

**ГЕОДЕЗІЯ ТА ЗЕМЛЕУСТРІЙ:
СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

УДК 332.28

**ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ
РЕЄСТРАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК В УКРАЇНІ**

М. Ступень, д. е. н.

Львівський національний аграрний університет

<https://doi.org/10.31734/architecture2018.19.155>

Постановка проблеми. Активні інтеграційні процеси щодо структурного та функціонального об'єднання державного земельного кадастру та реєстру прав на землю призвели до позитивних і негативних наслідків. Державний земельний кадастр, реєстрацію та оформлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки й інші об'єкти нерухомості (будівлі, споруди тощо) раціонально вести в єдиній системі. Оскільки ефективна робота кадастрової системи може забезпечити облік усіх одиниць земельної власності, лише на її основі здійснюють оцінювання земель для фіскальних та регуляторних цілей. Водночас сучасний державний земельний кадастр України характеризується значною кількістю проблем, що пов'язані з недостатньою автоматизацією та прозорістю, а також низьким рівнем співпраці та обміну інформацією з іншими відомствами. Це, своєю чергою, породжує конфліктні ситуації та корупційні явища під час реєстрації права власності чи користування земельною ділянкою, а також внесення змін. Таким чином, досить важливим завданням землевпорядної, економічної та правової науки стає розроблення цілісної системи заходів, яка дозволить забезпечити швидку та комплексну систему реєстрації земельних ділянок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми вдосконалення державного земельного кадастру в Україні висвітлені у роботах широкого кола вітчизняних науковців, таких як А. С. Даниленко, Д. С. Добряк, Т. О. Євсюков, Л. Я. Новаковський, М. Г. Ступень, А. М. Третяк, А. Г. Мартин та ін. Проте ці дослідження здебільшого проводили до початку поєднання державного земельного кадастру і реєстру речових прав на нерухоме майно, тому вони вимагають виявлення проблемних аспектів та пошуку способів їх вирішення.

Постановка завдання. Наше завдання полягає в дослідженні основних проблем державної реєстрації права власності на земельну ділянку на сучасному етапі розвитку земельних відносин, а також пошуку пропозицій з удосконалення земельно-кадастрового обліку, як необхідної передумови розвитку інвестиційної привабливості країни.

Виклад основного матеріалу. Соціально-економічні зміни в Україні мають істотний вплив на управління земельними ресурсами. Це пов'язано з тим, що земля, крім її традиційних властивостей (засіб виробництва, територіальний базис тощо), стала предметом правовідносин та об'єктом нерухомості. Існує постійна необхідність удосконалення теоретичних і методичних положень управління земельними ресурсами, що дозволить збільшити податкову базу та надходження до бюджету, залучити інвестиції в розвиток регіонів, створити ефективну систему забезпечення гарантій прав для власників і користувачів земельних ділянок. Управління земельними ресурсами містить такі компоненти:

- державний контроль за використанням та охороною земель;
- моніторинг земель;
- землеустрій;
- картографо-геодезичне забезпечення;
- державний кадастровий облік об'єктів нерухомості;
- державну реєстрацію прав на об'єкти нерухомості.

Одним із найважливіших компонентів у системі управління земельними ресурсами є державна реєстрація прав і кадастровий облік об'єктів нерухомості, які слугують інформаційною основою (базою) державного управління територіями та економічного регулювання земельних відносин. Під інформаційною основою розуміють систему

збору, обробки та представлення інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень щодо використання земельних ресурсів на всіх адміністративно-територіальних рівнях.

Необхідність інформаційного забезпечення зумовлюється такими причинами:

- наявність зростаючих обсягів інформації, яку потрібно обробляти у найкоротші терміни;
- необхідність якісної перевірки наданої інформації.

Розвиток і вдосконалення державної реєстрації та кадастрового обліку дозволять підвищити ефективність використання земельних ресурсів на всіх адміністративно-територіальних рівнях, оскільки робота всіх державних органів безпосередньо залежить від оперативності, достовірності та актуальності кадастрової і правової інформації, яку вони отримують. Нерідко бувають випадки, коли після довгих процедур вибору земельної ділянки для будівництва лише на етапі реєстрації виявляються обмеження або обтяження щодо її використання. Через попередню відсутність такої інформації відбувається нераціональна витрата часу та фінансових ресурсів.

У зв'язку з цим інформація, яка потрібна для прийняття управлінських рішень, повинна бути достовірною, актуальною, своєчасною, аналітичною та мати прогнозний характер, за мінімального обсягу містити необхідну повноту даних, забезпечити їх оцінку, обґрунтовані висновки та рекомендації. Достовірна інформація дає змогу приймати більш ефективні рішення на регіональному та місцевому рівнях, а також впливати на ринок землі та іншого майна, забезпечує надійність операцій із землею.

Надійна та своєчасно отримана інформація про реєстрацію та кадастровий облік земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості має надзвичайно важливе значення для управління земельними ресурсами, будь то розвиток стійкого сільського господарства або управління розвитком мегаполісів. Зважаючи на викладене, подальші наші дослідження зосереджені на перспективах розвитку та вдосконаленні державної реєстрації об'єктів нерухомості.

Відповідно до частини третьої статті 6 Закону України «Про Державний земельний кадастр», абзацу третього пункту 4 Порядку ведення Державного земельного кадастру та керуючись наказом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 28 січня 2016 року № 36 «Про визначення адміністратора Державного земельного кадастру», Державне підприємство «Центр державного земель-

ного кадастру» визначено адміністратором Державного земельного кадастру [1].

Адміністратор Державного земельного кадастру забезпечує:

- безперебійне функціонування інженерної та технічної інфраструктури державного земельного кадастру;
- вдосконалення програмно-апаратного комплексу Національної кадастрової системи;
- надання електронних сервісів шляхом модернізації Публічної кадастрової карти.

Система державного земельного кадастру дає можливість оперативно отримувати необхідну інформацію про земельні ділянки на всій території України. Відомості до цієї бази даних вносять, перевіряють, систематизують та впорядковують за єдиними, чітко визначеними правилами. Завдяки використанню при адмініструванні Державного земельного кадастру сучасних інформаційних технологій, відомості про землі є доступними як фахівцям, що працюють у сфері земельних відносин, так і зовнішнім користувачам, коло яких буде розширюватися.

Водночас відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» існує також Державний реєстр речових прав на нерухоме майно – єдина державна інформаційна система, що забезпечує обробку, збереження та надання відомостей про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження, про об'єкти та суб'єктів таких прав. Процес державної реєстрації прав є одним із найзначніших у сфері управління нерухомістю. Від цього процесу залежить економічний розвиток країни. Реєстрація – це один із методів збору інформації поряд з такими методами, як інспекція, декларація тощо [2]. Збір інформації внаслідок реєстрації накопичується в спеціальному інформаційному ресурсі, який називається Державним реєстром речових прав на нерухоме майно (далі – Державний реєстр прав). Інформація в такому реєстрі повинна бути відкритою та доступною будь-яким фізичним або юридичним особам [3].

Державний реєстр прав формується у вигляді інформаційної бази даних та ведеться на паперових та електронних носіях, це державний інформаційний ресурс, який містить інформацію про чинні та припинені права на об'єкти нерухомого майна, інформацію про об'єкти нерухомого майна, дані про правовласників, а також наявність обмежень та обтяжень [4; 5].

Нині діють дві системи державної реєстрації: Державний земельний кадастр (ДЗК) і

Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, які представлені як технологічно взаємопов'язані, але практично самостійні базові інформаційні ресурси (див. рис.).



Рис. Схема чинної процедури державної реєстрації земельної ділянки

Відсутність на сьогодні єдиних нормативно-правових основ державної реєстрації прав та кадастрового обліку земельних ділянок, інформаційна несумісність і технічні помилки баз даних ресурсів Державного земельного кадастру і Державного реєстру прав свідчать про необхідність їх синхронізації та взаємозв'язку цих систем [5; 6]. Така подвійна реєстрація земельної ділянки спричинює значні трудові витрати у сфері надання державних послуг з реєстрації прав і кадастрового обліку об'єктів нерухомості.

Система державного земельного кадастру нині не передбачає співпраці з іншими відомствами, адже дотепер не існує програмного забезпечення, яке дозволило б обмінюватися інформацією з реєстром речових прав на нерухомість у режимі реального часу. Слід додати, що останнім часом інформаційний обмін припинений взагалі. Це викликає стурбованість у власників земельних ділянок і становить додаткові перешкоди при купівлі-продажу земель [7]. До того ж так звана «недосконалість» сучасного земельного кадастру є однією з причин щорічного продовження мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

Отже, система державного земельного кадастру нині містить низку недоліків, серед яких варто виділити такі:

- неповнота бази даних (з 25 млн земельних ділянок в Україні зареєстровано приблизно 68 %);
- відсутність синхронізованої роботи та інформаційного обміну з іншими відомствами;
- збільшення корупційних і бюрократичних перешкод при реєстрації та зміні відомостей про землеволодіння і землекористування через невідкритість і недоступність відомостей у системі державного земельного кадастру;
- прив'язаність реєстрації земельних ділянок за її фізичним розташуванням тощо.

Окрім системи державного земельного кадастру та державного реєстру прав на нерухоме майно, сьогодні триває процес розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) у всіх регіонах України. Розвивати мережу таких центрів почали лише кілька років тому. Їх ідея в тому, щоб дати можливість людям у єдиному центрі подавати документи в різні державні органи. Передбачається, що в майбутньому серед головних завдань ЦНАП виступатимуть: державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; державна реєстрація бізнесу (юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців); землевпорядні послуги; архітектура та архітектурно-будівельний контроль тощо.

В ідеалі такі центри повинні забезпечити мінімізацію бюрократичних та корупційних дій у процесі реєстрації права власності на земельні ділянки одночасно в системі державного земельного кадастру та державного реєстру прав на нерухоме майно. Останній уже розпочав роботу з місцевими ЦНАП, а от реєстрація земельної ділянки в системі державного земельного кадастру потребує виконання значної кількості робіт, для чого необхідні фахівці з відповідною освітою. Слід також додати, що, для того щоб зареєструвати право власності, користування або внести відомості про земельну ділянку, їй повинен бути присвоєний кадастровий номер, в іншому разі для такої земельної ділянки потрібно розробляти технічну документацію щодо встановлення меж земельної ділянки [6].

Розвиток мережі ЦНАП може забезпечити умови наповнення системи державного земельного кадастру, але для цього обидві системи потребують розвитку та вдосконалення. Це необхідно для створення та введення об'єднаної процедури облікової реєстрації, а також вдосконалення організаційно-правової форми системи реєстрації прав і кадастрового обліку на об'єкти нерухомості, зокрема земельні ділянки. Об'єднанню підлягають інформаційні системи державного земельного кадастру та реєстру прав

на нерухоме майно. Наявність єдиної обліково-реєстраційної процедури забезпечить впровадження комплексу адміністративних, нормативних та інформаційних заходів та досягнення таких якісних показників:

- скорочення термінів державної реєстрації та кадастрового обліку земельних ділянок;
- скорочення кількості обліково-реєстраційних процедур;
- збільшення гарантій зареєстрованих прав;
- унеможливлення адміністративних перешкод та корупційних випадків.

Це сприятиме створенню умов сталого економічного розвитку України, ефективного використання земель та нерухомості для задоволення потреб суспільства та громадян [6]. Сучасна міжнародна практика вдосконалення та розвитку надання державних послуг у цих сферах підтверджує перспективність об'єднання розглянутих систем та інформаційних ресурсів. Для підвищення ефективності державної реєстрації в системі органів реєстрації прав та кадастрового обліку потрібно широко впроваджувати передові інформаційні технології обслуговування, як-от: «одне вікно», багатофункціональні центри, «мобільна реєстрація», електронні черги, інтернет-технології тощо. Але головною перешкодою на шляху до забезпечення єдиної обліково-реєстраційної процедури є відсутність певних положень, розробка яких поки що не завершена:

- нормативно-правової основи регулювання інформаційної взаємодії органів державної та місцевої влади;
- єдиного технологічного середовища електронного обміну документами і даними;
- єдиних регламентів та форматів міжвідомчих обмінів;
- легітимності та доступності даних з відомчих баз, необхідних для підготовки кінцевого документа для заявника.

Звичайно, повна реалізація такого підходу потребує значних зусиль з налагодження електронного документообігу та вдосконалення механізму міжвідомчої взаємодії. Новітні технології управління потоками заявників сприяють підвищенню якості та комфорту обслуговування останніх. Сучасні можливості електронних черг дозволять на основі отриманих у процесі роботи даних оптимізувати обслуговування або розробити нові методики, а також оперативно вносити корективи. Зазначені інформаційні технології об-

слуговування спрямовані на вдосконалення процесу реєстрації прав, поліпшення умов обслуговування заявників та пришвидшення процесу реєстрації прав об'єктів нерухомості. Однак їх функціонування не вирішить спірних питань відповідних землеволодінь і землекористувань.

Висновки. Незважаючи на перелічені недоліки, система реєстрації земельних ділянок за роки незалежності та земельної реформи набула досить значного розвитку, але це не позбавило землевласників і землекористувачів від існуючих проблемних аспектів у цьому напрямі. Для забезпечення ефективної та прозорої системи реєстрації та обліку земельної ділянки необхідно стимулювати розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг. Ефективна взаємодія таких центрів зі системою державного земельного кадастру можлива лише після реалізації науково обґрунтованих рішень щодо вдосконалення кожної з цих систем.

Бібліографічний список

1. Про державний земельний кадастр України: Закон України від 7 лип. 2011 р. № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.
2. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 25 груд. 2015 р. № 1127. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 2. Ст. 108. 6.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення повноважень нотаріусів та особливостей реєстрації похідних речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення: Закон України від 5 берез. 2015 р. № 247-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 21. Ст. 141.
4. Єрмоленко В. М., Ісаченко Н. В. Організаційно-правове забезпечення системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: монографія. Київ: Компринт, 2013. 276 с.
5. Мартин А. Г., Тихенко О. В. Формування кадастрово-реєстраційної системи в Україні: монографія. Київ: Медінформ, 2015. 580 с.
6. Пальчук В. Особливості розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні. *Україна: події, факти, коментарі*. 2017. № 9. С. 36–45. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr9.pdf>. – Назва з екрану.
7. Лісова Т. В. Актуальні питання державної реєстрації прав на землю. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 2. С. 144–149. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-2/doc/3/07.pdf>.

Ступень М.

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК В УКРАЇНІ

У статті охарактеризовано сучасні особливості державної реєстрації земельних ділянок. Визначено, що надійна та своєчасно отримана інформація про реєстрацію та кадастровий облік земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості має надзвичайно важливе значення для управління земельними ресурсами, будь то розвиток стійкого сільського господарства або управління розвитком мегаполісів. Виділено, що державна реєстрація державного земельного кадастру і державний реєстр речових прав на нерухоме майно технологічно взаємопов'язані, але функціонують як самостійні базові інформаційні ресурси. Виявлено перелік недоліків сучасного земельного кадастру.

Доведено необхідність розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг. Ефективна взаємодія таких центрів зі системою державного земельного кадастру можлива лише після реалізації науково обґрунтованих рішень щодо вдосконалення кожної з цих систем. Це необхідно для створення та введення об'єднаної процедури облікової реєстрації, а також удосконалення організаційно-правової форми системи реєстрації прав і кадастрового обліку на об'єкти нерухомості, зокрема земельні ділянки. Об'єднанню підлягають інформаційні системи державного земельного кадастру та реєстру прав на нерухоме майно. Наявність єдиної обліково-реєстраційної процедури забезпечить впровадження комплексу адміністративних, нормативних та інформаційних заходів.

Наведено перелік завдань для забезпечення синхронізованої роботи системи державного земельного кадастру з іншими відомствами. Розвиток і вдосконалення державної реєстрації та кадастрового обліку дозволить підвищити ефективність використання земельних ресурсів на всіх адміністративно-територіальних рівнях, оскільки робота всіх державних органів безпосередньо залежить від оперативності, достовірності та актуальності кадастрової і правової інформації, яку вони отримують.

Ключові слова: земельний кадастр, державна реєстрація, земельна ділянка, реєстраційна система.

Stupen M.

FEATURES OF THE SYSTEM OF STATE REGISTRATION OF LAND PLOTS IN UKRAINE

The article describes modern features of state registration of land plots. Determined that reliable and timely information on registration and cadastral registration of land plots and other real estate objects is extremely important for the management of land resources, despite the fact that this is the development of sustainable agriculture or management of the development of metropolitan areas. Noted that state registration of the state land cadastre and the state register of real rights to real estate are technologically interconnected, but function as independent basic informational resources. The list of shortcomings of the work of the modern land cadastre was revealed.

The necessity of development of a network of centers for the provision of administrative services has proved. Effective interaction of such centers with the state land cadastre system is possible only after the implementation of scientifically grounded decisions on the improvement of each of these systems. This is necessary for the creation and introduction of a unified registration accounting procedure, as well as improvement of the organizational and legal form of registration of rights and cadastral accounting of real estate objects, in particular land plots. The information system of the state land cadastre and the register of rights to immovable property are subject to unification. The existence of a single registration and registration procedure will lead to the introduction of a set of administrative, regulatory and information measures.

The list of tasks was provided for ensuring the synchronized operation of the system of state land cadastre with other departments. The development and improvement of state registration and cadastral accounting will increase the efficiency of land use at all administrative-territorial levels, as the work of all state bodies directly depends on the efficiency, reliability and relevance of the cadastral and legal information they receive.

Key words: land cadastre, state territory, land system, reestradiial system.

Стаття надійшла 22.03.2018.