УДК 35.336.14

Н. М. Бавровська,
к. е. н., доцент кафедри земельного кадастру, НУБіП України
Л. В. Паламарчук,
к. е. н., доцент кафедри земельного кадастру, НУБіП

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ КАДАСТРУ НЕРУХОМОСТІ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ КАДАСТРОВИХ СИСТЕМ УКРАЇНИ

Розглянуто досвід формування та функціонування кадастрів нерухомості в країнах з розвинутою економікою. Визначено основні принципи створення ефективної системи обліку і реєстрації об'єктів нерухомості в Україні.

Experience of forming and functioning of cadastres of the real estate in countries with the developed economy is considered. Basic principles of creation of the effective system of account and registration of objects of the real estate in Ukraine are certained.

Ключові слова: кадастрово-реєстраційні системи, об'єкти нерухомості, облік нерухомості, реєстрація об'єктів нерухомості.

ВСТУП

Вирішення проблем сталого розвитку регіонів, екологічної безпеки довкілля, охорони земель та їх раціонального використання, оптимізація землеустрою, визначення правових відносин щодо землі та іншого нерухомого майна потребують всебічного кадастрового забезпечення. Як свідчить світовий досвід, кадастрово-реєстраційні системи відіграють важливу роль у сфері управління нерухомістю, оподаткування та іпотечного кредитування, інформаційного та правового забезпечення ринку нерухомого майна тощо. Більше того, кадастрово-реєстраційні системи є обов'язковим атрибутом економіки всіх без винятку економічно розвинутих країн.

Важливе місце серед інших аспектів створення та функціонування кадастрової системи займає законодавча база щодо права власності на нерухомість, права користування нерухомістю, оренди, іпотеки, сервітутів, судових рішень, планувальних обмежень і т. ін.

У розроблення 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. Тарасович. Однак відкритим залишається питання щодо формування єдиного кадастру нерухомості в Україні, який містив би дані про земельні ділянки та будівлі, що на них розташовані.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

На сучасному етапі існування системи управління нерухомістю існує свідоме відділення об'єктів нерухомості від земельних ділянок, на яких вони розміщуються, поділ внутрішньо 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).

Вивчення сучасного світового досвіду ведення кадастру показує, що практично у всіх розвинених країнах світу воно є задачею державного масштабу і відповідальність за реєстрацію нерухомості покладається на відповідні державні організації.

РЕЗУЛЬТАТИ

Європейські й інші країни світу налічують майже 2 сторіччя історії розвитку кадастрових і реєстраційних систем.

Умовно можна виділити чотири основні блоки країн:

1) країни з так званою наполеонівською адміністративною системою. Це здебільшого країни півдня Європи, включаючи Францію, Іспанію, Італію, Грецію і т.п.;

2) країни з німецькою системою. Ця група включає Німеччину, Австрію, Швейцарію;

3) блок скандинавських країн, найяскравішим представником якого є Швеція;

4) група англомовних країн, куди входить як сама Великобританія, так і інші країни світу, які тією або іншою мірою випробували вплив англійського "загального права", включаючи США і Канаду.

У країнах з так званою наполеонівською адміністративною системою розвиток кадастру почався в 19 сторіччі: у Франції в 1807 році, в Італії в 1886 (після об'єднання Італії в 1860 р).

Сучасний кадастр у Франції базується на законі від 18.07.1974р., в Італії — на Декреті № 650 від 1972 р.

У цих країнах головна мета кадастру — оподаткування власності (фіскальний кадастр), що не має функцій юридичного кадастру (або системи, яка направлена на захист прав власності).

Імператор Наполеон при створенні системи кадастру передбачав, що система служитиме для забезпечення юридичного захисту власності. Було декілька спроб надати кадастру юридичні функції, проте ця ідея так і не була реалізована за всю історію існування системи внаслідок того, що таку складну систему неможливо було збудувати. У зв'язку з переходом до цивілізованих ринкових відносин, в цих країнах виникає гостра необхідність створення, окрім кадастрового реєстру, спеціального реєстру прав власності нерухомості. Такі реєстри були створені й діють у всіх країнах з наполеонівською системою. Дані цього реєстру мають юридичну силу, але лише як перший, неосновний доказ, в суперечках. Фактично реалізована не система реєстрації прав, а система їх публікації перед третіми особами (на відміну від Німеччини, Великобританії і т.п., де реєстрація служить основою для визнання прав і гарантується державою) [10].

Кадастр і реєстр в цих країнах підкоряються Міністерству національної економіки і фінансів.

У кадастрових системах підтримується тільки та інформація, яка необхідна для цілей управління оподаткуванням. Інформація про грунти, природні ресурси збирається в інформаційних системах Міністерства сільського господарства або Міністерства економіки.

В Іспанії застосовується підхід, який базується на "кадастровій ренті". Тут до 1985 р. фактично не існувало кадастру в європейському розумінні. Багато раз робилися спроби встановити кадастрову систему європейського типу, але в умовах авторитаризму вони натрапляли на опір великих землевласників і владних структур. Впровадження сучасної системи європейського типу розпочалося в 1987 р., майже через 9 років після ухвалення Конституції 1978 р. Офіційно іспанський кадастр був заснований в 1845 р., але тільки в 1906 р. Закон про Кадастр (Law of Cadastre) встановив правила виконання робіт. Головною метою закону було створення земельного реєстру. З початку і до 1964 р. це був тільки сільський кадастр, з часом розпочалися роботи по міському кадастру і на сьогодні міський кадастр став найважливішим внаслідок високого прибутку від оподаткування. В 1982 р. Уряд Іспанії розпочав комплексне оновлення кадастру з метою досягнення високої якості кадастрових даних, що базуються на точній картографічній основі, яка постійно оновляється [10].

Так, в Австрії система баз даних нерухомості підтримується спільно земельним реєстром і кадастром, що включає реєстр нерухомості й земель. До цієї роботи притягується ряд організацій: Міністерство юстиції з своїми відділеннями земельних реєстрів, Федеральний департамент метрології і межування (BEV) з своїми кадастровими відділеннями і Федеральний обчислювальний центр послуг. Правова, а також технічна інформація міститься в одній базі даних. Відділення земельного реєстру займаються оновленням правової інформації, кадастрові відділення несуть відповідальність за технічну інформацію, у тому числі за цифрову кадастрову карту (BEV також надає послуги з топографічного картографування і метрології) [10; 12].

Так, в Швейцарії, згідно з ухвалою Уряду "Про межування земель", не тільки приватні землеміри, але і особи, що посідають державні посади в органах та відповідають за ведення кадастру, повинні мати державну ліцензію встановленого зразка. Це торкається, зокрема, і керівника Федеральної дирекції кадастру, а також керівників регіональних органів, що здійснюють нагляд за межовою діяльністю в кантонах. Залучення приватного сектора до робіт по обліку і опису об'єктів нерухомості на основі ліцензій дозволяє, з одного боку, знизити навантаження на державні організації і підприємства, які раніше виконували ці роботи в повному обсязі, сприяючи тим самим економії бюджетних засобів. З іншого — подібна практика забезпечує підтримку розвитку приватного підприємництва і конкуренцію в даній області, що приводить до скорочення засобів і часу, затрачуваного на ці роботи. В той же час ліцензування дає можливість контролювати якість робіт і дотримання стандартів [11].

У Швеції державною установою, на яку покладені управлінські й виробничі функції в області земельних відносин, використання і охорони земель, геодезії і картографії, є Національна земельна служба — НЗС (Lantmateriet), що ввійшла з

1 січня 1999 р. в структуру Міністерства охорони навколишнього середовища і природних ресурсів (до цього вона знаходилася в підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ). НЗС є самостійною незалежною організацією, у складі якої є національні (загальнодержавні) підрозділи і місцеві органи на рівні ленов (областей) і комун (адміністративних районів і міст), які підкоряються НЗС по вертикалі. В сферу відповідальності НЗС входить виконання наступних функцій: розробка і реалізація земельної політики; розробка і вдосконалення земельного законодавства; планування використання земель; кадастрові зйомки; формування земельних ділянок й інших об'єктів нерухомості; реєстрація прав на землю й іншу нерухомість; оцінка і оподаткування земель; інвентаризація земель, лісів й інших природних ресурсів; створення і експлуатація земельно-інформаційних і геоінформаційних систем; проведення геодезичних і картографічних робіт загальнодержавного значення [10;15].

Аналогічний підхід характерний і для Фінляндії, Іспанії, Данії і низки інших країн, де також існує одна державна організація, що відповідає за облік і опис об'єктів нерухомості. В деяких країнах ведення кадастру здійснюється державними організаціями не на загальнонаціональному рівні, а на рівні окремих земель (Німеччина), кантонів (Швейцарія), провінцій (Канада), штатів (Австралія) [10].

У всіх країнах землевпорядник, який має ліцензію, несе повну відповідальність за надану їм інформацію. Так, в Австрії складений землевпорядником план ділянки підписується його особистим підписом, печаткою, яка отримана ним разом з ліцензією, а також документом, який підтверджує наявність у нього ліцензії. В Швейцарії кадастровий план ділянки, складений землевпорядником, що має ліцензію, має офіційний статус. В Чехії діяльність землевпорядників контролюється функціонуючими на регіональному рівні межовими і кадастровими інспекціями. Ліцензування діяльності землемірів у Франції і контроль якості їх роботи також здійснюються державою в особі кадастрової служби, що зберегла історичну назву "Земельный податковий центр", отриману нею ще за часів Наполеона [12].

Державні організації, які несуть відповідальність за ведення кадастру, в деяких країнах були останнім часом істотно перетворені. Зокрема, це торкається Агентства кадастру і реєстрації земель Нідерландів, створеного на базі однойменного департаменту Міністерства житлового господарства, територіального планування і навколишнього середовища. Спеціально прийнятим законом про організацію кадастру встановлено, що Агентство є незалежним державним органом, основною задачею якого є реєстрація прав на землю і кадастр. Проте робота його повинна будуватися відповідно до принципів, якими керуються приватні компанії, а основні функції повинні виконуватися в рамках комерційної діяльності. При цьому приватний сектор притягується лише для виконання окремих видів робіт по підряду під наглядом Агентства і під його відповідальність. На відміну від інших країн, в Нідерландах немає системи приватних землемірів, що мають ліцензію та уповноважених здійснювати кадастрову зйомку. Цю роботу виконують геодезисти, які є співробітниками Агентства, тобто державними цивільними службовцями [13].

Подібні зміни відбуваються і в державному секторі Австралії. Посилення напряму на інтернаціоналізацію економіки країни і тиск на уряд з метою зміцнення співпраці й конкурентоспроможності в глобальному масштабі, вимоги з боку громадськості підвищити якість і індивідуалізувати послуги, що надаються, брак ресурсів, обмеженість бюджету, технологічні зміни в області управління інформацією — все це серйозно відобразилося на еволюції державного сектора. Тепер державні організації функціонують як комерційні підприємства; вище керівництво цих організацій призначається на посаду на умовах індивідуального контракту, в якому обмовляються ефективність і результативність роботи керівника [14].

Серед європейських країн особливо виділяється Великобританія, де, в розумінні французької системи, кадастру не існує взагалі. Це пов'язано з особливостями "загального права". Основою системи управління земельними ресурсами є так званий "Земельний реєстр її Величності" (Her Majesty Land Register), який, по суті, є реєстром прав власності на нерухомість (або реєстром титулів). Реєстр був заснований в 1862 р. Сучасна система базується на законі 1925 р. Королівський реєстр поширює свою юрисдикцію на територію Англії і Уельсу. До реєстру внесено більше 15 мільйонів власників, він відкритий і доступний для всіх. У режимі on-line можна одержати інформацію з компьютеризированного реєстру по всій території Англії і Уельсу, через запити по унікальному ідентифікатору або за адресою. Реєстр містить юридичні записи про всі продажі нерухомості й договори оренди більш ніж за 25 попередніх років. Після реєстрації нерухомості реєстр стає єдиним законним посвідченням прав власності.

Головну роль у цій системі відіграють Геодезична служба Великобританії (Ordnance Survey) та Земельний реєстр її Величності, або Королівський реєстр [16].

На відміну від кадастру нерухомості, який існує в багатьох країнах Європи, кадастр Сполучених Штатів Америки називають багатоцільовим. Американська правова система базується на англійській, яка свого часу була введена англійськими колоністами. За період розвитку Сполучених Штатів Америки ця система різко змінилася і розвивається власним шляхом. Відомо, що до складу Сполучених Штатів входить більше п'ятдесяти штатів, кожен з яких має своє власне законодавство. Особливо це стосується таких норм суспіль-

ного життя, як договірне право, право власності, в тому числі право власності на нерухомість, корпоративне право та ряд інших.

Основою правової системи США є конституція країни. Будь-який федеральний закон або муніципальний ордонанс, що суперечить конституції, може бути оскаржений і відхилений.

Основними відомствами, які створюють систему багатоцільового кадастру США, є: Бюро земельного управління, Земельна секція департаменту юстиції, Геологічна служба, Національна геодезична служба, Бюро (Census), Департамент сільського господарства, Департамент будівництва і містопланування, Лісова служба, Армійський корпус інженерів [8].

Досвід зарубіжних країн з розвинутими ринковими відносинами свідчить, що цілісна, стабільна та постійно діюча автоматизована система реєстрації прав на нерухоме майно є одним з головних елементів механізму регулювання майнових правовідносин.

Головною ж проблемою реєстрації прав на нерухоме майно в Україні є те, що на сьогоднішній день фактично відсутня цілісна автоматизована система реєстрації прав на нерухоме майно.

Реєстрація прав на різноманітні об'єкти нерухомого майна в Україні здійснюється різними органами і в різних базах даних. Так, скажімо, реєстрацію прав на земельні ділянки здійснюють органи з питань земельних ресурсів; реєстрацію прав власності на нерухоме майно, що розміщується на земельних ділянках, проводять бюро технічної інвентаризації; реєстрацію заборон та арештів на відчуження об'єктів нерухомого майна, іпотеку нерухомого майна здійснюють нотаріуси.

Важливою передумовою запровадження в Україні сучасного земельного кадастру є розробка та прийняття законодавчого та нормативно-методичного забезпечення, яке базувалося б на єдиній концепції і повною мірою відповідало сучасним вимогам до кадастрово-реєстраційної діяльності та враховувало позитивний світовий досвід.

Історія формування нової системи державної реєстрації прав власності розпочинається в Україні із прийняттям у лютому 1998 р. Кабінетом Міністрів України Постанови № 192 "Про заходи щодо створення системи реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно" [1].

Постановою Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо створення системи реєстрації прав власності на нерухоме майно" від 16 травня 2002 р. № 661 визначено, що держателем Державного реєстру прав власності на нерухоме майно, крім земельних ділянок, є Мін'юст, а держателем Державного реєстру земель — Державний комітет по земельних ресурсах.

Таким чином, адміністратором бази даних Державного реєстру земель став Центр державного земельного кадастру при Держкомземі України. Адміністратором бази даних Державного реєстру прав власності на нерухоме майно лишилося державне підприємство "Інформаційний центр" Міністерства юстиції України [2].

З метою належного забезпечення захисту права власності на нерухоме майно фізичних та юридичних осіб і запровадження єдиної системи державної реєстрації прав власності на нерухоме майно Міністерством юстиції України було прийнято наказ "Про затвердження Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно" від 7 лютого 2002 р. № 7/5 [3].

Вищезазначене положення передбачає, що Міністерство юстиції України як держатель реєстру забезпечує функціонування реєстру прав власності на об'єкти нерухомого майна, а за збереження даних, захист їх від руйнування, а також за програмно-інформаційне забезпечення реєстру відповідає державне підприємство "Інформаційний центр" Міністерства юстиції України — адміністратор.

Дещо пізніше Міністерством юстиції України було прийнято Наказ "Про затвердження Порядку ведення Реєстру прав власності на нерухоме майно" від 28 січня 2003 р. № 7/5 [4].

Законом України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" (набув чинності з 1 липня 2004 р.) [5] передбачалося створення в Україні єдиної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їхніх обмежень у складі державного земельного кадастру. Повинна була бути створена єдина кадастрово-реєстраційна система з інтегрованою базою даних. Саме про такий підхід до створення системи реєстрації у складі кадастру йшлося в низці указів Президента України, а також у Законі України "Про ратифікацію Угоди про позику" від 15 червня 2004 р. [6].

Однак, Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" та інших законодавчих актів України" від 11 лютого 2010 р. вніс зміни як до об'єктного, так і до суб'єктного складу зазначених правовідносин, а також змінив процедуру відповідної державної реєстрації.

Нова редакція Закону запроваджує обов'язкову державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень за принципом єдиного вікна та встановлюються гарантії достовірності зареєстрованих прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Систему органів державної реєстрації прав складатимуть спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної реєстрації прав — Міністерство юстиції України — та його територіальні органи, які є органами державної реєстрації прав [7].

Відповідно до попередньої редакції Закону держателем Державного реєстру прав був центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, а адміністратором — Центр державного земельного кадастру. Відповідно до Прикінцевих положень попередньої редакції Закону

до створення єдиної системи органів реєстрації прав реєстрацію об'єктів нерухомості проводять комунальні підприємства бюро технічної інвентаризації. Таким чином, БТІ із самого початку мали виконувати функції реєстрації лише тимчасово [5].

Відповідно до положень нової редакції Закону держателем Державного реєстру прав є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної реєстрації прав — Мін'юст. Адміністратором Державного реєстру прав є державне підприємство, що належить до сфери управління Міністерства юстиції України [7].

Повноцінне функціонування передбаченої Законом системи державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень у порядку, визначеному Законом, має розпочатися з 1 січня 2012 р., а до 1 січня 2012 р. порядок державної реєстрації залишається незмінним.

Однак, поетапне вжиття заходів зі створення єдиної системи державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень має розпочатися вже у 2010 р.

ВИСНОВКИ

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. Тому будемо вважати, що і Україна стане більш ефективніше сприяти проведенню обліку об'єктів нерухомості та 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. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.1998 № 192 "Про заходи щодо створення системи реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно": http://zakon.nau.ua/doc/?code=192-98

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.2002 року № 661 "Про заходи щодо створення системи реєстрації прав власності на нерухоме майно".

3. Наказ Міністерства юстиції України від 07.02.2002 р. № 7/5 "Тимчасове положення про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно".

4. Наказ Міністерства юстиції України від 28.01.2003 № 7/5 "Про затвердження Порядку ведення Реєстру прав власності на нерухоме майно".

5. Закон України від 1.07.2004 року № 1952-IV "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно і їх обмежень" http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1088.640.4

6. Про ратифікацію Угоди про позику (Проект " Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток системи кадастру ") між Україною та Міжнародним банком реконструкцій та розвитку: закон України від 15 червня 2004 року № 1776-IV // Голос України. — 2004. — № 135. — 23 липня. — С.10.

7. Закон України від 11.02.2010 року № 1878-V "Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" та інших законодавчих актів України": http://www.president.gov.ua/documents/10636.html.

8. Перович Л. М. Кадастр нерухомості: монографія / Л. М. Перович, Ю. П. Губар. — Львів: Видво НУ "Львівська політехніка", 2003. — 120 с.

9. Организация оценки и налогообложения недвижимости. Т. 1 / под общ. ред. Дж.К. Зккерта. — М.: СтарИнтер, 1997. — 383 с.

10. Управление земельными ресурсами, земельный кадастр, землеустройство и оценка земель (зарубежный опыт) / Под ред. С. Н. Волкова и В.С. Кислова. — М.: Технология ЦД, 2003.

11. Межевание земель и роль независимых профессиональных объединений в регулировании землеустроительной деятельности // Информационный отчет по теме "Нормативно-методическое и технологическое сопровождение функционирования автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и деятельности территориальных органов по государственному кадастровому учету всей территории Российской Федерации". — Москва, 2004.

12. Весели Р. Положение, занимаемое "гражданским инженером" в законодательстве Австрии и на практике (с акцентом на инженере-землеустроителе): Доклад на конференции "Российский кадастр: новое видение". — Москва, 2004.

13. Учебные материалы по земельному кадастру и управлению земельными ресурсами, подготовленные в Нидерландах (Kadastre International) в рамках проекта ЛАРИС в 2003 г.

14. Учебные материалы по управлению земельными ресурсами, подготовленные в Австралии (Land and Property Information NSW) в рамках проекта ЛАРИС в 2003 г.

15. Учебные материалы по земельному кадастру и реестру прав на недвижимость, подготовленные в Швеции (Swedesurvey) в рамках проекта ЛАРИС в 2001, 2003 гг.

16. Руководящие принципы по единицам недвижимого имущества и их идентификаторам, а также их значение для обеспечения эффективного административного управления землей и землеустройства на государственном уровне. — Нью-Йорк; Женева: ЕЭК ООН, 2004; Управление земельными ресурсами в Европе: Тенденции развития и основные принципы. — Нью-Йорк; Женева: ЕЭК ООН, 2005.

Стаття надійшла до редакції 28.09.2010 р.