

УДК 35.336.14

Т. Г. МОЛОДЧЕНКО, А. Ю. ТКАЧЕНКО

ФОРМУВАННЯ КАДАСТРУ НЕРУХОМОСТІ В УКРАЇНІ: ПЕРЕДУМОВИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Зроблено порівняльний аналіз систем ведення кадастрів нерухомості в країнах із ринковою економікою. Наведено пропозиції щодо реформування системи обліку об'єктів нерухомості в Україні.

The comparative analysis of organization of cadastres of the real estate is conducted in countries with a market economy. Presented suggestion on reformation of the system of account of objects of the real estate in Ukraine.

Сьогодні, в умовах здійснення заходів щодо стабілізації економіки України і переходу до ринкових відносин значна увага приділяється нерухомості, яка є складовою національного багатства та може розглядатися як самостійний об'єкт управління та інвестування.

Облік нерухомості та реєстрація прав на неї послідовно перетворюється на систему, з якою взаємодіє все більша кількість громадян і юридичних осіб. У процесі розвитку ринку нерухомості значущість цієї системи для окремих громадян та для економіки країни в цілому тільки зростатиме. Однак слід зауважити, що за всієї складності та неоднозначності внутрішньої організації та функціонування цієї системи, споживачі її послуг, а саме юридичні та фізичні особи розглядають її як єдине ціле, однак ця система складається з окремих компонентів, а саме з технічного обліку будівель, кадастрового обліку земельних ділянок та реєстрації прав на нерухомість.

У розробленні питань економіки нерухомості, її оцінки та управління, розвитку ринку нерухомості вагомий внесок зробили такі зарубіжні та українські вчені-економісти, як Д. Еккерт, О. Гриценко, Л. Перович, Є. Тарасевич [4–7]. Однак відкритим залишається питання щодо формування єдиного кадастру нерухомості, який містив би дані про земельні ділянки та будівлі, що на них розташовані.

Мета цієї роботи полягає у проведенні детального аналізу досвіду формування та функціонування кадастрів нерухомості в країнах із розвинутою економікою, а також наведенні рекомендації щодо створення ефективної системи обліку і реєстрації об'єктів нерухомості в Україні.

На сучасному етапі існування системи управління нерухомістю існує свідоме відділення об'єктів нерухомості від земельних ділянок, на яких вони розміщуються, поділ внутрішньої єдиної природи нерухомості, що призводить до поділу систем реєстрації земельних ділянок і всіх інших об'єктів нерухомості. Тоді як у міжнародній практиці загальноприйнятим вважається, що нерухомість – це єдиний об'єкт: земельна ділянка з покращеннями (об'єктами нерухомості, що на ній розміщені, капітальними вкладеннями).

Прийнятий підхід зумовив в Україні появу окремої системи ведення обліку земельних ділянок, яку необхідно доповнити та пов'язати з даними щодо об'єктів нерухомості, розміщених на земельних ділянках. В основі регулювання прав на землю лежить кадастровий спосіб реєстрації, введення якого розпочалося з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України “Про порядок ведення державного кадастру” від 12 січня 1993 р. [3]. Державний кадастр реєструє права власності на землю, договори оренди, враховує кількість і якість земель, бонітет ґрунтів, фіксує зонування території населених пунктів, економічну і грошову оцінку землі.

Законом України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” (набув чинності з 1 липня 2004 р.) [1] передбачається створення в Україні єдиної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їхніх обмежень у складі державного земельного кадастру. Повинна бути створена єдина кадастрово-реєстраційна система з інтегрованою базою даних. Саме про такий підхід до створення системи реєстрації у складі кадастру йдеться в низці указів Президента України, а також у Законі України “Про ратифікацію Угоди про позику” від 15 червня 2004 р. [2].

Реформування системи державної реєстрації нерухомості в Україні повинно відбивати сучасні підходи до розуміння суті нерухомості, формування права власності, а також спиратися на найбільш прогресивні й перевірені досвідом розвинених держав способи організації даних щодо об'єктів нерухомості.

Кадастр кожної країни тісно пов'язаний з її соціально-політичним укладом, економічним становищем, наявністю окремих видів мінерально-сировинних ресурсів тощо [5]. Тому кадастр окремої країни має свої особливі риси, однак у розвитку кадастру є багато спільного: технологія ведення кадастрових робіт, технічні засоби, інформаційне і програмне забезпечення.

Історично кадастр було введено для цілей оподаткування, але з розвитком економіки функції кадастру було розширено. Тепер у країнах Європи кадастр відіграє важливу роль не тільки в оподаткуванні, але й у захисті прав власності, інформаційному забезпеченні даними про нерухомість різного роду споживачів, перспективному плануванні розвитку територій та управлінні ними, оцінці нерухомості та її впливу на довкілля тощо.

У класичному вигляді існує два її основних варіанти – кадастровий і система публічних записів [4]. Перший характерний для континентальних країн Західної Європи (тобто за винятком Великобританії) та є формою реєстраційної системи юридичного типу. Кадастрова процедура являє собою публічний реєстр відомостей про об'єкти нерухомості на території країни або її регіонів, основу якого складають топографічні карти з зображенням меж ділянок об'єктів нерухомості з наданням певних позначень. Різновидом системи кадастрової реєстрації є система Р. Торренса, упроваджена наприкінці XIX ст. в Австралії, Новій Зеландії, в одній із провінцій Канади. Первинна реєстрація титулу в ній проводиться в довільний момент на основі юридичного аналізу, результат якого є остаточним у встановленні “чистого” титулу, після чого підтримка ефективності цієї системи здійснюється реєстрацією всіх без винятку угод і операцій із нерухомістю [1]. Це дозволяє в будь-який момент встановити статус титулу, що надійно гарантує його збереження протягом усього періоду

існування об'єкта і його власника. Процедура та правила реєстрації нерухомості встановлюються законами держави і нормами місцевих органів влади. Кадастровий спосіб реєстрації нерухомості розглядається деякими фахівцями як прояв сили держави, спрямованої на тотальний контроль над правами власності, аж до їхньої відміни, що може сприйматися, як надмірне втручання держави у правові стосунки.

Система публічних записів (поширена переважно в США) є зібранням документів, що свідчать про наявність зареєстрованих майнових інтересів у нерухомості й послугують основою для їхнього захисту. Публічний запис є джерелом достовірної інформації для кожного, хто збирається здійснити операцію, пов'язану з переданням прав, що стосуються цієї нерухомості, – орендаря, потенційного власника, зацікавленого покупця, іпотечного кредитора та ін. Ця система ведеться місцевою адміністрацією в усіх штатах США відповідно до закону про реєстрацію, що зобов'язує реєструвати кожний юридичний акт, що виникає під час передання прав власності, застави, розподілу прав або інших дій, пов'язаних із титулом. Система публічних записів офіційно підтримується властями міста, селища або округу і засвідчується відповідальними чиновниками фінансових або податкових служб. Публічні записи включають багато документів, що визначають права та інтереси різних суб'єктів у нерухомому майні. Сюди ж входить інформація про податки, спеціальні збори, повинності, будівельні норми і територіальне зонування. Недоліками цієї системи вважаються ненадійність і неефективність подібного механізму в умовах різноманіття та складності стосунків, що виникають у зв'язку з нерухомістю.

Багато систем державної реєстрації, що існують сьогодні, є модифікованими моделями кадастрової системи [6]. Наприклад, у Німеччині, досвід якої активно вивчається з метою його використання в Україні, завершення операції з придбання нерухомості визнається остаточним, коли внесено відповідний запис у поземельну книгу. Юридичною базою кадастрової системи Німеччини є «Цивільний кодекс», який функціонує з 1896 р. Кодекс містить земельне законодавство, норми застави, права на нерухомість та порядок ведення трансакцій із ними, реєстр прав.

Кадастрова система будується на земельному кадастрі й поземельній книзі. Земельним кадастром є офіційний реєстр, в якому охоплено всі без винятку земельні ділянки з їхніми точними межами, котрий ведеться кадастровою службою і постійно доповнюється актуальною інформацією. Доказ наявності нерухомого майна спирається на кадастровий обмір землі, тобто топографічну зйомку. Кадастр нерухомості теж ведеться відповідною кадастровою службою і складається з кадастрової книги і кадастрової карти. Відомості про земельні ділянки можуть бути надані кожному, хто виявить правомочний інтерес. Кадастрова і землемірна служби є в Німеччині предметом відання окремих федеральних земель і тому регулюються їхнім законодавством місцевого рівня. На відміну від кадастру нерухомості, який засвідчує розміщення, розмір, межі земельних ділянок, поземельна книга інформує про правовий статус земельної ділянки, встановлює чітко, хто є її власником, які будівлі або квартири на ній розташовані, фіксує права, обмеження та обтяження третіх осіб. В особливій поземельній книзі обліковуються земельні ділянки, на яких побудовано багатоквартирні будинки з квартирами на праві приватної власності. У ній відзначається характер квартирної власності та її взаємозв'язок з певною

пайовою власністю на земельну ділянку. Обидва документи доповнюють одне одного і є єдиною системою реєстрації.

На принципах та ідеях кадастру нерухомості Німеччини формуються сьогодні кадастрові системи Естонії та Латвії.

На сучасному етапі в постсоціалістичному просторі починають формуватися нові системи та інститути реєстрації. Так, у Казахстані у зв'язку з введенням податку на нерухомість створено фіскальний кадастр. Постановою уряду його ведення і визначення вартості нерухомості було доручено обласним центрам нерухомості міністерства юстиції, які займаються реєстрацією нерухомості та операцій із нею [7]. Отже, усі раніше розрізнені підприємства й установи (бюро технічної інвентаризації (БТІ), управління оцінкою й реєстрацією) було об'єднано в єдину систему. Операції з нерухомістю, не зареєстровані центром нерухомості, визнаються недійсними. В основу цієї системи покладено земельний кадастр. Проте всі документи державного комітету земельних ресурсів цієї країни, що засвідчують право власності на землю, в обов'язковому порядку мають бути зареєстровані в центрі нерухомості міністерства.

Кожна країна розробила свою систему управління нерухомістю. На основі аналізу таких систем встановлено, що кадастр є однією з фундаментальних інституцій правового функціонування держави і одним з основних елементів у господарській інфраструктурній інформаційній системі.

В єдиному кадастрі нерухомості України повинна зосереджуватися інформація про земельні ділянки і про будівлі та споруди (їхні частини), що на ній знаходяться [6]. Отже, буде уникнуто проблемного ведення двох паралельних кадастрових систем (системи державного земельного кадастру, яку ведуть органи державного комітету земельних ресурсів України, та системи кадастру будівель, споруд та їхніх частин – установи БТІ), а всю інформацію про земельні ділянки та об'єкти нерухомості буде зосереджено в єдиній кадастровій системі з інтегрованою базою даних. Основна частина інформації про будівлі та споруди формуватиметься у процесі кадастрових зйомок, і менша частина інформації надаватиметься установами БТІ. Необхідність такого підходу до формування кадастрових баз даних зумовлена багатьма чинниками, у тому числі й позитивним світовим досвідом. Земельна ділянка та будівлі і споруди, які на ній розташовані, являють собою єдиний майновий комплекс, що в багатьох випадках розглядається як єдиний об'єкт нерухомого майна і, логічно, єдиний об'єкт права.

Отже, реформування системи державної реєстрації об'єктів нерухомості в Україні на основі передового досвіду зарубіжних країн дозволить реалізувати такі основні принципи:

- відповідність економіко-правової природи нерухомості – об'єктом стане нерухомість у повному сенсі (земля і все її поліпшення);

- забезпечення надійності й точності визначення власності та повноважень, які виникають у процесі розподілу і перерозподілу, з урахуванням існування різноманітної системи обмежень і обтяжень;

- облік і фіксування всього різноманіття операцій і послуг з нерухомістю.

Ефективне проведення обліку об'єктів нерухомості дозволить сформувати кадастр нерухомості, який забезпечить отримання реальної інформації про структуру, стан і вартість нерухомості як важливої складової національного багатства, а також стане передумовою переходу до оподаткування нерухомості.

Література:

1. Закон України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” від 1 лип. 2004 р. № 1952-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
2. Закон України “Про ратифікацію Угоди про позику” від 15 черв. 2004 р. № 1776-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок ведення державного земельного кадастру” від 12 січ. 1993 р. № 15. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
4. *Гриценко Е. А.* Рынок недвижимости: закономерности становления и функционирования (вопросы методологии и теории) / Е. А. Гриценко. – Х. : Бизнес-Информ, 2002. – 420 с.
5. Организация оценки и налогообложения недвижимости. Т. 1 / под общ. Дж. К. Эккерта. – М. : Стар Интер, 1997. – 383 с.
6. *Перович Л. М.* Кадастр нерухомості : монографія / Л. М. Перович, Ю. П. Губар. – Львів : Вид-во НУ “Львівська політехніка”, 2003. – 120 с.
7. *Тарасевич Е. И.* Оценка недвижимости / Е. И. Тарасевич. – СПб. : Изд-во ГТУ, 1997. – 401 с.

Надійшла до редколегії 11.01.2010 р.