

УДК 322.2

П.І. Бєрова,
Київський національний університет будівництва і архітектури

ДОСЛІДЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ЖИТЛОВОЇ БАГАТОПОВЕРХОВОЇ ЗАБУДОВИ ЯК ОБ'ЄКТІВ КАДАСТРОВО- РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ

Досліджено проблеми формування та реєстрації земельних ділянок житлової багатоповерхової забудови у Державному земельному кадастрі на сучасному етапі розвитку земельних відносин, ринкової економіки та реформи в житлово-комунальній сфері України. Розглянутий закордонний досвід формування об'єктів нерухомого майна. Запропоновано підходи до удосконалення напрямів формування земельних ділянок житлової багатоповерхової забудови, як об'єктів нерухомого майна, що є основою кадастрово-реєстраційної системи.

На сьогоднішній день в Україні діє "Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів" [1], яке є нормативно-правовим документом, що встановлює вимоги до виконання робіт по земельно-кадастровій інвентаризації земель населених пунктів (міст, селищ та сіл), як невід'ємної вихідної інформації для ведення Державного земельного кадастру. Згідно Положення, до земель населених пунктів відносяться всі землі, що знаходяться в їх межах.

Метою проведення інвентаризації земель населених пунктів є створення інформаційної бази для ведення Державного земельного кадастру, регулювання земельних відносин, раціонального використання і охорони земельних ресурсів, оподаткування. Згідно даних Головного управління земельних ресурсів Київської міської державної адміністрації, станом на січень 2010 року, проінвентаризовано 72 % всієї території м. Києва (рис. 1).

Призначенням інвентаризації земель населених пунктів є:

- визначення кількісного складу земель;
- отримання даних для виготовлення технічної документації по оформленню документів, що посвідчують право власності або право користування земельними ділянками, які раніше були надані юридичним та фізичним особам;
- одержання достовірної інформації для вирішення питань щодо припинення права користування земельними ділянками, які

використовуються не за цільовим призначенням, з порушенням земельного законодавства і встановлених вимог або ж нераціонально;

- вирішення питань щодо розбіжності місцеположення, форми або розміру ділянки, яка фактично знаходиться у користуванні, та ділянки, яка раніше була надана у користування;
- аналіз фактичного використання земельних ресурсів;
- одержання інших даних, необхідних для ведення Державного земельного кадастру;
- надання інформації для обчислення земельного податку та орендної плати.

У вітчизняному законодавстві у ролі облікової кадастрової одиниці виступає конкретне землеволодіння або землекористування, будинок, споруда та їх частини, а в ролі кадастрової одиниці може виступати мікрорайон, квартал або інший компактний масив, обмежений існуючою забудовою, лінією відводу землі та червоними лініями (де можливо), або природними межами (наприклад міський парк, промислова зона, масив земель сільськогосподарського призначення тощо).

У випадках відсутності чітких меж землекористувань, на підставі матеріалів польових обстежень і зібраних документів, у межах кожного кварталу (масиву), здійснюється встановлення (поновлення) меж землекористувань в натурі, які закріплюються межовими знаками та за допомогою промірів прив'язуються до чітких контурів, складаються картки-кроки і акт закладки межових знаків. В акті, у разі неузгодженості меж земельних ділянок з суміжними землекористувачами, вказують шляхи вирішення спірних питань.

По кожному мікрорайону, кварталу (масиву) населеного пункту формується документація, яка поповнюється необхідними документами в міру виконання додаткових вишукувальних робіт.

Обліковим об'єктом інвентаризації є земельна ділянка, що знаходиться у власності або користуванні юридичних та фізичних осіб [1].

Згідно Земельного кодексу України [2] (ст. 79), земельна ділянка як об'єкт права власності - це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

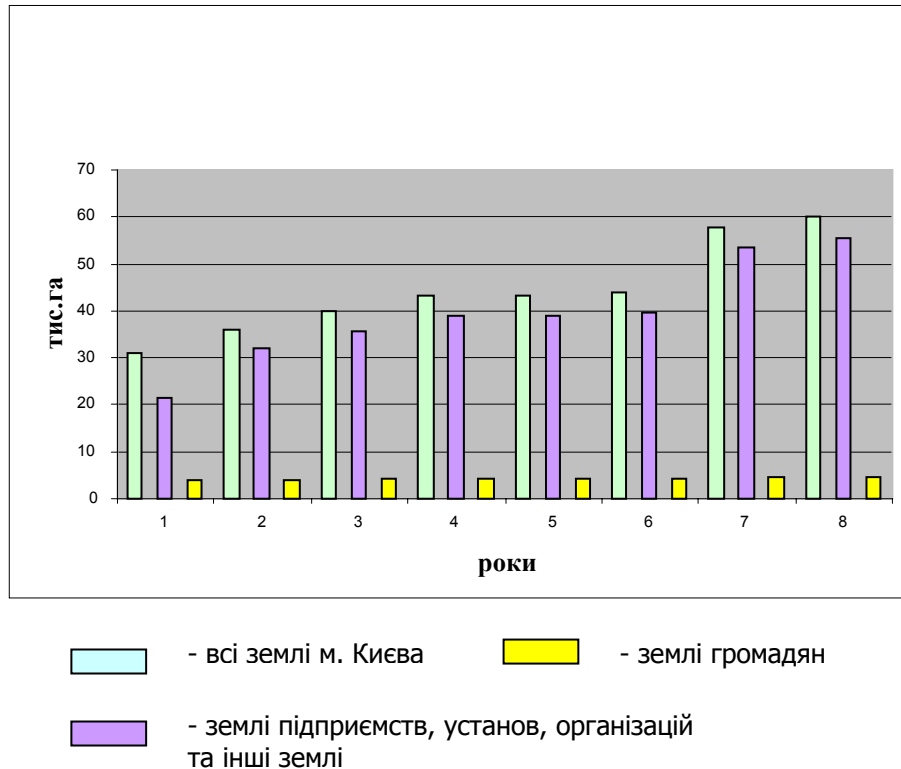
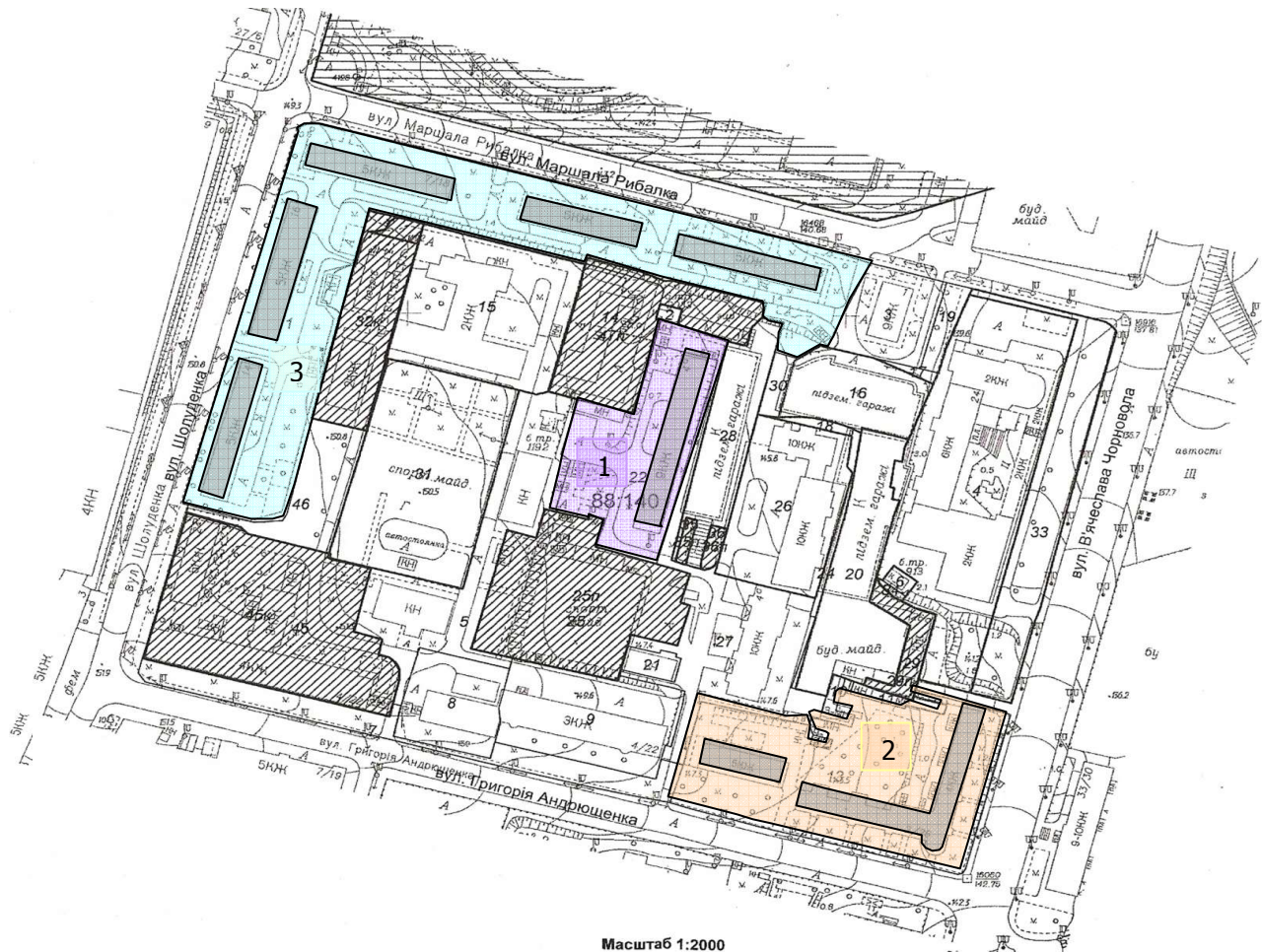


Рис.1. Стан проведення земельно-кадастрової інвентаризації в м.Києві в період 2002-2009 роки

Відповідно до статті 181 "Нерухомі та рухомі речі" Цивільного кодексу України [3], земельна ділянка - це нерухома річ, а відповідно до статті 184 "Речі, визначені індивідуальними або родовими ознаками" - річ, що визначається індивідуально, якщо вона наділена тільки її властивими ознаками, що вирізняють її з-поміж інших однорідних речей, індивідуалізуючи її. В Україні індивідуально земельна ділянка як об'єкт права власності визначається в Державному земельному кадастрі, а точніше в його складовій частині - Державному реєстрі земель, визначеному статтею 202 Земельного кодексу України [4].

Однак, земельні ділянки житлової багатоповерхової забудови, які перебувають на обліку у Державному земельному кадастрі і знаходяться в комунальній власності, досить умовно відповідають визначенню земельної ділянки як об'єкту права. На них, як правило, розташовано декілька житлових багатоповерхових будинків (рис. 2), межі прибудинкових територій для кожного окремого будинку під час проведення земельно-кадастрової інвентаризації не встановлено, вони не винесені в натуру та не закріплені на місцевості.

З огляду на це виникає невідповідність вищезгаданих зареєстрованих у Державному реєстрі земель земельних ділянок житлової забудови термінологічному визначенню земельної ділянки за Земельним кодексом України.



- 1 - земельна ділянка з одним житловим будинком (ОСББ)
- 2, 3 - земельні ділянки з декількома житловими будинками
-  - житловий будинок

Рис. 2 Приклади земельних ділянок житлової багатоповерхової забудови (витяг з бази даних Державного земельного кадастру).

Так, на сьогоднішній день на обліку у Державному земельному кадастрі в Реєстрі земельних ділянок перебувають земельні ділянки житлової багатоповерхової забудови, що можуть бути надалі потенційно розподіленими та неділимі. До неділимих земельних ділянок можна віднести земельні ділянки об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ). До тих, що

можуть бути потенційно розподіленими, відносяться земельні ділянки житлової забудови, які знаходяться у комунальній власності з розташованими на них декількома багатоповерховими житловими будинками.

В результаті проведення земельно-кадастрової інвентаризації, вимогам Земельного кодексу України щодо визначення земельної ділянки як об'єкта права, відповідають тільки земельні ділянки ОСББ, у яких визначені межі, певне місцезнаходження та права щодо них. Всі інші земельні ділянки житлової забудови, на думку автора, повинні підлягати розподілу на окремі земельні ділянки багатоповерхових житлових будинків з їх подальшою реєстрацією в Державному земельному кадастрі. Крім того, в теперішній час відбуваються процеси реконструкції житлових територій з ущільненням забудови в житлових кварталах. Ці процеси спонукають до розподілу території мікрорайонів (кварталів) таким чином, щоб: забезпечити необхідну прибудинкову територію кожному багатоповерховому житловому будинку для організації побутових процесів населення в межах житла та прибудинкових територіях, отримати максимальний економічний ефект в частині збільшення надходжень в державний та місцевий бюджети і т. д. Загалом, існує багато питань, які на сучасному етапі розвитку земельних відносин, ринкової економіки та реформи в житлово-комунальній сфері є актуальними.

Одним з актуальних питань в галузі управління нерухомістю та кадастрово-реєстраційної діяльності є формування об'єктів нерухомого майна. Це питання досліджувалось багатьма західними вченими, такими як Герхард Ларссон, Олле Мільгольд, Ханс Маттсон та іншими.

Формування об'єктів нерухомого майна є основою ведення кадастрово-реєстраційної системи, лише після цього є можливим облік об'єктів нерухомого майна з зазначенням їх кількісних та якісних показників та, реєстрація відповідного права на них.

В Україні розроблено і частково прийнято нормативно-правові акти, що регулюють облік нерухомості: Земельний кодекс України, Закон України "Про землеустрій", проект Закону України "Про державний земельний кадастр", проект Закону України "Про інвентаризацію об'єктів нерухомого майна та реєстрацію прав на них", Цивільний кодекс України, Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень"" [5].

Державна реєстрація земельних ділянок в Україні регулюється Законом "Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень", прийнятим 11 лютого 2010 року та наказом

Держкомзему України від 02.07.03р. № 174 "Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель".

5 березня 2009 року Верховною Радою України прийнятий Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що посвідчують право на земельну ділянку, а також порядку поділу та об'єднання земельних ділянок" № 1066-VI, разом з тим ми не маємо жодного законопроекту, який би чітко і систематизовано регулював питання формування об'єктів нерухомості. Термін "формування нерухомості" - це загально прийнятий термін у світовій практиці землевпорядкування, однак, українському земельному законодавству він невідомий [4].

Для того, щоб краще зрозуміти проблематику формування об'єктів нерухомості необхідно звернутись до досвіду провідних країн. Одним з найяскравіших прикладів країн з розвинутими процедурами формування нерухомості є Швеція.

У Швеції питання формування об'єктів нерухомого майна регулюється Законом "Про формування нерухомості" (Real Property Formation Act, 1970 р.), який містить 240 статей і є другим за розміром після Земельного кодексу (Land Code, 1970 р.), який містить 400 статей [7], цей Закон є прототипом нашого Закону України "Про землеустрій" (2003 р.). З історичних причин його зміст частково базується на законодавстві з земельної реформи, яке регулювало земельні відносини на сільськогосподарських землях протягом 18 та 19 століть і частково на законах з розвитку міських територій, введених у першій половині 20 століття. Сьогодні Закон регулює формування нерухомості як на селі, так і в містах.

Крім того, у Швеції функціонує Закон про сервітути для інженерних шляхів і споруд (1973 р. з доповненнями 2006 р.), який містить 35 статей і регулює відносини та процедури щодо встановлення земельних сервітутів; постанови уряду про земельний реєстр (1974 р.) та реєстр нерухомості. Аналогом земельного реєстру Швеції в Україні є Державний реєстр земель у складі Державного земельного кадастру. Також у Швеції прийнято окремий закон про автоматизований реєстр (1973 р.).

Закон "Про формування нерухомості" містить положення щодо процедур поділу (partition), об'єднання (amalgamation) та виділення (reallotment) земельних ділянок, встановлення меж земельних ділянок та інші спільні питання. Виділення є дуже гнучкою юридичною процедурою. Вона може викликати обмін землею між ділянками, перехід землі від одного землекористувача до іншого з відповідною грошовою компенсацією,

встановлення сервітутів та земельних ділянок спільного використання (для комунальних потреб) [5]. Відповідно до статті 1 глави 1 Закону "Про формування нерухомості", формування нерухомості - це процедура, процес.

На вході цього процесу - записи з реєстру нерухомості про одиниці нерухомості і сервітути, на виході - відповідно до статті 2 тієї ж глави - записи в реєстрі нерухомості вже про інші новосформовані одиниці нерухомості й сервітути.

У третій пропозиції статті 1 глави 1 Земельного кодексу Швеції написано: **"Земельна ділянка, що офіційно не оформлена, - не існує"**. В статті 2 глави 1 Закону "Про формування нерухомості", пропонується: **"записи про одиниці нерухомості робляться в реєстрі нерухомості, і поки їх там немає - процедура формування одиниці нерухомості є не завершеною"**. Це і є базова концепція формування нерухомості в ринковій економіці: земельна ділянка - така, якою вона індивідуально визначена в земельному кадастрі. Права такі, як вони записані в реєстрі земельних ділянок та прав на них. Дані земельного кадастру й дані реєстру прав мають пріоритет над ситуацією в натурі. Якщо опис у земельному кадастрі не відповідає одиниці нерухомості в натурі, то або необхідно привести одиницю нерухомості у відповідність з її описом у земельному кадастрі, або за встановленим порядком, тобто за допомогою **процедури формування**, привести кадастровий опис нерухомості у відповідність натурі [4].

Процедура виділення часто застосовується для невеликих операцій, спрямованих на поліпшення використання землі, але іноді і для дуже великих проектів з консолідації земель.

Процедура поділу стосується тільки однієї сторони або двох сторін, які не мають конфліктних інтересів. В інших випадках, наприклад при виділенні земельної ділянки, можуть брати участь декілька сторін, іноді з дуже різними правами. У цих випадках рішення повинні прийматись, навіть якщо не всі сторони досягли згоди. Але все ж таки згода власників є бажанішою порівняно з примусовими заходами.

Необхідні дії з проведення землевпорядних робіт впорядковуються місцевими кадастровими підрозділами, які є державними установами, а в деяких місцях - муніципальними органами. Перш ніж проводити будь-які роботи, що стосуються суспільних інтересів, ці підрозділи проводять так звану "кадастрову процедуру", протягом якої проводиться зустріч з усіма зацікавленими сторонами і укладається певна угода.

Закон "Про формування нерухомості" базується на принципі, згідно якого законодавство повинно пропонувати землевласникам швидкі та ефективні процедури для зміни розподілу землекористувань, іноді навіть без дозволу всіх зацікавлених сторін. В інтересах суспільства проводиться розподіл земель на такі ділянки, які б забезпечували зручні передумови для використання земель у відповідності з потребами ринку, існуючими планами розвитку територій та іншими обмеженнями стосовно використання земель. Однією з вимог закону є те, що кожна земельна ділянка повинна бути зручною відносно її форми, розміру та інш.

Місцевий орган з кадастру є незалежним від будь-яких приватних інтересів, він зобов'язаний застосовувати закон неупереджено в усіх випадках. В цьому відношенні його функція схожа на функцію судді. Але водночас кадастрові органи завжди повинні працювати таким чином, щоб допомагати населенню у вирішенні земельних питань (обслуговувати його). Також повинні враховуватись всі випадки суспільних інтересів, описані в Акті з планування землекористувань, наприклад, питання територіального планування.

Однією з цікавих рис шведського земельного законодавства є акти, що регулюють питання співробітництва між землевласниками, і які тісно пов'язані в Акті з планування землекористувань. Згідно їхніх положень, місцевий орган з кадастру може допомогти землевласникам встановити стабільне та гарантоване співробітництво стосовно будівництва та утримання спільних доріг (проїздів) та інших споруд комунального характеру (гаражів, автостоянок та ігрових майданчиків). На основі відповідних звернень одного чи більше власників може прийматися юридичне рішення, яке буде чинним, незважаючи на зміни прав власності, які ділянки (власники) формуватимуть частину співробітництва і яка частка кожної з них повинна враховуватись при розрахунку витрат при плануванні спільного управління. Крім цього, існують правила проведення будівельних робіт та правила щоденного утримання комунальних споруд [5].

У вітчизняному законодавстві одиницями кадастрового обліку є земельні ділянки, будинки, споруди. У шведському законодавстві - одиниці нерухомості.

Умови формування нерухомості (земельних ділянок) у Швеції і в Україні:

1. Формування нерухомості у Швеції можливе за двох основних умов: доцільності і дотримання переважних інтересів суспільства.

Поряд із цим Закон "Про формування нерухомості" містить і ряд технічних умов (стаття 1 глави 3). Наприклад, одиниця нерухомості (земельна ділянка) повинна мати чітко встановлені межі, доступ до доріг. Умовою формування є

водопостачання й водовідведення, якщо одиниця нерухомості призначена для будівництва. Формування не можливе, якщо при цьому змінюється цільове призначення вихідної одиниці нерухомості (тобто земельної ділянки).

2. Переважні суспільні інтереси охороняються статтею 2 глави 3. Стаття забороняє процедуру формування, якщо вона суперечить генеральному або детальному плану, зональним регламентам. Самі ж переважні суспільні інтереси можуть виникнути тільки на основі Закону про територіальне планування й забудову. Стаття забороняє процедуру формування, якщо вона суперечить генеральному плану або детальному плану, зональним регламентам. Самі ж переважні суспільні інтереси можуть виникнути тільки на основі Закону про територіальне планування й забудову [4]. З прийняттям Верховною Радою України Закону "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17.02.2011 року, розподіл території мікрорайонів (кварталів) став складовою частиною детального плану території, який передбачає розподіл територій згідно з державними будівельними нормами, стандартами і правилами.

Одним з напрямів реформування житлово-комунального господарства України є створення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ). Нині у Києві зареєстровано приблизно 560 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), на 1 вересня 2010 року кількість таких об'єднань по Україні перевищила 11,3 тис.. Згідно з новим проектом Житлового кодексу [6], за чотири-п'ять років у країні зникнуть ЖЕКи, а обслуговування багатоквартирних будинків буде передано їхнім власникам. З огляду на це земельні ділянки житлової багатоповерхової забудови, що зареєстровані у ДЗК та знаходяться в комунальній власності, на яких розташовано декілька багатоповерхових житлових будинків повинні підлягати подальшому розподілу і реєстрації в Державному земельному кадастрі. Для того щоб виконати розподіл даних земельних ділянок необхідно застосовувати методичні підходи щодо визначення площ земельних ділянок багатоквартирних житлових будинків в тому числі прибудинкових територій. Крім того, розподіл дасть змогу визначити наявність резерву території для подальшого ущільнення забудови згідно чинних державних будівельних та санітарних норм і правил, формувати земельні ділянки багатоповерхових житлових будинків як об'єкти нерухомого майна, та реєструвати права на них.

Література

1. Наказ Про затвердження Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів, від 26 серпня 1997 р. N 85, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 жовтня 1997 р. за N 522/2326.
2. Земельний кодекс України, № 2768-III від 25.10.2001 р.
3. Цивільний кодекс України, №435-IV від 16.01.2003 р.
4. Третяк А. Законодавчо-нормативне формування та реєстрація об'єктів права власності чи користування землею у Швеції та в Україні. Що варто нам запозичити? Землевпорядний вісник. № 9, 2010.
5. Черняга П.Г. Державний земельний кадастр. Методичний посібник. Державний комітет України із земельних ресурсів, К.: 2008, 100 с.
6. Проект Закону України від 04.09.2009 р. N 2307-д Житловий кодекс України.
7. Swedish Land and Cadastral Legislation. - Stockholm: KTH, 2007.

Аннотация

Исследованы проблемы формирования и регистрации земельных участков жилой многоэтажной застройки в Государственном земельном кадастре на современном этапе развития земельных отношений, рыночной экономики и реформы в жилищно-коммунальной сфере Украины. Рассмотрен зарубежный опыт формирования объектов недвижимого имущества. Предложены подходы к усовершенствованию направлений формирования земельных участков жилой многоэтажной застройки, как объектов недвижимого имущества, что является основой кадастрово-регистрационной системы.

Abstract

The problems of formation and registration of land plots of residential multi-storey buildings in the State Land Cadastre at the present stage of development, land tenure, market economy and reforms in housing and communal sphere of Ukraine. Reviewed international experience of the formation of real estate. The approaches to improve the areas of land forming a multi-storey residential buildings as objects of immovable property that is the basis of cadastral and registration system.