

ГЕОДЕЗІЯ

УДК 528

Володін М.О.

Національний університет архітектури і будівництва, Київ

ЛОГІКА ФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНО-РЕЄСТРАЦІЙНИХ СИСТЕМ І ВІТЧИЗНЯНА СПЕЦИФІКА

© Володін М.О., 2000

Проанализированы два различных пути развития первичной системы земельно-информационных записей в традиционные кадастровые и земельные регистры. Рассмотрены условия формирования и функции современных земельно-регистрационных систем. Приведены отечественные примеры использования передового опыта для модернизации регистрационных процессов в условиях переходного периода.

Відомо, що слово "cadastre", яке з французької перекладається як "список" або "реєстр", фактично стало незмінною реєстраційною основою усієї кадастрової справи. Звідси і традиційне для нас сприймання реєстрації земель як обов'язкової складової частини державного земельного кадастру.

Але, розглядаючи сферу реєстрації земель в межах земельно-кадастрового процесу, належить знати, що ця сфера, за своїм значенням, заслуговує на власне, окремо визначене існування. Тому в сучасному світі, де ефективна реєстрація земель забезпечує не менш ефективно використання їх потенціалу, все більшої ваги набувають питання національних земельно-реєстраційних систем. Тому провідні фахівці, досліджуючи особливості світового кадастрового процесу, що склався наприкінці ХХ ст., знаходять все більше підстав для автономного розгляду саме земельно-реєстраційних систем. В цьому переконують численні свідчення, зокрема аналітично-оглядова праця Герхарда Ларсона про світові земельно-реєстраційні і кадастрові системи [1], матеріали конгресів FIG [2], [4] та інші джерела.

Отже, кадастрові і земельно-реєстраційні системи мають певні відмінності, але в чому вони? Для відповіді на поставлене запитання необхідно повернутись до історії використання перших земельних записів і документів, які суспільство традиційно навантажувало двома основними функціями, що, переплітаючись між собою, в національних умовах країн знайшли два різні шляхи розвитку.

Першою, добре відомою функцією було використання земельно-реєстраційних матеріалів для стягнення земельного податку. Друга, менш поширена, але не менш важлива функція полягала у використанні тих самих матеріалів, переважно для захисту прав землевласника на зареєстровану земельну власність.

Оскільки держава була зацікавлена в систематичному, повному і справедливому стягненні податків, основою фіскальних земельно-реєструвальних записів, за своєю суттю, був перелік земель, яким керувалися при обкладанні податками і який в Стародавньому Римі називався "capitastrum". Від цієї назви відслідковують витоки французького слова

"cadastre", яке в XIX ст. стало синонімом найрозвиненішої кадастрової системи, що, водночас, втілювала найдосконаліший механізм оподаткування.

Наполеон I, впроваджуючи цю систему в 1807 р., визначив, що кадастрова інформація повинна спиратись на єдину картографічну основу, отриману в результаті топографічних кадастрових зйомок в межах усїєї країни. Він, також, накреслив основні положення французького кадастру, які коротко зводяться до того, що земельно-кадастрова інформація по кожній земельній ділянці – парцелі, повинна містити дані про:

- 1) її унікальне кодове позначення;
- 2) характеристику родючості ґрунтів;
- 3) продуктивну спроможність;
- 4) належність конкретному власникові;
- 5) прибутковість;

6) ця інформація повинна служити основою для визначення розміру і стягнення податку.

Поширюючись на всю територію держави і зв'язуючи воедино просторово-топографічні і внутрішньоекономічні характеристики парцел, система французького кадастру давала змогу суттєво підвищити ефективність оподаткування і, через це була достатньо привабливою для більшості європейських країн.

Отже, головною ознакою класичної кадастрової системи є її традиційна спрямованість на централізоване вилучення державою земельного податку і відповідне наповнення обов'язковою інформацією про ідентифіковане місцеположення земельної ділянки, її оціночні характеристики, землевласників та деякою іншою.

Але функція оподаткування, визначивши саму назву "кадастр" і конкретну спрямованість традиційних кадастрових систем, в своїх витоках спирається на єдину первісну інформаційну основу, яка в ряді країн через національні особливості призначалася, переважно, не для обкладання податками, а для визначення і підтримання прав на землю. Отже, така інформація, відповідним чином зібрана і записана в реєструвальних документах, за своєю суттю не могла вважатися кадастровою, тому за переконанням фахівців вона спричинилася до утворення не кадастрових, а інших, відмінних за призначенням, зібрань задокументованих записів, які називали земельними реєстрами. При цьому Г. Ларсон використовує термін "(legal) land register" [1], тобто юридичний або законний земельний реєстр.

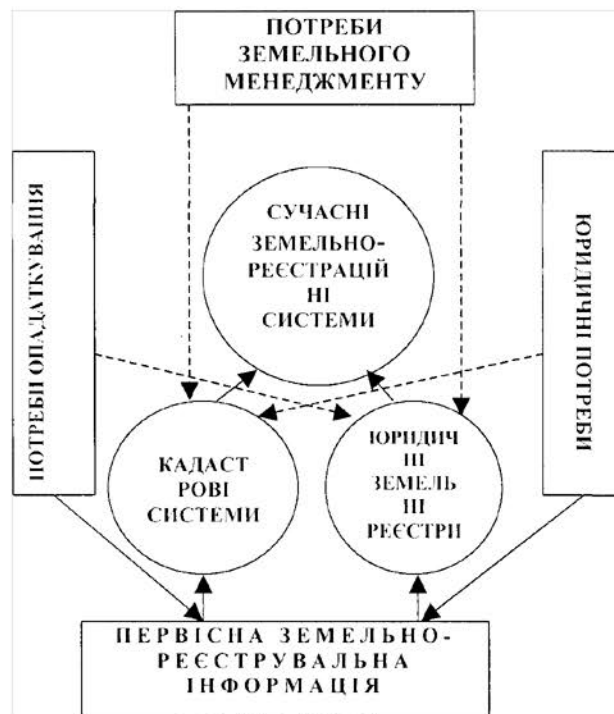
Реєстраційні земельні записи в англійських країнах виникли із потреби захисту земельної власності, а також для підтвердження факту передачі земельної власності від одного власника до іншого, шляхом повідомлення або оголошення про це виконанням реєстраційного запису. Шлях письмового оголошення про факт зміни власника перед іншими особами був єдиним найдавнішим засобом, що, певною мірою, обґрунтовував, пояснював і, у такий спосіб, захищав законність операції із землею, що відбулася. (У давні часи, коли ще не існувало писемності, повідомлення здійснювалось усно, у присутності запрошених для цієї акції свідків).

Отже, в юридичних земельних реєстрах фіксувались трансакції із землею і створювалась система, яка згодом отримала назву "deeds registration" – реєстрації здійснених операцій. При цьому слід зазначити, що існують тлумачення системи "deeds registration" як системи "реєстрації документів" [3], що сприймається досить невизначено. У зв'язку з цим підкреслимо, що англійське "deed" означає, насамперед, "дію" або "факт", і лише останнім юридичним варіантом перекладу вважається слово "документ". Отже, "deeds registration" означає реєстрацію операцій 4 (трансакцій) із землею, що відбулися на підставі відповідних документів.

Але свідчення про здійснену земельну транзакцію ще не є достатньою правовою підставою для підтвердження законних прав на земельну власність, що повинні бути в осіб, які вступають у транзакцію. Тому з боку землевласників виникла потреба у надійнішому захисті своїх прав на землю, які б гарантувались державою. В результаті була створена "system of titles registration" система реєстрації прав або титулів, яка вперше була впроваджена Робертом Торренсом в 1857 р. і знайшла широке розповсюдження.

Відомо, що провідна ідея автора полягала у створенні такої системи, яка б забезпечувала повну гарантію права власності на землю і, водночас, спрощувала та захищала передачу прав на землю від одного власника до іншого. Отже, головною метою системи Торренса є підтвердження законного права власності внесенням до земельного реєстру інформації, яка є виключним і остаточним доказом права власності. Окрім прав власності, системою Торренса реєструються інші види користування землею, а також обтяження і обмеження; правильність усієї зареєстрованої інформації гарантується державою.

Операції із земельною власністю полегшуються через те, що при використанні даної системи відпадає потреба у з'ясуванні законності права власності або у дослідженні його історичного походження. При цьому особа, яка законно, тобто за ціною і з дотриманням установленої процедури, придбала зареєстровану у системі землю, отримує невід'ємне право власності на неї.



До утворення сучасних земельно-реєстраційних систем

Ефективність системи Торренса забезпечується повнотою зареєстрованих відомостей, просторовими і оціночними характеристиками земельних ділянок, а також гарантованою інформацією великомасштабних топографічних карт цих ділянок.

Отже, кадастрові системи і юридичні земельні реєстри мають серйозні відмінності, що є відбитком національних особливостей країн. Але бурхливий економічний розвиток кінця XIX ст. змусив міжнародну спільноту до обміну технологічним надбанням і досвідом з метою удосконалення існуючих систем.

В результаті традиційні кадастрові системи були збагачені і зміцнені за рахунок посилення їх юридичної захисної функції, а юридичні земельні реєстри перейняли кадастровий досвід у систематичному вивченні, класифікації і оцінці земель. Цей процес, зрештою, привів до утворення в багатьох розвинених країнах потужних земельно-реєстраційних систем, що з успіхом забезпечують справедливу державну політику оподаткування земель, використовуються для надійної охорони прав землевласників, обслуговують багатомільйонні трансакції земельної власності і, водночас, все більшою мірою служать інструментом управління земельними ресурсами.

Рушійні чинники виникнення і взаємні перетворення кадастрових систем і юридичних земельних реєстрів відображено на рисунку.

Отже, сучасні земельно-реєстраційні системи не виникають в абстрактному просторі, вони є ознакою відповідного розвитку суспільства і, водночас, умовою функціонування ефективного ринку земель, що забезпечує добробут і економічне зростання держави.

За дослідженнями відомих фахівців Д. Харріса, Н. Ленда [4] земля є принциповим джерелом багатства нації, яке становить від "половини до трьох четвертих сукупного національного надбання". Вони підкреслюють три ключові моменти, на яких тримається увесь комерційний ринок земель: застава нерухомості; оцінка нерухомості; складання документації про передачу нерухомості.

В багатьох країнах Заходу існує високорозвинений інститут застави земельної власності, який дає змогу велику частину цієї власності реалізувати отриманням кредиту під заставу землі. Для наших умов перехідної економіки заснування принципу застави землі теж є ефективним способом отримання грошей для економічного розвитку. Але впровадження інституту застави вимагатиме надійних законодавчих гарантій з боку держави для повернення грошей кредиторам у випадку порушення умов застави. Слід зазначити, що кредитування під заставу землі, а також оподаткування і визначення різних видів ціни за землю вимагають високопрофесійної оцінки земельної власності, яка повинна базуватись, насамперед, на ринкових цінах, а вже потім на теоретичних розрахунках типу існуючої методики грошової оцінки землі.

Характерною властивістю країн з ринковою економікою є розвинений моніторинг земельної власності. За даними попереднього джерела у Великобританії "зміна власників нерухомості в середньому трапляється кожні сім років". Для України з її 21 млн. землевласників та землекористувачів і з ще більшою кількістю об'єктів нерухомості подібна активність означала б у кожному році багатомільйонну кількість трансакцій нерухомості. Але подібний рівень активності уявляється поки що гіпотетичним, оскільки для свого забезпечення він вимагатиме впровадження в державі:

- ретельно опрацьованого земельного законодавства, спрямованого на сприяння і обслуговування ринку земель;

- тристороннього налагодженого співробітництва між землевласниками, державною реєстраційною службою і обслуговуючою посередницькою інфраструктурою, включаючи експертів з оцінки нерухомості, юристів, кредиторів;

- обов'язкової, чіткої і однозначної реєстрації прав на нерухомість і передачі цих прав.

Розуміння необхідності ринкових перетворень в Україні після 1991 р. вимагало створення власної земельно-реєстраційної системи і змушувало офіційні кола до конкретних заходів.

Одним із перших був "План впровадження земельної реєстраційної системи Торренса на Україні" підготовлений на замовлення уряду України урядом Канади в 1993 р. План

передбачав введення реєстраційної системи в Косівському районі Івано-Франківської області, де були проведені підготовчі роботи, які мали позитивний резонанс. Але план не міг бути здійсненим в Україні через невідповідність суспільно-економічних умов і, в першу чергу, через відсутність необхідної законодавчої підтримки.

В 1995-1996 рр. ідеї, започатковані вищезгаданим "Планом...", частково були реалізовані в рамках українсько-канадського пілот-проекту реєстрації земель, який здійснювався також у Косівському районі Івано-Франківської області. Після 1995 р. здійснювалися, окрім українсько-канадського, два шведські пілот-проекти, один пілот-проект в рамках програми TACIS, за участю консорціуму компаній Швеції, Данії і Бельгії, а також два спільні українсько-американські пілот-проекти.

Метою даних пілот-проектів було відпрацювання в умовах заздалегідь вибраних пунктів України механізмів реєстрації як самої нерухомості, так і прав на нерухомість. Наймасштабнішим серед наведених пілот-проектів є TACIS, керівник якого Л. Карлсон в 1998 р. підкреслював, що "головна мета – розробити та впровадити прототип системи реєстрації прав на нерухомість, допоміжна – сприяти розвитку ринку нерухомості в Україні".

В 1996 р. Кабінетом Міністрів України була створена робоча група з питань розробки Національної системи реєстрації прав власності на землю та інше нерухоме майно. Група експертів за дорученням робочої групи розглянула здобутки світового земельно-реєстраційного процесу і проаналізувала досвід пілот-проектів з реєстрації земель, що здійснювалися в Україні. В результаті була розроблена концепція створення Національної системи реєстрації прав на нерухомість та пропозиції щодо її впровадження, згідно з якими Міністр підготував проект закону "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно".

Слід підкреслити, що концепція, як і взагалі робота експертів, відбита у матеріалах круглого столу від 7 жовтня 1997 р., була найбільш помітним кроком на шляху до створення національної земельно-реєстраційної системи, але втілення цих розробок у вітчизняну конкретику ускладнювалось ще не сформованим підґрунтям і, зокрема, незадовільним організаційним і технічним забезпеченням реєструвального процесу.

В грудні 1997 р. Уряд затверджує "Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру", яка заявляє про давно існуючу потребу "забезпечити розроблення технічної документації для складання державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею для 13.3 млн. громадян, підприємств, установ та організацій і ввести дані реєстрації державних актів до банку даних державного земельного кадастру".

Величезні обсяги реєстраційних робіт і створення державного банку даних про об'єкти власності вимагали принципово нових реєструвальних засад, які б, в першу чергу, враховували унікальність місця розташування земельної ділянки, а вже потім, на цій основі, забезпечили реєстрацію правового статусу ділянки у повному обсязі. В зв'язку з цим 16.02.98 р. Держкомзем впроваджує "Тимчасові методичні вказівки щодо присвоєння кадастрових номерів земельних ділянок для ведення державного земельного кадастру", а 10.09.98 р. "Інструкцію про порядок ведення Поземельної книги".

Важливо відзначити, що впровадження Поземельної книги і уніфікованого номера для кожної земельної ділянки вперше створює єдину просторову і нову правову основу для реєстрації одиниць кадастрового обліку. При цьому реєстрація не лише правостановлюючих документів, але, також, обтяжень і обмежень, тобто повномасштабного правового статусу, вперше фактично визначає земельну ділянку як повноцінну товарну одиницю. Дані факти, безперечно, засвідчують важливі позитивні зрушення, але, на жаль,

вони ще не стали ознакою динамічнішого процесу ринкових перетворень. Цьому продовжує заважати інерція певних верств суспільства, що звикли до планової економіки і спротив залишків бюрократичного апарату, що зберігся від старих часів.

Великої шкоди реєстраційному процесові в юридичному аспекті завдають також традиційні уявлення про землю як про природний ресурс, що має певні технічні, економічні і екологічні характеристики, оскільки вони не дозволяють або заважають сприймати землю, в першу чергу, як об'єкт майнових відносин – повноцінний реальний товар.

Як наслідок, найважливіший документ майбутніх земельних відносин – новий Земельний кодекс, який мав би регулювати відносини в реформованому аграрному секторі вже навесні 2000 р., в березні ще не потрапив на розгляд до Верховної Ради і невідомо коли почне виконувати свою давно очікувану роль.

Підсумовуючи, підкреслимо, що наведені вище приклади залучення провідного досвіду, а також ознаки оновлення вітчизняного реєструвального процесу, лише започатковують великий шлях формування національної земельно-реєстраційної системи і справа ця вимагатиме постійної інтенсифікації як практичних зусиль, так і наукової думки.

1. Larson G. Land Registration and Cadastral systems // Longman Scientific and Technical, Essex, England, 1991. 2. Положение о кадастре: Отчет FIG от 23.01.1994 г. 3. Черемшинський М.Д. Огляд досвіду зарубіжних країн в створенні земельних реєстраційних систем: Лекція 10.07.1999. 4. Harris D., Land N. Land reform in Eastern Europe: Where now? // Мат. XXI конгресу FIG, Брайтон, 1998. 5. Розробка та впровадження Національної системи реєстрації прав на нерухоме майно // Матеріали круглого столу. 7 жовтня 1997 р., Київ.