

УДК 342.951

**В'ячеслав Турчин,***аспірант кафедри загальноправових дисциплін**Київського національного торговельно-економічного університету*

## ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД СТВОРЕННЯ ЄДИНОГО РЕЄСТРУ НЕРУХОМОСТІ

*У статті досліджується необхідність створення в Україні уніфікованого реєстру речових прав на нерухоме майно разом із земельним кадастром. Розглянуто закордонний досвід та проаналізовано основні переваги наявності єдиного реєстру стосовного всього нерухомого майна в країні. Сформовано бачення щодо об'єднання земельного кадастру та реєстру прав на нерухоме майно в Україні.*

**Ключові слова:** реєстрація речових прав на нерухоме майно, реєстрація нерухомості, державний реєстр нерухомості, державний земельний кадастр.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в Україні речові права на земельні ділянки, а також на об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення, реєструються у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі – реєстр нерухомого майна). Крім того, існує також ще й Державний земельний кадастр, через який здійснюється реєстрація самих земельних ділянок та присвоєння їм кадастрових номерів. Отже, виникає ситуація, коли земля знаходиться в одному реєстрі, а будинок, який побудований на цій землі, – в іншому. Незручність такого підходу у реєстрації нерухомості полягає не тільки у дублюванні частини інформації у реєстрі та кадастрі, але й у тому, що заявнику потрібно звертатись до більшої кількості державних органів, що, своєю чергою, збільшує часові та матеріальні витрати.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання щодо об'єднання реєстру нерухомого майна та земельного кадастру, а також створення на їх базі єдиного реєстру нерухомого майна досліджувалися такими закордонними науковцями, як: О. С. Болтанова, В. В. Вилегжаніна, Д. М. Ветошкін, К. М. Іванец, Н. С. Івчатова, І. В. Пархоменко тощо.

Варто зазначити, що в Україні цьому питанню не приділено достатньої уваги. З огляду на це, необхідно дослідити відповідний іноземний досвід та розглянути можливість об'єднання в Україні реєстру нерухомості та земельного кадастру у єдиний реєстр речових прав на нерухоме майно.

Такими чином, **мета** статті – проаналізувати переваги запровадження в Україні єдиного реєстру речових прав на нерухоме майно, що буде включати в себе, зокрема, й технічні відомості, що містить Державний земельний кадастр.

**Результати дослідження.** Кожна, принаймні демократична, країна має прагнути до вдосконалення процесу надання адміністративних послуг. У наш час держава, виконуючи свої функції, повинна мати у бізнес середовищі так званий клієнтоорієнтований підхід, що спрямований насамперед на задоволення потреб громадян та інших осіб, що звертаються за відповідними адміністративними послугами. З огляду на цілі цієї статті, проаналізуємо топ позиції країн у рейтингу Світового банку «Doing Business» щодо легкості ведення бізнесу у сфері реєстрації нерухомості, що наведено у таблиці нижче:

Отже, серед країн, що знаходяться у топі рейтингу, бачимо багато пострадянських країн, що не тільки попереду України, але і багатьох інших високорозвинених країн, а саме: Литва, Грузія, Білорусь, Естонія, Киргизстан, Російська Федерація, Вірменія, Казахстан і Молдова. Серед них більшість має єдину базу даних про права на нерухоме майно та плани земельних ділянок, але й є такі, що мають різні, але пов'язані між собою бази даних. Для початку детальніше розглянемо декілька прикладів успішного об'єднання земельного кадастру та реєстру нерухомого майна на пострадянському просторі.

### **Литва.**

Бачимо з таблиці вище, що Литва знаходиться на 3 місці у рейтингу, що є одним із найкращих показників. Більшість державних реєстрів Литви веде Центр реєстрів Литви, який є державним підприємством. Протягом свого існування він створює та адмініструє основні державні реєстри Литви та є аналогом нашого вітчизняного підприємства «Національні інформаційні системи», яке адмініструє Державний реєстр речових прав на нерухоме майно та, крім іншого, з 2015 року також реєстр юридичних осіб та фізичних осіб підприємців [1; 2].

Центр реєстрів здійснює оцінку нерухомості для оподаткування, публікує відкриті дані про нерухомість, а саме енергоефективність об'єктів нерухомості, реальний аналіз ринку нерухомості за даними, які містяться в його базах [4].

Нині основними реєстрами Литви є [5]:

- реєстр нерухомого майна та кадастру;
- реєстр юридичних осіб;
- реєстр адрес;
- реєстр жителів.

Із цього переліку, зокрема, цікавим є використання для спільної мети реєстру адрес та реєстру жителів. Отже, реєстр адрес належить до головних державних реєстрів, що адмініструється Центром реєстрів, а наповнюється органами місцевого самоврядування, які їй присвоюють адреси. База реєстру адрес використовується також у реєстрі жителів, реєстрі юридичних осіб, реєстрі нерухомого майна та кадастру. Особливість даних адрес полягає в тому, що вони є уні-

кальними. Тобто жодна адреса не має повторитися (атрибутом адреси є номер квартири або нежилото приміщення, будівлі, споруди). Використовувати адресу мають право тільки після її реєстрації в реєстрі. У свою чергу, реєстр жителів містить дані про усіх постійних жителів Литви. Реєстр жителів веде Міністерство внутрішніх справ, адмініструє – Центр реєстрів [4].

Зазначається, що консолідація інформаційних ресурсів держави в одному місці, продумана концепція побудови реєстрів дозволяє не дублювати дані в різних реєстрах, а отримувати інформацію з кожного з них в тій частині, за яку відповідає відповідний реєстр. Обмін даними між реєстрами відбувається в режимі реального часу. У разі зміни даних в одному реєстрі вони одразу стають актуальними та доступними в іншому реєстрі [4].

Усі електронні послуги в Литві – платні як для фізичних, так і для юридичних осіб (включаючи держструктури). Це створює

Таблиця

Рейтинг	Країна	Наявність єдиної бази даних <sup>1</sup>	Використання єдиного номеру <sup>2</sup>
1.	Нова Зеландія	Єдина база даних	Так
2.	Руанда	Різні, але пов'язані бази даних	Так
3.	Литва	Єдина база даних	Так
4.	Грузія	Єдина база даних	Так
5.	Білорусь	Єдина база даних	Так
6.	Естонія	Різні, але пов'язані бази даних	Так
7.	Словаччина	Різні, але пов'язані бази даних	Так
8.	Киргизстан	Єдина база даних	Так
9.	Швеція	Різні, але пов'язані бази даних	Так
10.	ОАЕ	Різні, але пов'язані бази даних	Так
11.	Данія	Різні бази даних	Так
12.	Російська Федерація	Єдина база даних	Так
13.	Вірменія	Єдина база даних	Так
14.	Норвегія	Різні, але пов'язані бази даних	Так
15.	Ісландія	Різні, але пов'язані бази даних	Так
16.	Швейцарія	Різні, але пов'язані бази даних	Так
17.	Казахстан	Різні, але пов'язані бази даних	Так
18.	Тайвань, Китай	Єдина база даних	Так
19.	Сінгапур	Різні, але пов'язані бази даних	Так
20.	Молдова	Різні, але пов'язані бази даних	Так
64.	Україна	Різні бази даних	Ні

<sup>1</sup> Наявність єдиної бази даних про права на нерухоме майно та плани земельних ділянок

<sup>2</sup> Використання єдиного ідентифікаційного номеру нерухомості в системі земельного кадастру та державного реєстру нерухомості

Джерело: зведено автором за матеріалами [1]

атмосферу відповідальності за надання цих послуг державою. "Центр реєстрів" щороку заробляє на цьому мільйони євро і вкладає гроші в нові технічні розробки. При цьому вартість послуг часто істотно нижча від тієї суми, яку платять в Україні, поки проходять весь шлях, щоб зібрати потрібні документи й довідки. Зареєструвати фізичну або юридичну адресу в Литві можна повністю в режимі онлайн, а потім також електронним способом підписувати різні договори. Система автоматично перевірить дані про власників приміщень [6].

#### **Грузія.**

Грузія є однією з трьох країн, крім Нової Зеландії та Португалії, в яких можна зареєструвати право власності на нерухоме майно лише за один день. Це досягнуто шляхом максимального показника оцифрованості документів та єдності державних реєстрів, для того щоб не втрачати дорогоцінний час на бюрократичну взаємодію між державними органами. Таким чином, шляхом інституційних реформ в Грузії всі наявні реєстри було об'єднано в одне агентство – Національне агентство публічного реєстру. Інформація з різних реєстрів централізовано доступна в одному агентстві, а система управління ним є незалежною від центральних та місцевих органів влади. З часом агентство стало самофінансованою організацією, а його вдала робота призвела до розширення сфери його діяльності. Наприклад, у 2011 році агентству були передані повноваження з питань геодезії та картографії [7]. До агентства також входить, крім іншого, реєстр юридичних осіб і реєстр адрес.

Цікавим елементом системи державних органів Грузії є Будинок юстиції, в рамках якого також здійснюється надання адміністративних послуг, зокрема реєстрації речових прав на нерухоме майно. Будинок юстиції – державна установа, особливість якої полягає в концентрації ряду державних послуг в одній будівлі. Тут об'єднані послуги Нотаріальної палати, Національного агентства державного реєстру, Агентства цивільного реєстру, Національного архіву та Національного бюро з питань правопорядку. Мета Будинку Юстиції – видача документів та надання послуг, що знаходяться у виключноному віданні держави. Будинок Юстиції було створено у 2011 році та нині він об'єднує до 400 сервісів [8].

#### **Білорусь.**

У Білорусі реєстр нерухомості та земельний кадастр об'єднано у Республіканське унітарне підприємство «Мінське міське агентство з державної реєстрації та земельного кадастру» ще 2003 року. Натепер під-

приємство перебуває у підпорядкуванні Державного комітету з майна Республіки Білорусь. Основне завдання створеного агентства – державна реєстрація нерухомого майна, прав на нього та угод із ним, здійснення технічної інвентаризації, перевірки характеристик нерухомого майна, оцінка нерухомості, надання документів і відомостей з єдиного державного реєстру нерухомого майна, прав на нього та угод з ним [9].

К. М. Іванец вказує, що об'єднання кадастру і реєстру прав на нерухомість характерно лише для невеликих за розміром країн, де таке об'єднання не призводить до надмірного навантаження реєстраторів технічної інформації. Якщо реєстр призначений для фіксації прав, то кадастр необхідний для проведення економічних розрахунків, оподаткування, перевірки дотримання адміністративних обмежень [10, с. 75].

#### **Російська Федерація.**

Відомо, що з 2017 року в Російській Федерації вже офіційно на законодавчому рівні здійснено об'єднання державного кадастру нерухомості та державного реєстру прав на нерухоме майно. Таким чином, враховуючи те, що об'єднання кадастру і реєстру було реалізовано в країні такого великого розміру, то її досвід у цьому напрямі важливо також розглянути.

Отже, до 2012 року всі установи, підвідомчі російській Федеральній службі державної реєстрації, кадастру і картографії, перейшли на централізоване ведення кадастрового обліку із застосуванням автоматизованої інформаційної системи державного кадастру нерухомості, яка зараз охоплює інформаційним простором усю територію Росії. При цьому базові інформаційні ресурси державного кадастру нерухомості та Єдиного державного реєстру прав на нерухоме майно та угод із ним існували як взаємозалежні, але самостійні системи, що призводило до дублювання або до суперечливості відомостей, що містяться в них [11, с. 14].

З 1 жовтня 2013 року Закон від 21 липня 1997 року № 122-ФЗ «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та угод з ним» передбачає, що відомості про характеристики об'єкта нерухомості, що містяться у кадастрі, є відомостями єдиного державного реєстру нерухомості. 10 жовтня 2013 року уряд Російської Федерації затвердив Федеральну цільову програму «Розвиток єдиної державної системи реєстрації прав та кадастрового обліку нерухомості (2014-2019 роки)». Так, серед основних завдань програми названі:

- об'єднання Єдиного державного реєстру прав на нерухоме майно та угод із ним і державного кадастру нерухомості в єдиний

державний інформаційний ресурс – Єдиний державний реєстр нерухомості;

- забезпечення організації надання послуг за принципом «одного вікна» [11, с. 14].

Для ефективного контролю і скорочення термінів проходження документів потрібне створення і впровадження систем спеціального електронного документообігу. Як показує практика, для простих схем взаємодії, прикладом яких служить режим «Єдиного вікна» при реєстрації прав на раніше враховані земельні ділянки, досить ефективними є відносно прості способи обліку і контролю проходження документів – акти прийому-передачі, реєстрів отриманих та переданих документів і т. д. Разом із тим очевидно, що зі збільшенням кількості взаємодіючих підрозділів і відомств, з підвищенням інтенсивності взаємодії потрібне позбавлення від документів на паперових носіях та впровадження систем використання електронних документів. Режим «Єдиного вікна» скорочує кількість необхідних звернень заявників до органу кадастрового обліку і тим самим позитивно впливає як на самих громадян-заявників, так і на імідж державних органів [12, с. 45].

З 1 січня 2017 року набув чинності Федеральний закон від 13 липня 2015 року № 218-ФЗ «Про державну реєстрацію нерухомості». Розробники цього законопроекту у пояснювальній записці підкреслювали, що створення єдиного державного інформаційного ресурсу у сфері нерухомості дозволить знизити ризики операцій на ринку нерухомості, звести до мінімуму паперовий документообіг і здійснити надання послуг переважно в електронному вигляді за умови збереження комфортних умов надання послуг заявникам [11, с. 15].

Взагалі ж, основною метою створення системи є включення до Єдиного державного реєстру нерухомості інформації про весь земельний фонд країни, оскільки інформаційний ресурс повинен бути основою і головним інструментом системи управління земельними ресурсами. Головний засіб досягнення мети – підвищити швидкість системи та її зручність для користувачів [13, с. 142].

Цікавим є також досвід Австрії, хоча країна не входить до топ 20 рейтингу, щодо того, як в рамках Міністерства юстиції поєднуються різні служби, що відповідають за наповнення єдиної бази, в якій знаходиться як правова, так і технічна інформація. Наприклад, система баз даних нерухомості підтримується спільно земельним реєстром і кадастром, що включає реєстр нерухомості і земель. До цієї роботи залучається ряд організацій: Міністерство юстиції зі своїми відділеннями земельних реєстрів, Федераль-

ний департамент метрології та межування зі 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, а кадастрові відділення несуть відповідальність за технічну інформацію, в тому числі за цифрову кадастрову карту [14].

Щодо України, то ідея об'єднання реєстру та кадастру виникла ще 2015 року [15], але серйозні наміри були підтверджені Міністром юстиції України (далі – Мін'юст) вже у 2017 році. За словами Міністра, роздільне адміністрування Державного земельного кадастру Держгеокадастром і Державного реєстру речових прав на нерухоме майно Мін'юстом не ефективно, створює умови для зловживань, і обидва реєстри повинні бути об'єднані. Подібна ситуація також із Державним реєстром актів цивільного стану, який веде Мін'юст, і Єдиним державним демографічним реєстром, розпорядником якого з 2016 року є Державна міграційна служба [16; 17].

Хоча, з іншого боку, сьогодні Мін'юст в Україні відповідає за понад двадцять реєстрів, серед них: реєстр нерухомості і реєстр юридичних осіб, від ефективності яких залежить дуже багато правових відносин. Одне відомство не може самостійно відповідати за складний ланцюг послуг. Наприклад, Мін'юст може визначати методологію і стратегію розвитку сервісів, а базою даних реєстру адрес може займатися Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Право на внесення даних можна надати органам місцевого самоврядування [6].

Таким чином, потрібно дуже ретельно обдумати інституційний складник питання об'єднання реєстру нерухомості та кадастру. Найкращим варіантом, на нашу думку, буде передача повноважень з технічного адміністрування земельного кадастру в об'єднаному реєстрі державному підприємству "Національні інформаційні системи", але базу даних мають наповнювати Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, а також органи місцевого самоврядування.

Крім того, важливим кроком в Україні є розробка єдиного реєстру адрес, що допоможе уникнути проблем з ідентифікацією нерухомості в ситуаціях, коли є де-факто один об'єкт, але при цьому власність зареєстрована на кілька юридичних адрес. Як відомо, подібні схеми дають підґрунтя для шахрайства [6].

Варто зазначити, що в Україні задля вдосконалення системи ідентифікації вже визначено, що єдиним адміністратором усіх державних та єдиних реєстрів, держателем

яких є Мін'юст, буде новостворене державне підприємство, що належить до сфери управління Мін'юсту, яким зрештою і виявилось державне підприємство «Національні інформаційні системи» [18].

Зокрема, є ідея додати до майбутнього реєстру нерухомості, бізнесу ще й реєстр судових рішень для того, щоб зробити управлінські процеси в бізнесі ще зручнішими та швидшими.

#### Висновки.

Загалом, можна зробити висновок, що з розвитком технологій спостерігається тенденція до уніфікації всіх даних та реєстрів, якими оперує держава, заради спрощення доступу до них користувачів. Не винятком є й система реєстрації прав на нерухоме майно. Враховуючи досвід зарубіжних країн, Україні також потрібно створити єдиний реєстр нерухомості, який буде містити як технічну, так і правову інформацію щодо всієї нерухомості в країні, що буде зручним як для держави, так і для простих громадян, оскільки не потрібно буде проходити багато бюрократичних процедур, щоб зареєструвати право власності на нерухоме майно.

#### Список використаних джерел:

1. The ranking of economies on the ease of registering property. Doing Business 2018 URL: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/registering-property> (дата звернення: 21.02.2018).
2. Деякі питання щодо визначення адміністратора Єдиних та Державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 25.06.2015 № 1059/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0754-15> (дата звернення: 17.03.2018).
3. Питання адміністрування Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Наказ Міністерства юстиції України від 31.05.2016 № 1565/5. URL: <https://nais.gov.ua/article/shanovni-panove-koristuvachi-222> (дата звернення: 19.03.2018).
4. Сидоренко А. Досвід роботи реєстрів Литви. Веб-сайт відділення Нотаріальної палати України в м. Києві. URL: <http://vnpu.kiev.ua/?p=1582> (дата звернення: 22.03.2018).
5. Центр реєстрів. Литва. Офіційний веб-сайт. URL: <http://www.registrucentras.lt/en/> (дата звернення: 24.03.2018).
6. Довідас Віткаускас. Електронний реєстр адрес: що Україні варто перейняти у Литви. Європейська правда. 30.11.2017. URL: <http://www.euointegration.com.ua/experts/2017/11/30/7074367/> (дата звернення: 20.02.2018).

7. Інституційна реформа. Національне агентство державного реєстру. Грузія. Офіційний веб-сайт. URL: <http://napr.gov.ge/p/146> (дата звернення: 01.04.2018).

8. Будинок юстиції. Вікіпедія : вільна енциклопедія. URL: <https://ka.wikipedia.org/wiki/საბჭოთაოსტახელი> (дата звернення: 01.04.2018).

9. Історія підприємства. Мінське міське агентство з державної реєстрації та земельного кадастру. Білорусь. URL: <http://mga.by/about/history/> (дата звернення: 01.04.2018).

10. Иванец К. М. Кадастр и реестр природных ресурсов как правовые формы учета в области охраны окружающей среды. Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины. 2016. № 2 (95). С. 71-77.

11. Болтанова Е. С. Единый государственный реестр недвижимости – новый информационный ресурс. Имущественные отношения в Российской Федерации. № 7. июль 2016 г. С. 14-23.

12. Ветошкин Д. Н., Ивчатова Н. С., Пархоменко И. В. Реализация принципа «единого окна» в системе государственного кадастрового на примере новосибирской области. Вестник Сибирского государственного университета геосистем и технологий. 2011. № 14-1. С. 40-48.

13. Мамонтова С. А., Колпакова О. П. Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости. Вестник Омского государственного аграрного университета. 2016. № 1. С. 138-145.

14. Мишустин М. Мировой опыт описания и учета объектов недвижимости. Порталус: научная цифровая библиотека. 21.10.2007. URL: [http://portalus.ru/modules/economics/rus\\_readme.php?subaction=showfull&id=1192972793&archive=1480161668&start\\_from=&ucat=&](http://portalus.ru/modules/economics/rus_readme.php?subaction=showfull&id=1192972793&archive=1480161668&start_from=&ucat=&) (дата звернення: 21.02.2018).

15. В Україні мають намір об'єднати земельний кадастр і реєстр нерухомості. РБК-Україна. 30.01.2015. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/v-ukraine-namereny-obedinit-zemelnyu-kadastr-i-reestr-30012015132300> (дата звернення: 25.03.2018).

16. Земельний кадастр і реєстр нерухомості пропонують об'єднати. Інтерфакс-Україна 10.08.2017. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/441675.html> (дата звернення: 25.03.2018).

17. Про визначення адміністратора Єдиного державного демографічного реєстру : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 931-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/931-2016-%D1%80> (дата звернення: 26.03.2018).

18. Деякі питання удосконалення системи ідентифікації особи і функціонування державних та єдиних реєстрів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 червня 2015 р. № 628-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/628-2015-%D1%80> (дата звернення: 26.03.2018).

*В статье исследуется необходимость создания в Украине унифицированного реестра прав на недвижимое имущество вместе с земельным кадастром. Рассмотрен зарубежный опыт и проанализированы основные преимущества наличия единого реестра для всего недвижимого имущества в стране. Сформировано виденье объединения земельного кадастра и реестра прав на недвижимое имущество в Украине.*

**Ключевые слова:** регистрация прав на недвижимое имущество, регистрация недвижимости, государственный реестр недвижимости, государственный земельный кадастр.

*It is explored in the article the need to create in Ukraine a unified register of rights to real estate together with the land cadastre. The foreign experience is considered and the main advantages of having one single registry regarding all of the real estate property in the country are analyzed. A vision for the unification of the land cadastre and the register of rights to real estate in Ukraine was formed.*

**Key words:** registration of rights to real estate, registration of real estate, state register of real estate, state land cadastre.

