухомості.

В той же час слід визнати, що об'єднання або роз'єднання кадастру і реєстру прав як таке не є вирішальним фактором успіху кадастрово-реєстраційної системи: *«успіх кадастрової системи залежить не від рівня її правової або технічної досконалості, а від того, чи надає вона правам на землю адекватний захист і чи дозволяє вона ефективну, просту, швидку, безпечну торгівлю цими правами із мінімальним рівнем витрат. Якщо відсутні ресурси, що необхідні для постійного підтримання кадастрової системи у актуальному стані, важко знайти обґрунтування навіть для створення такої системи»*.⁷⁴

На жаль, за роки земельної реформи майже нічого не було зроблено для того, щоб така земельно-інформаційна система запрацювала. Територія України не має картографічного відтворення, не запроваджено єдину автоматизовану систему ведення кадастру, та й наповнювати цю систему нічим. Реєстрація ділянок (не прав на них) здійснюється у паперовому вигляді. З точки зору забезпечення прав землевласників ця реєстрація у Державному реєстрі земель не має вирішального значення і здійснюється скоріше за все з метою обліку кількості земель та розподілу їх серед землевласників. Інформація державного реєстру земель не є публічною. На нашу думку, публічність та прозорість даних про земельні ділянки та права на них є однією з гарантій легальності і законності ринкових операцій із земельними ділянками.

За даними Рахункової палати Верховної Ради України, система Держкомзему витрачає кошти бюджетного фінансування або неефективно, або з порушенням цільового призначення коштів.⁷⁵ Фінансування компоненту Е «Розвиток системи кадастру» проекту (Видача державних актів у сільській місцевості та розвиток кадастру) призупинено Світовим банком у зв'язку з відсутністю прогресу у реалізації цього компоненту. Щодо реалізації положень Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...» оцінка Світового банку була аналогічна: мінімальний прогрес.⁷⁶

В той же час Міністерством юстиції України послідовно, хоча і без достатнього законодавчого забезпечення,⁷⁷ створювалися окремі компоненти реєстру прав: Єдиний

⁷³ <http://www.fig.net/pub/figpub/pub13a/figpub13a.htm>

⁷⁴ Богорська декларація міжрегіональної зустрічі фахівців з кадастру під егідою ООН, 1996

⁷⁵ Офіційне повідомлення колегії Рахункової палати України від 6 червня 2006 року (http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=660114&cat_id=505)

⁷⁶ Лист Світового банку від 4 травня 2006 року.

⁷⁷ Ми кажемо про недостатність правової бази для функціонування створених Міністерством юстиції реєстрів з огляду на те, що Конституція України встановлює, що правовий режим власності визначається виключно

реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна (1999 рік); Спадковий реєстр (2000 рік); Реєстр прав власності на нерухоме майно (2002 рік); Державний реєстр правочинів (2004 рік); Державний реєстр іпотек (2004 рік). Ці реєстри організовані в єдиній централізованій базі даних, адміністрування та ведення якої здійснює спеціалізоване державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції. Слід також врахувати, що Цивільний кодекс України вимагає нотаріальної форми угод щодо нерухомого майна та їх державної реєстрації, тобто особи (органи), які здійснюють посвідчення та реєстрацію угод (нотаріуси), знаходяться у кращій позиції для передавання даних до державного реєстру прав.

Ці дві обставини – відсутність прогресу у діяльності Держкомзему (у частині створення автоматизованої системи ведення кадастру та державного реєстру прав власності) та результативність діяльності Міністерства юстиції України (щонайменше у частині технічного забезпечення реєстрації) – спонукають до запровадження відокремленого від кадастру державного реєстру прав у підпорядкуванні Міністерства юстиції України.

В той же час неможливо стверджувати, що таке рішення дійсно є беззаперечно оптимальним. Той лише факт, що Держкомзем України не створив реєстр прав, не є неспростовним доказом того, що дії Міністерства юстиції України в цьому напрямку можуть бути більш успішними. Під «успіхом» в даному випадку ми маємо на увазі не створення реєстру як такого, а підвищений рівень безпеки трансакцій із землею і нерухомістю.

Зауважимо, що розділення земельного кадастру та реєстру прав на нерухомість суперечить започаткованому новим Цивільним кодексом України курсу на об'єднання під терміном «нерухомість» земельної ділянки та всіх невідокремлюваних від неї покращень. Аналогічну позицію займає і ЗКУ, який визначає, що при переході права власності на споруду переходить і право на ділянку. Здається, що кадастр перетворюється на базу даних виключно про земельні ресурси, а вся інша нерухомість не матиме системи опису такої нерухомості. Проект нової редакції Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...» згадує про технічну інвентаризацію (реєстрація прав здійснюється після технічної інвентаризації), але не визначає правового значення і статусу її результатів, куди ця технічна інформація поступає і де зберігається. Відповідно, опис, облік та оподаткування такої нерухомості або ускладнюється, або унеможливується.

Таке розділення функцій може перетворити трансакції з нерухомістю на тривалий, витратний та виснажливий процес. Пропагований принцип «єдиного вікна» в даному випадку не працюватиме. Сторони трансакцій з нерухомістю і землею стикатимуться зі складною процедурою і зазнаватимуть додаткових витрат і ризиків.

В той же час таке бажане об'єднання кадастру та реєстру натикається на неочікувані перешкоди. Людський фактор в цій ситуації має надзвичайно високе значення. Десятиліттями землевпорядкування в Україні розвивалося як суто технічна діяльність, яка ґрунтується в першу чергу на геодезії, топографії та картографії. За роки земельної реформи ситуація не змінилася. Наприклад, у Ліцензійних умовах здійснення землевпорядної діяльності⁷⁸ містяться вимоги щодо наявності у штаті землевпорядної компанії фахівців з освітою за спеціальностями «Землевпорядкування та кадастр», «Кадастр». Жодних вимог щодо правознавців. Учебні програми землевпорядних факультетів ВУЗів пропонують студентам вивчати з десятків видів геодезії, але містять надзвичайно мало годин для вивчення земельного права. Додамо, що сучасні технології та обладнання, в першу чергу прилади GPS, не вимагають від сучасних землевпорядників надзвичайних знань у сфері геодезії та картографії та значно спрощують топографічні зйомки.⁷⁹

Юридична професія в Україні також є вузько спеціалізованою та суто гуманітарною, тобто юристи (адвокати, нотаріуси, судді) не мають технічних знань.

Відповідно, сучасний стан цих двох професій, залучених до ведення кадастру та реєстрації прав, є таким, що вимагає розділення технічної та правової сторони цієї справи.

законами України. Жоден реєстр Мін'юсту не відповідає цьому критерію, тобто не був створений відповідно до закону, ухваленого ВРУ.

⁷⁸ Наказ Держкомпідприємництва та Держкомзему України № 28/18 від 13.02.2001.

⁷⁹ Кадастр-2014, стор.41.

Констатація цього факту також міститься у Законі України «Про державну реєстрацію речових прав...»: стаття 8 визначає, що державний реєстратор прав повинен мати **вищу юридичну освіту**. Тобто Ліцензійні умови вимагають від землевпорядників знань геодезії та топографії, а Закон від реєстраторів прав – юридичних знань. А в Україні все, що має стосунок до юридичної професії, так чи інакше підпорядковується Міністерству юстиції, який є органом, відповідальним за реалізацію правової політики.⁸⁰

Рівень професійної підготовки працівників органів як системи Держкомзему, так і органів нотаріату все потребує поліпшення. Як наслідок, їх дії та документи містять помилки. Ми мали можливість ознайомитися із висновками державної землевпорядної експертизи, які явно суперечили чинному земельному законодавству України, на підставі яких приймалися рішення про оренду земельних ділянок, і такі договори оренди було зареєстровано у Державному реєстрі земель. Ми також мали можливість ознайомитися із угодами купівлі-продажу земельних ділянок, призначених для товарного сільськогосподарського виробництва, посвідчених нотаріусами у період дії мораторію. Такі угоди були зареєстровані у Реєстрі правочинів та стали підставою для видачі та реєстрації державних актів про право власності на землю.

Посадові особи органів, залучених до ведення державного кадастру та державних реєстрів, залишаються беззахисними від сторонніх впливів⁸¹, а судова влада послуговує діям, які наразі прийнято називати «рейдерством».

Тому на сучасному етапі ані ліцензування, ані атестування, ані кваліфікаційні іспити, ані державна експертиза не гарантують якості кадастрових та реєстраційних робіт. Виходом могло б бути запровадження автоматизованої системи, яка технічними і програмними засобами перешкоджатиме некоректним діям недосвідченого або недобросовісного користувача.

Ще одна проблема полягає у відсутності передбачених законом механізмів обміну вже зібраною інформацією між агенціями, підприємствами та органами, залученими до ведення кадастру та реєстрів. Без такого обміну створити ефективний реєстр прав навряд чи можливо. Більш того, може виникнути проблема із гарантуванням достовірності даних реєстру, адже реєстрацію здійснюють БТІ (комунальні або колективні підприємства), а гарантом достовірності, який відшкодовує збитки, повинна виступати держава.

На нашу думку, головна причина безуспішності намагань створити єдину або не єдину систему кадастру та реєстрації знаходиться у політичній, а радше політико-економічній, площині. В Україні паралельно відбувається дві земельні реформи: одна офіційна, проголошена постановою Парламенту. Результатом такої реформи буде первинна приватизація землі, зміна структури власності на землю та створення передумов і засад функціонування земельного ринку. Друга реформа – тіньова – спрямована на перерозподіл земель (в першу чергу, сільськогосподарського призначення) в умовах мораторію. Земля продається із застосуванням «сірих» і «чорних» схем, без достатнього контролю і – як наслідок – за низькими цінами; коли мораторій буде скасовано, а земельний ринок легалізовано, його першими гравцями в масштабах України стануть всього лише кількості спекулюючих землевласників. Вони не зацікавлені у функціонуванні відкритого прозорого ринку землі, із багатофункціональним кадастром і надійною реєстраційною системою – але лише до того моменту, поки «сірий» перерозподіл земельних ресурсів не завершено. Прозорий і безпечний ринок землі одразу приналежить крупних іноземних інвесторів, з якими український капітал не може конкурувати.⁸² Таким чином, потужні лобістські угруповання стримуватимуть розвиток кадастру і реєстру прав, зняття мораторію до завершення тіньової реформи. Беручи до уваги, що в Україні влада і бізнес є тісно пов'язаними, державна влада нездатна (і незацікавлена) в ухваленні та

⁸⁰ Положення про міністерство юстиції України, затверджене Указом Президента України від 30 грудня 1997 року N 1396/97.

⁸¹ Під захистом від впливу слід розуміти обмеження можливостей для впливу, відповідальність за вплив або намагання здійснити вплив, а також відповідальність особи, що піддається впливу, за дії, вчинені під впливом.

⁸² За даними Асоціації українських банків (АУБ), сумарний капітал банків-членів АУБ станом на 1 березня 2007 року склав приблизно 8,83 млрд. доларів США. Капітал лише одного російського банку – Ощадного банку Росії – станом на 1 квітня 2007 року склав 24 млрд. доларів США (за даними Ощадбанку РФ).

реалізації рішень, спрямованих на створення функціонуючих земельного кадастру і реєстру прав. Ця нездатність і незацікавленість вже були помічені українськими громадськими організаціями.⁸³

З урахуванням викладеного ми вважаємо, що неупереджені експертні поради щодо одного чи другого варіанту можуть бути небажаними і недоречними: **спроби України перейти до єдиної кадастрово-реєстраційної системи виявилися невдалими, і відсутні підстави стверджувати, що спроби створити та розвинути кадастр і реєстр окремо матимуть кращу якість.** У світі існують приклади ефективних ринків землі як в умовах інтегрованого кадастру та реєстру, так і в умовах їх відокремлення, тобто **ефективність ринку не залежить значною мірою від того, об'єднані чи роз'єднані кадастр та реєстр.** Головним завданням і викликом сьогодення є створення кадастрово-реєстраційної системи (або систем), що забезпечуватиме легкий доступ до земельних ресурсів, гарантуватиме права на землю, підтримуватиме ефективний обіг прав за помірних витрат.⁸⁴ Тому ми залишаємо вибір тим, кому довірено приймати відповідальні політичні рішення, і обмежуємо наші рекомендації наступним:

Закони про реєстр прав та реєстрацію прав і про державний земельний кадастр не повинні залишати місце для розсуду і нормотворчості виконавчої влади. Усі принципіві моменти мають визначатися законом, ухваленим органом законодавчої влади;

Закон про державний земельний кадастр повинен бути спрямований на створення єдиної бази даних щодо земельних ресурсів України. Створення муніципальних кадастрів не слід забороняти, але вони мають вестися за єдиними із державним кадастром технологіями, в єдиній системі координат, та забезпечувати повну інтеграцію баз даних державного та муніципальних кадастрів;

Закони про кадастр та реєстр мають бути узгоджені між собою та не містити суперечливих положень. Навіть в умовах розділення ведення кадастру та реєстрації між різними органами, кадастр та реєстр є невід'ємними складовими однієї кадастрово-реєстраційної системи, єдність якою є вирішальною для ефективного державного управління земельними ресурсами;

Земельний кодекс України має бути уточнений в частині порядку набуття прав на землю з метою виключення їх вільної інтерпретації органами виконавчої влади та місцевого самоврядування та запровадження однообразних правил набуття прав на земельні ділянки на всій території України;

Реєстрація прав на землю та нерухомість має бути обов'язковою, а плата за реєстрацію має покривати витрати на таку реєстрацію;

Наповнення кадастру і реєстру даними має здійснюватися у стадії: в першу чергу слід вносити інформацію, яка є необхідною для трансакцій. Кожен додатковий атрибут майна потребує значних витрат, які можуть бути невиправдані для країни із перехідною економікою. Тому ці додаткові параметри мають з'являтися в кадастрі (реєстрі) лише після ретельного аналізу витрат та вигод; кадастр і реєстр мають бути країні «по кишені» у будь-який момент часу;

Реєстр прав має бути єдиним і державним на всій території України. Достовірність його даних має гарантуватися державою. Збитки, завдані помилками та злочинами реєстраторів, мають відшкодовуватися у повному обсязі зі спеціального фонду, сформованого за рахунок плати за реєстрацію;

Державні реєстратори прав повинні мати високий рівень правового та соціального захисту, забезпеченого державою, та нести сувору кримінальну відповідальність за злочинне або недбале ставлення до своїх службових обов'язків;

Підготовка землевпорядників має обов'язково включати повноцінний курс земельного права, менеджменту та менеджменту земельних ресурсів;⁸⁵

⁸³ Законопроект 1037-1: всю землю селянам. I більше нікому (<http://www.myland.org.ua/ukr/12/169/110/4790/>)

⁸⁴ Bogor Declaration of UN Interregional meeting of experts on cadastre, 1996.

⁸⁵ Рекомендації семінару з сучасних кадастрових і реєстраційних систем ЄЕК ООН / НВР/1999/2

Держава має стимулювати формування асоціації землевпорядників на кшталт саморегуляторних організацій аудиторів та оцінювачів. Такі асоціації мають сприяти впровадженню єдиних стандартів землевпорядних послуг;

Право, зареєстроване у реєстрі, має вважатися законним. Жодна особа, право якої не зареєстрована в реєстрі, не повинна мати можливості витребувати власність від набувача, право якого зареєстроване, якщо такий набувач діяв добросовісно. Недобросовісність набувача має доводитися виключно у судовому порядку;

Інформація державного реєстру прав має зберігатися в базі даних із високим рівнем технічного та фізичного захисту. Повинно бути забезпечено надійне збереження копії цієї інформації;

Ведення реєстру прав та кадастру має бути максимально автоматизоване: це виключатиме вплив людського фактору, прискорюватиме обробку даних, створюватиме можливості для аналізу, узагальнення та передачі даних, а також для взаємодії різних інформаційних систем держави;

Доступ до інформації реєстру прав має бути публічним із урахуванням обмежень, встановлених міжнародними актами та національним законодавством в частині доступу до інформації персонального характеру;

Доступ суб'єктів публічного права (місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування) до кадастру та реєстру має визначатися їх статусом та відбуватися також автоматично. Норми на кшталт «місцеві ради мають право доступу до інформації державного реєстру прав, якщо запит зроблено у зв'язку із здійсненням ними повноважень, передбачених законом» передбачають, що працівники реєстру надаватимуть правову оцінку тому, чи знаходиться те чи інше питання у компетенції того чи іншого органу. Такого роду правові оцінки є прерогативою органів судової влади, тобто в даному випадку порушується принцип розподілу влад. Слід вважати, що такі норми створюють підґрунтя для свавілля та анархії у доступу до даних реєстру;

Закони про реєстр та кадастр мають чітко визначати зв'язки та способи обміну даними між усіма інституціями, задіяними у ведення кадастру та реєстру. Якщо між кадастром та реєстром прав буде створено ефективний механізм обміну даними, їх розділення не буде негативно впливати на функціонування ринку і самих систем (вартість, складність утримання і функціонування);

Інформація щодо земельних ресурсів та прав на нерухомість, яка не містить обмежень, пов'язаних із захистом особистого життя громадян та державної таємниці, має бути доступною у спосіб, який виключає адміністративне свавілля та зловживання (наприклад, через спеціальний веб-сайт);

Кадастр має охоплювати усю територію держави без винятку, а його інформація має бути актуальною у будь-який момент часу (насправді створення автоматизованого кадастру та його первинне наповнення є менш складною справою, ніж підтримання його у актуальному стані);

Реєстр прав має містити інформацію про об'єкти нерухомості права приватної, комунальної та державної власності;

Землевпорядні роботи на всій території України мають здійснюватися в єдиній системі координат. Сьогодні ми маємо приклади, коли земельні ділянки, виділені на місцевості в місцевій системі координат, з точки зору національної системи координат знаходяться в сусідніх державах або розділені державним кордоном навпіл;

Землевпорядні роботи на всій території України мають здійснюватися із масовим застосуванням технологій та пристроїв GPS. GPS вважається дешевим, точним та швидким методом, в тому числі для ведення кадастрових карт та для традиційних кадастрових зйомок. GPS в принципі мінімізує потребу у постійній геодезичній мережі і дозволяє зекономити значні кошти держави і приватних осіб.

Автори: Олексій Янов, Максим Федорченко (ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні»)

Редактор: Хайнц-Вільгельм Штрубенхофф, Німецько-український аграрний діалог