

УДК 342.9:347.214.2

Я.О. ПОНОМАРЬОВА, Сумська філія
Харківського національного університету внут-
рішніх справ

ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ТА ЇХ ОБМЕЖЕНЬ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

***Ключові слова:** нерухоме майно, речове право,
право власності, державна реєстрація, держав-
ний реєстр, кадастр, обмеження права власності*

01.07.2004 р. Верховна Рада України при-
йняла Закон України “Про державну реєст-
рацію речових прав на нерухоме майно та їх
обмежень”, який мав закласти правові осно-
ви цивілізованої системи державної реєстра-
ції прав на земельну та неземельну нерухо-
мість адекватної потребам ринкової еконо-
міки. Між тим, минуло більш, ніж 4 роки з мо-
менту введення цього Закону у дію, але, в
Україні не спромоглися запровадити єдиний
Державний реєстр прав на землю та іншу не-
рухомість. Натомість, усі ми маємо можли-
вість спостерігати чергове українське зако-
нодавче “диво” – закон було прийнято, він
набув чинності, але сьогодні на практиці не
застосовується жодна з його статей, прова-
дження у справах про державну реєстрацію
речових прав на нерухоме майно та їх обме-
жень здійснюється на підставі підзаконного
нормативного акту Тимчасового положення
про порядок державної реєстрації прав влас-
ності на нерухоме майно, затвердженого На-
казом Міністерства юстиції України
07.02.2002 р. № 7/5.

Науково-теоретичним підґрунтям для цієї
статті стали наукові праці із загальної теорії
права і держави, розробки фахівців у галузі
теорії управління та адміністративного права
– С.С. Алексєєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бах-
раха, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка,
Є.В. Додіна, Д.П. Калаєнова, О.П. Ключни-
ченка, Л.В. Ковалю, Е.Г. Лук’янова, А.Т. Ко-

мзюка, О.П. Коренєва, Ю.М. Козлова,
В.А. Лорія, Н.Г. Саліщевої, М.М. Тищенко та
ін. Метою роботи є аналіз існуючої системи
державної реєстрації прав на нерухоме май-
но та впровадження ряду принципів для удо-
сконалення вітчизняного законодавства в да-
ній сфері. Новизна міститься в пропозиціях
щодо удосконалення чинного законодавства.

Починаючи з 1998 р., в Україні ведеться
робота зі створення системи державної ре-
єстрації прав на нерухоме майно, яка би від-
повідала засадам ринкової економіки. З того
часу у Верховній Раді було зареєстровано
декілька законопроектів про державну ре-
єстрацію прав на нерухомість, яким, на жаль,
так і не судилося стати законами.

У чому ж полягає причина такого право-
вого нігілізму? На наш погляд, їх є декілька.
Це - і неподолана до цього часу відомча кон-
куренція, і намагання деяких посадових осіб
підзаробити трохи грошень у каламутній
воді переходу від старої до нової системи
державної реєстрації прав, а то й повна, як то
кажуть, “професійна непридатність” тих, на
кого покладені повноваження щодо форму-
вання нової системи державної реєстрації
прав на нерухомість.

Водночас, “буксування” Закону про дер-
жавну реєстрацію прав пов’язано також із
його принциповими вадами. Очевидно, цей
Закон потребує істотного доопрацювання.
Для цього може знадобитися досвід країн із
ринковою економікою, в яких системи дер-
жавної реєстрації прав на нерухомість давно
сформувалися і досить ефективно функціо-
нують. Незважаючи на національні особли-
вості державної реєстрації прав на нерухоме
майно, для створених ними реєстраційних
систем характерні ряд спільних принципів,
які, як уявляється, доцільно прийняти до
уваги і при вдосконаленні вітчизняного за-
кону. Реєстраційна система повинна мати
бінарний характер та охоплювати реєстрацію
як земельних ділянок, так і об’єктів розмі-
щених на цих ділянках (неземельних
об’єктів нерухомості). З огляду на це, слід
було би впровадити кадастрову систему ре-

єстрації усіх перелічених об'єктів.

В той же час слід зазначити, що Закон України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” за своїм змістом є суперечливим та недосконалим. Підтвердженням тому є, перш за все, те, що незважаючи на чотирирічну давність набуття Законом чинності, його положення фактично не застосовуються і не можуть бути застосовані на практиці. Державним комітетом України по земельних ресурсах, як органом, який згідно зі статтею 5 Закону визначено таким, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації прав, до цього часу не здійснено необхідних заходів щодо впровадження та функціонування реєстраційної системи.

Роль і місце кадастру в сучасному суспільстві постійно зростають. 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.

Україна уже протягом багатьох років усе ще залишається єдиною країною на пострадянському просторі, де не прийнято закон про кадастр. До переліку законів, які б регулювали процеси формування та ведення державного земельного кадастру, насамперед, відносяться Закон України “Про державний земельний кадастр” та Закон України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”. Останній, передбачає створення в Україні єдиної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень у складі державного

земельного кадастру. Тобто, йдеться про створення в Україні єдиної кадастрово-реєстраційної системи 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 від 15.06.2004 року № 1776-IV. Тому необхідно, щоб Закон України “Про державний земельний кадастр” узгоджувався з чинним законодавством і базувався на наступних концептуальних положеннях:

1. Кадастр в Україні повинен бути державним. Гарантування державою достовірності прав на землю та на інші об'єкти нерухомого майна, а також гарантування достовірності та актуальності даних державного земельного кадастру, забезпечення їх належного захисту від несанкціонованого доступу можливе лише за умови ведення кадастру державними органами. Відомості та документи державного земельного кадастру є державним інформаційним ресурсом. Чинним законодавством передбачається, що функції по веденню державного земельного кадастру належать до повноважень центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Ведення державного земельного кадастру сільськими, селищними та міськими радами в межах населеного пункту (як це передбачено в законопроекті, запропонованим головним комітетом в остаточній редакції для розгляду в 2-му читанні) практично неможливе через цілий ряд проблем (фахівці, ліцензійне програмне забезпечення, захист інформації, телекомунікації, неможливість інтеграції в єдину державну систему майже 30 тис. локальних кадастрів). Та проблеми ведення кадастру за межами населених пунктів, особливо в ситуації, коли ці межі ще не визначені.

2. Реєстрація прав на нерухоме майно та їх обмежень здійснюється у складі державного земельного кадастру. Ця норма законодавчо встановлена Законом України “Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обмежень” і повинна бути відображена в законопроекті “Про державний земельний кадастр”. Реалізація цього положення

дасть можливість уникнути ведення двох паралельних автоматизованих інформаційних систем (кадастрової і реєстраційної) і таким чином запобігти дублюванню робіт та інформації. Основним механізмом реалізації такого підходу є відповідна організація бази даних кадастрово-реєстраційної системи, яка містить інформацію про місцезнаходження земельних ділянок, їх геодезичні та геометричні характеристики, цільове призначення, якісні характеристики ґрунтів та земельні поліпшення, грошову нормативну та експертну оцінку, а також дані про правовий режим земельних ділянок, включаючи права власності, оренди, іпотеки, сервітути та інші обмеження й обтяження щодо використання земельної ділянки та розпорядження нею. Тільки такий підхід дасть можливість реалізувати модель “одного вікна” по наданню послуг громадянам та юридичним особам.

3. Трьохрівнева модель ведення кадастру. Ведення державного земельного кадастру здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях.

4. На місцевому рівні державний земельний кадастр повинен вестися в межах кадастрового (реєстраційного) округу (ця норма встановлена Законом України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”). Кадастровий округ створюється в межах району, міста обласного значення, міст Києва і Севастополя. При цьому база даних та кадастрові плани для району ведуться в розрізі села, селища, міста районного значення, а також для земель за межами населених пунктів.

5. Повинен бути єдиний кадастр земельних ділянок та об’єктів нерухомого майна. В єдиній базі даних буде зосереджена інформація як про земельні ділянки, так і про будівлі та споруди (їх частини), що на ній розташовані. Реалізація цього положення дасть можливість уникнути проблеми ведення двох паралельних кадастрових систем, а саме: системи державного земельного кадастру

(ведуть органи Держкомзему) та системи кадастру будівель, споруд (їх частин) (установи БТІ), і зосередити всю інформацію про земельні ділянки та об’єкти нерухомості в єдиній кадастровій системі з інтегрованою базою даних. Основна частина інформації про будівлі та споруди буде формуватись в процесі кадастрових зйомок і тільки частина інформації надаватиметься установами БТІ. Необхідність такого підходу до формування кадастрових баз даних зумовлена багатьма чинниками, в тому числі і світовим досвідом. Земельна ділянка та будівлі і споруди, які на ній розташовані, являють собою єдиний майновий комплекс, який у багатьох випадках розглядається як єдиний об’єкт нерухомого майна і єдиний об’єкт права.

6. Інтегрована база даних державного земельного кадастру. База даних єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру повинна включати базу даних державного кадастрового обліку земельних ділянок та іншого нерухомого майна, а також реєстр речових прав та реєстр заяв. База даних державного кадастрового обліку земель містить відомості в текстовому (атрибутивному) та графічному вигляді (індексні карти та кадастрові плани) з даними кадастрового обліку земельних ділянок та іншого нерухомого майна і забезпечує узагальнення цих даних за встановленою формою. Текстові відомості бази даних обліку земель включають реєстр територіальних зон, реєстр земельних ділянок, реєстр будівель та споруд, реєстр власників і користувачів земельних ділянок та іншого нерухомого майна, реєстр правовстановлюючих документів.

7. Автоматизована система державного земельного кадастру (кадастрово-реєстраційна система). Ведення державного земельного кадастру здійснюється засобами єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру, яка являє собою корпоративну мережу автоматизованих інформаційних систем ведення земельного кадастру на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях, що розробляються за єдиними

технічними вимогами, забезпечують формування і оброблення уніфікованих електронних документів земельно-кадастрової інформації та підтримують обмін інформації в уніфікованих форматах даних і базуються на широкому застосуванні ГІС-технологій (систем глобального позиціонування).

8. Обов'язковість державного кадастрового обліку всіх земельних ділянок у межах території України. Ведення державного земельного кадастру повинно базуватись на принципі повноти обліку всіх земельних ділянок кадастрового округу. Кадастрова база даних повинна охоплювати всі земельні ділянки в межах території ведення кадастру, визначеного індексною картою, і завжди бути в актуальному стані. На кадастровому плані не повинно бути "білих плям". Такий підхід дасть змогу контролювати баланс площ відповідних територій

9. Дані державного земельного кадастру повинні бути публічними, тобто відкритими для широкого загалу в межах, передбачених законом. У той же час бази даних державного земельного кадастру повинні мати комплексну систему захисту інформації (КСЗІ), в тому числі і від несанкціонованого доступу.

10. База даних державного земельного кадастру повинна бути цілісною і актуальною. База даних має багатоцільове призначення і є важливим інформаційним ресурсом. Однак у разі запровадження двох паралельних систем (кадастрової та реєстраційної) це призведе до ситуації коли одна база даних (кадастрова) не буде мати інформації про правовий режим нерухомості, а друга (база даних реєстраційної системи) не матиме кадастрової інформації про всі об'єкти нерухомого майна, тому що реєстрація прав не є примусовою і в реєстрі прав буде тільки та частина об'єктів нерухомості, на які зареєстровані права.

11. Першочергове забезпечення органів місцевого самоврядування кадастровою інформацією. Дані кадастру використовуються органами місцевого самоврядування в якості інформаційної основи для створення земель-

них інформаційних систем, муніципальних ГІС, необхідних для цілей комплексного управління регіоном. Органи місцевого самоврядування повинні мати певні преференції щодо отримання та використання кадастрових даних. Це може бути он-лайнний режим доступу до баз даних державного земельного кадастру на безоплатній основі. Крім того, дані кадастру є базовими для ведення інших кадастрів (містобудівного, водного, лісового тощо) та автоматизованих інформаційних систем у питаннях, що стосуються місця розташування, меж земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, їх правового статусу тощо.

12. Державний земельний кадастр України повинен відповідати європейським та світовим стандартам побудови кадастрово-реєстраційних систем, зокрема, Кадастр 2014, ISO 19100, EULIS, Open GIS тощо.

13. Державний земельний кадастр повинен базуватись на єдиній сучасній системі геодезичних координат.

14. Бази даних державного земельного кадастру повинні використовуватись як базові просторові дані при формуванні Національної інфраструктури геопросторових даних (НІГПД).

Таким чином, можна сказати, що 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, з метою наближення України до європейських стандартів життя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" № 1952-IV // ВВР України. - 2004. - № 51.

2. Постанова Кабінету Міністрів України

“Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру” : від 17.07.2003 р., № 1088.

3. Наказ Державного комітету по земельних ресурсах України “Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного

реєстру земель” : від 02.07.2003 р., № 174.

4. Наказ Міністерства юстиції України “Про затвердження тимчасового положення про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно” : від 07.02.2002 р., № 7/5 (в редакції Наказу Мін’юсту : від 17.05.2004 р., № 36/5).

Пономарьова Я. О. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обмежень: проблеми та перспективи розвитку / Я. О. Пономарьова // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 445–449 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09pjotpr.pdf>

Проаналізовані основні аспекти існуючої системи державної реєстрації прав на нерухоме майно та зроблена спроба узагальнення ряду положень для удосконалення вітчизняного законодавства в даній сфері.

Пономарева Я.А. Государственная регистрация вещевых прав на недвижимое имущество и их ограничений: проблемы и перспективы развития

Рассмотрены основные аспекты существующей системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделана попытка обобщения ряда положений для усовершенствования отечественного законодательства в данной сфере.

Ponomareva JA.A. State Registration of Ware Rights to Real Estate and Their Restrictions: Problems and Prospects of Development

The basic aspects of the existent system of state registration of rights are considered on the real estate and the attempt of generalization of row of positions is done for the improvement of domestic legislation in this sphere.