


**Національний університет "Києво-Могилянська академія"**  
**Києво-Могилянська школа врядування**  
**Кафедра суспільного врядування**

2019/2020 навч. рік

  
\_\_\_\_\_ Бондаренко Д.А.  
\_\_\_\_\_ Єпіфанова Н.Л.  
\_\_\_\_\_ Вонсович М.О.

**Аналітична записка**

**Формалізація власності на нерухоме майно в Україні. Повний та відкритий кадастр і реєстр.**

**Анотація**

**Замовник:** Комітет з питань правової політики та правосуддя Верховної ради України. Згідно з додатком до Постанови Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року № 22-VIII "Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання", до відання якого належить, зокрема, цивільне законодавство.

**Мета вирішення проблеми:** підвищити спроможності держави захищати і гарантувати право на власність та інші майнові права.

**Рекомендований варіант політики:** створення титульної системи реєстрації (варіант №2).

**Відхилені варіанти політики:** статус quo (варіант №1), реєстрація правочинів (варіант №3).

Ця Аналітична записка – результат нашої власної роботи, вона була написана нами самостійно без співпраці з ким-небудь. Ми даємо згоду на те, що цю Аналітичну записку можна безоплатно використовувати в повному обсязі або частково для публікації он-лайн, в електронному вигляді та для адаптації в навчальних цілях.

\_\_\_\_\_  
(підпис)

\_\_\_\_\_  
(ПБ)

\_\_\_\_\_  
(підпис)

\_\_\_\_\_  
(ПБ)

\_\_\_\_\_  
(підпис)

\_\_\_\_\_  
(ПБ)

Київ – 2020

## **1. Визначення проблеми, придатної для аналізу політики**

### **1.1 Формулювання проблеми:**

Формалізувати власність на нерухоме майно в Україні. Повні та відкриті кадастри.

### **1.2. Замовник:**

Комітет з питань правової політики та правосуддя Верховної ради України

### **1.3. Симптоми проблемної ситуації**

#### *1.3.1. Опис симптомів:*

- існує велика кількість суперечок щодо нерухомого майна;
- нерозвиненість кредитної бази;
- недостатня захищеність права власності в Україні стримує економічний розвиток;
- рейдерство;
- перевантаженість судів;
- небажання інвестувати в український ринок землі;
- розвиток надійного та здорового ринку нерухомого майна є бажаним, однак на практиці він обмежений;
- скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення в таких умовах є неможливим.

#### *1.3.2. Причинно-наслідкові зв'язки.*

Проблема виникла перш за все через перехід України від соціалістичної економіки з відповідним режимом права власності до ринкової економіки з приватною власністю. В державах з ринковою економікою однією із основних функцій державного апарату є захист права власності. Для цього держава повинна брати участь у процесі набуття чи переходу права власності. А щоб зафіксувати участь держави у переході чи набутті права власності, держава створює реєстри. Ринкова економіка передбачає, що в державі водночас існуватиме велика кількість власників. Для одночасного захисту всіх власників, держава мусить мати чітку структуру всієї наявної нерухомості з її межами, з уніфікованим економічним описом ділянок, та інформацією про всіх власників.

Система реєстрації, яка запроваджується в Україні з 2012 року відповідно до ухваленого Закону “Про внесення змін до Закону “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” має ознаки титульної системи реєстрації власності, оскільки за об’єкт реєстрації береться право власності а не правовстановлювальний документ. Відповідно до цього закону не передбачено надання відкритого доступу до інформації про зареєстроване нерухоме майно, а відповідальність держави перед добросовісним покупцем нерухомого майна, у випадках коли продавець не має достатніх прав на відповідне майно, українською судовою

системою не забезпечується. Крім того, цей закон регулює відносини між Міністерством юстиції та Адміністратором державного земельного кадастру у досить нечіткий спосіб, а також не передбачає обов'язкової реєстрації прав на нерухоме майно, що залишає велику частину майна не зареєстрованим на десятки років.

### *1.3.3. Доказова база*

Починаючи з 2007 року, Міжнародний альянс прав власності щорічно готує та видає Міжнародний індекс прав власності. Індекс оцінює права та можливість громадян мати і захищати приватну власність у різних країнах світу. Так за підсумками 2018 року, рейтинг нашої держави все ще залишається дуже низьким – 110 місце із 125 країн, хоча порівняно з 2017 роком дещо зріс, було 123 місце з 127 країн. Дослідження також показує, що країни лідери у цьому рейтингу мають дохід на душу населення на багато вищий за країни, що посідають останні місця. Недостатня захищеність власності на нерухоме майно гальмує економічний розвиток країни та її громадян.

## **1.4. Законодавча й інституційна база у сфері, де спостерігаються вказані симптоми**

1. ЗУ “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” від 11.02.2010 №1878-VI.
2. Закон України Про Державний земельний кадастр.
3. Наказ Міністерства Юстиції “Про затвердження Порядку використання даних Реєстру прав власності на нерухоме майно, Єдиного реєстру заборон відчуження об’єктів нерухомого майна, Державного реєстру іпотек та Державного реєстру обтяжень рухомого майна” від 18.12.2012 р. № 2102/22414.
4. Постанова КМУ “Деякі питання функціонування Державного реєстру речових прав на нерухоме майно” від 6.06.2018 р. № 484.

## **1.5. Масштаб проблеми**

Проблема є всеукраїнського масштабу. В Україні низький рівень захисту права власності, це призводить до того, що власність не виконує свої важливі функції в суспільних відносинах, і навіть якщо Україна має багато ресурсів, як то земля, корисні копалини, працьовитих і талановитих людей, тощо, через відсутність розвиненої системи реєстрації прав, Україна ніколи не процвітатиме. Тому що ресурси мають неповноцінну форму: будинки зведені на землі, права на яку належно не зафіксовані, виробництво розташоване там, де фінансисти й інвестори не можуть його побачити.

Позаяк права власності не зафіксовані належно, ці активи не можна перетворити на капітал, продати поза межами вузького кола, де люди знають і довіряють одне одному, використовувати як заставу по кредиту або як частку в інвестиціях. На Заході навпаки, кожен клаптик землі, кожна споруда, кожен верстат, кожен товар має відображення в документі про

власність, який є видимою верхівкою великого прихованого процесу, що пов'язує всі ці активи з рештою економіки. Завдяки цьому відображенню активи, крім матеріального існування, можуть вести невидиме життя. Вони можуть бути заставою по кредиту. Такий актив, пов'язаний з кредитною історією власника, є надійною адресою для боргових і податкових повідомлень, базою для надання комунальних послуг і основою для випуску цінних паперів (як от іпотечних облігацій), що їх можна зі знижкою перепродати на вторинному ринку.

На Заході цей процес вдихає життя в активи і спонукає їх генерувати капітал. Постсоціалістичні країни й країни третього світу не мають відповідного процесу відображення, процесу репрезентації активів. У результаті більшість з них недокапіталізована, подібно до того як недокапіталізована фірма, коли випускає акцій на суму меншу, ніж дозволяє прибуток і активи. Підприємства бідняків дуже схожі на корпорації, які не можуть випустити акції, щоб отримати нові інвестиції і фінансування. Без юридичної репрезентації їхні активи – мертвий капітал» [1].

#### **1.6. Новизна проблеми**

На відміну від країн з тривалою історією еволюційного розвитку СРНМ (система реєстрації нерухомого майна), для України питання врегулювання права власності є досі недослідженим. Україна не проводить реформи у цій сфері. Крім того, під поняттям “нерухоме майно” в Україні розуміють окремо “будинок”, “будівлю” і окремо земельну ділянку. Таке розуміння є “спадком” радянської системи, однак й досі існує в межах незалежної України, не є викорінений та не змінений за взірцем регулювання цього права у межах інших цивілізованих держав. Таким чином, досліджуване питання не втрачає своєї новизни і актуальності, зокрема, і для України на сьогодні.

#### **1.7. Опис механізмів та інструментів чинної політики**

- 1.ЗУ “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” від 11.02.2010 №1878-VI.
2. Закон України Про Державний земельний кадастр.
3. Наказ Міністерства Юстиції “Про затвердження Порядку використання даних Реєстру прав власності на нерухоме майно, Єдиного реєстру заборон відчуження об’єктів нерухомого майна, Державного реєстру іпотек та Державного реєстру обтяжень рухомого майна” від 18.12.2012 р. № 2102/22414.
4. Постанова КМУ “Деякі питання функціонування Державного реєстру речових прав на нерухоме майно” від 6.06.2018 р. № 484.

## 1.8. Нагальність вирішення (що буде, якщо не вирішувати)

Ігнорування питання розвитку рівня захисту права власності призводить не лише до порушення прав громадян, незаконної втрати землі та її надбання, а й до поступового занепаду системи реєстрації прав, економічного регресу, погіршення засад управління та адміністрування. Вирішення питання гарантування права власності є як ніколи необхідним та нагальним, оскільки для майбутнього перспективного розвитку держави треба відстоювати верховенство права, захищати права громадян і, звісно, мати чітке уявлення про ресурси та власність, якими країна оперує.

## 2. Мета вирішення проблеми

### 2.1 Формулювання мети вирішення проблеми:

Підвищення спроможності держави захищати і гарантувати право на власність.

*2.1.1 Показники (індикатори) результативності (кожній цілі (завданню) має відповідати свій індикатор результативності або система індикаторів – якщо один індикатор не розкриває всі суттєві аспекти цілі.*

Ключовим аспектом підвищення результативності діяльності службовців є створення об'єктивної і комплексної системи індикаторів, що відображають виконання посадових обов'язків і ступінь досягнення поставлених цілей, що дають змогу сфокусувати увагу службовців на основних пріоритетах органів влади. Для цих цілей широко використовуються різні показники результативності (Performance Measures). Таким чином, необхідно сформулювати і вибрати такі показники результативності, які максимально відображали б “ступінь причетності і внеску” конкретного службовця по відношенню до певного чинника.

Перелік показників досягнення цілі - створення титульної системи та фонду гарантування, успішна інвентаризація всієї земельної власності та занесення її до відкритих кадастрів, реєстрів, закріплення поняття “відкритої власності” в Україні.

Використовуючи постулати із сучасної економічної літератури в макроекономічному вимірі розрізняють три види економічної ефективності, а саме статистична, динамічна, розподільча ефективність. Таким чином, порушені усі види економічної ефективності, ресурси використані безграмотно, з великими затратами часу та неоптимальним розподілом сукупного випуску продукції.

*2.1.2 Критерії досягнення цілей (критерій визначає конкретне значення індикатора результативності, яке вважається достатнім для визнання проблеми розв'язаною; кожному індикатору має відповідати свій критерій).*

В оцінюванні та формуванні цільових індикаторів варто враховувати декілька аспектів - результативності, ефективності та економічності політики. Варто врахувати, макроекономічні

показники розвитку галузі, соціальної безпеки та захищеності майна, конкурентоздатності, зацікавленості нерухомим майном на міжнародному ринку через формалізацію та впорядковану систему реєстрації земель. Створення та функціонування саморегулювальних організацій, титульної системи реєстрації.

*2.1.3 Обмеження (список обмежень має охоплювати будь-які ресурси, необхідні для реалізації альтернатив політики).*

До списку обмежень, які стоятимуть на шляху реалізації слід віднести:

- побудова ефективної кадастрової системи – це довгострокова державна інвестиція в розвиток інфраструктури економіки країни. Тобто на повноцінне її запровадження піде багато часу;
- бюджетні обмеження;
- відсутність чітко прописаного законодавства та врегульованих процедурних та процесуальних аспектів складових земельного кадастру (слід прийняти Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» як передумови для сталого функціонування ринку сучасної геоінформаційної продукції та геоінформаційних послуг, інтегрування України в глобальну і європейську інфраструктуру геопросторових даних);
- відсутність внутрішньої узгодженості відомчих нормативних документів щодо ведення державного земельного кадастру та проведення топографо-геодезичних і картографічних робіт;
- нестача підготовлених некорумпованих управлінських кадрів;
- відсутність прозорості земельно-кадастрової системи: це неможливо відстежити чи контролювати за допомогою показників діяльності, пов'язаних, наприклад, із часом та витратами на здійснення кожної транзакції із земельною ділянкою, із задоволенням потреб споживачів кадастрової інформації тощо;
- нестача належного контролю якості землевпорядних та картографічних робіт, що виконувались в рамках Проект «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру».

### **3. Підстави для державного втручання**

*3.1 Аналіз неспроможностей ринку (які саме ситуації неспроможності ринку потребують державного втручання - з огляду на економічні, соціальні та політичні чинники)*

Політична здійсненність визначається мінімальною кількістю ситуацій неспроможності влади/держави.

- Неспроможність ринку означає його нездатність як саморегульованого механізму досягати станів, які відповідають суспільним цінностям, загальним цілям суспільного добробуту і стійкого розвитку.
- Невиключеність у споживанні означає, що витрати на виключення когось із числа споживачів такого блага є надзвичайно високими.
- Неконкурентність у споживанні означає, що гранична вартість обслуговування кожного додаткового споживача (окрім першого) дорівнює нулю або дуже незначна.
- Неспроможність ринку з огляду на політичні чинники: неможливість повноцінного функціонування ринків без відповідного інституційного
- Забезпечення;
- Фундаментальні функції держави:
  - 1) Захист прав власності
  - 2) Забезпечення дотримання контрактів

#### **4. Середовище проблеми для аналізу політики**

##### *4.1 Складники середовища*

З-поміж 4 складників середовища (політичного, економічного, соціального та фізичного), групою було визначено політичну складову як основну сферу впливу. Основним складником середовища, що впливає на дану проблему є те, що фундаментальними функціями держави є захист права власності та забезпечення дотримання контрактів. Ще до того як планувати приєднання до уніфікованої європейської системи реєстрації власності, Україна повинна провести повну інвентаризацію власності на своїй території. За різними даними в Україні інвентаризовано приблизно до 20 відсотків нерухомості. Створити єдиний державний відкритий кадастр нерухомості на основі геопросторових даних, та єдиний відкритий реєстр з уніфікованим описом об'єктів власності економічного і юридичного характеру. Врахуймо також запит суспільства на подолання корупції та прозорості економічної ситуації, зокрема у сфері нерухомості, тому на другому місці було розміщено економічний складник середовища.

##### *4.2 Ресурсні затрати для вирішення проблеми*

Правовий ресурс, монетарний, майновий, людський, інформаційний, організаційний, ресурс примусу, ресурс часу.

##### *4.3 Яких ресурсів може бракувати для розв'язання проблеми*

Ресурс більшості, ресурс довіри.

##### **4.4 Конкретні продукти як результат розв'язання сформульованої проблеми**

1. Ухвалити новий закон про державний кадастр.

2. Ухвалити новий закон про державний реєстр нерухомості.
3. Внести зміни до Цивільного кодексу в частині визначення нерухомості. Визначити нерухомість як земельну ділянку разом з будівлями на ній як один об'єкт.
4. Заснувати Фонд гарантування держави за недостовірність даних в державному реєстрі і кадастрі.
5. Внесені зміни до Закону України "Про землеустрій".

#### **4.4.1. Короткострокові, середньострокові й віддалені кінцеві результати (наслідки) розв'язання сформульованої проблеми для аналізу державної політики**

Короткостроковими результатами: ухвалені закони, затверджені Порядки, Інструкції, навчені люди; середньострокові: поступове наповнення Кадастру і узгодженого з ним Реєстру.

#### **4.4.2. Бажані/небажані, передбачувані/непередбачувані кінцеві результати (наслідки) розв'язання сформульованої проблеми для аналізу державної політики.**

Бажаним кінцевим результатом розв'язання сформульованої проблеми є запровадження титульної системи реєстрації прав власності зі встановленою законом гарантією держави відшкодування шкоди всім добросовісним власникам за достовірність даних реєстрів. В рамках цієї системи держава створює страховий фонд з метою відшкодування шкоди всім добросовісним власникам у випадку внесення помилкових даних до реєстру, а також у випадку шахрайства з самими об'єктами нерухомості поза реєстром. Держава при такій системі реєстрації може дозволити собі таку гарантію, оскільки вона володіє і контролює всю картографічну, юридичну і економічну інформацію про об'єкт нерухомості. Достовірними даними визнаються лише ті дані, що занесені до реєстру. Реєстрація титулу гарантує право власності, дає позитивну юридичну силу, і, це наслідок того, що держава повинна активно аналізувати документи, щоб уникнути збитків та компенсацій. Чим більше гарантує держава, тим більше їй слід провести розслідування, або, іншими словами: що більше гарантує система, то більша активність держави потрібна.

Небажаним передбачуваним кінцевим результатом може стати Велика кількість спірних земель, занесені неточні дані

Непередбачувані: запровадження системи реєстрації права власності на нерухоме майно шляхом реєстрації правочинів

Адже ця система реєстрації прав власності на нерухоме майно передбачає великі транзакційні витрати, коли особа бажає придбати певну нерухомість то їй потрібно самостійно здійснювати пошук всіх правовстановлювальних документів на право власності всього ланцюжка власників бажаного об'єкта. Також перевірити всі юридичні обтяження, що накладені на даний об'єкт, які як правило, обліковуються в інших реєстрах. Навіть найретельніший пошук всіх документів не дає гарантії, що майбутній покупець виявив всіх осіб, що мали та мають стосунок до об'єкту на правах володіння, користування, розпорядження чи вимоги. За такої системи необхідно зберігати велику



кількість документів, хоча комп'ютеризоване зберігання та пошук документів значно полегшує роботу з такими реєстрами. Але така система все одно не забезпечує гарантії права власності, вона лише дає можливість здійснити пошук документів і самостійно зробити висновок про безпечність угоди.

#### **4.4.3 Результативність розв'язання сформульованої проблеми**

Результативність діяльності службовців може бути виміряна такими показниками досягнення цілей - одним із основних показників результативності впровадження титульної системи реєстрації є коефіцієнт покриття, який показує яка частина території держави вкрита зареєстрованими земельними ділянками. Створення титульної системи та фонду гарантування, успішна інвентаризація всієї земельної власності та занесення її до відкритих кадастрів, реєстрів, закріплення поняття "відкритої власності" в Україні.

#### **4.4.5 Ефективність розв'язання сформульованої проблеми**

Політика впровадження реформи є ефективною, оскільки виведення з тіні великою кількістю земельних ресурсів потягнуть за собою підвищені надходження до бюджетів, збільшить забезпечену грошову масу в обігу.

#### **4.4.6 Економічність розв'язання сформульованої проблеми**

- Держава використовуватиме свої землі офіційно, нові надходження в бюджет.
- Зменшення трансакційних витрат.
- Підвищення ціни на землю.
- Підвищення надходжень від податку на землю.

#### **4.4.7. Політичні сили, у програмах і гаслах яких задекларовано вирішення сформульованої проблеми.**

Партія "Європейська солідарність" - пакет правок до прийнятому в I читанні закону про обіг сільськогосподарських земель ("обмеження концентрації землі в одних руках, створення прозорого земельного кадастру, як передумови земельного банку)

Партія "Громадянська позиція": "Всі земельні відносини мають бути унормовані. Для цього необхідно на 100% наповнити Держ. Земельний кадастр та повністю узгодити його з реєстром майнових прав. Також має бути створена система запобігання земельному рейдерству"

Партія "Голос": "якісне наповнення електронного земельного кадастру для чесного, прозорого земельного ринку".

Партія “Свобода”: наголошує на необхідності ухвалення Закону про доступ до Реєстру, про права на нерухоме майно та земельного кадастру: “Саме обмеженість доступу до цих даних створила можливість розгулу в Україні, корупції у вигляді тіньових майнових схем, рейдерських захоплень”

## **5. Консультації**

**Організовані заінтересовані групи:** власники великого капіталу, землевласники, середній бізнес, громадяни, що мають чи збираються набути власність

**Заінтересовані органи влади:** Міністерство юстиції, Державна виконавча служба України, антикорупційні органи, податкові органи, суди, нотаріуси.

**5.1. Аналіз стейкхолдерів: категорії заінтересованих сторін, на яких не здійснюється вплив, але які сприяють вирішенню проблеми**

- 1) Міністерство юстиції України;
- 2) Кабінет Міністрів України;
- 3) громадські організації, політичні партії;
- 4) Судді, нотаріуси, правоохоронні органи, виконавча служба;
- 5) Податкові служби
- 6) Спонсори політичних партій;
- 7) Міжнародні організації
- 8) Мінцифра

**5.2 Розподіл ідентифікованих стейкхолдерів на групи:**

*5.2.1 Цільова група:*

- Землевласники, пайовики, орендарі;
- Заповідники, заказники;
- Підприємства ЖКГ;
- Державний геокадастр.

*5.2.2. Група непрямого впливу*

- Судді, нотаріуси, правоохоронні органи, виконавча служба;
- Податкові служби;

*5.2.3. Група потенційного впливу:*

- Тіньові орендарі, землевласники

*5.2.4. Група з вагомим авторитетом:*

- Спонсори політичних партій;
- Міжнародні організації

*5.2.5. Експерти:*

- Фахівці з геодезії, з оцінки землі, реєстрації майнових прав;

#### 5.2.6. Групи, які виявляють інтерес

- Громадські активісти
- Народні депутати

### 5.3 Стейкхолдери, якими слід провести:

5.3.1. *безпосередня форма консультацій*: Міністерство юстиції, Держгеокадастр, Нотаріальна Палата країни, Рада суддів України.

5.3.2. *опосередкована форма консультацій*: Державна служба геології, Державне агентство водних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів, Мінрегіонбуд, органи місцевого самоврядування, міністерство енергетики та захисту довкілля.

### 5.4. Градуїований перелік стейкхолдерів з якими необхідно провести:

5.4.1. *електронні консультації*: міністерство фінансів, органи місцевого самоврядування, агрохолдинги, забудовники.

5.4.2. *громадські обговорення*: пайовики, орендарі, громадські організації, асоціації фермерів.

### 5.5 Градуїований перелік стейкхолдерів за очікуваним позитивним короткостроковим чи середньостроковим впливом

Міністерство юстиції, Держгеокадастр, Державна служба геології, Державне агентство водних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів, Мінрегіонбуд, органи місцевого самоврядування, міністерство енергетики та захисту довкілля, Мінфін.

### 5.6 Градуїований перелік стейкхолдерів за очікуваним негативним короткостроковим чи середньостроковим впливом

Тіньові користувачі, орендарі, органи місцевого самоврядування, спонсори політичних партій, суди.

### 5.7. Градуїований перелік організацій громадянського суспільства у статутах, проектах і гаслах яких задекларовано вирішення сформульованої проблеми

- Асоціація фермерів та землевласників.
- Асоціація фахівців із землеустрою.
- Українська аграрна асоціація.

### 5.8 Градуїований, перелік організацій громадянського суспільства для проведення громадської експертизи

- Асоціація фермерів та землевласників.
- Асоціація фахівців із землеустрою.
- Українська аграрна асоціація.
- Міжнародна організація геодезії.

- Асоціація EuroGeographics
- Громадська спілка “Українське товариство геодезії і картографії.”

## **5.9 ГрадуЙований, перелік організацій громадянського суспільства які будуть брати активну участь у її вирішенні/не вирішенні через:**

5.9.1. *вплив*: Міжнародна організація геодезії

5.9.2. *тиск*: Асоціація фермерів та землевласників; Асоціація фахівців із землеустрою  
Українська аграрна асоціація

5.9.3. *контроль*: Громадська спілка “Українське товариство геодезії і картографії.”

5.9.4. *оцінку*: Громадська спілка “Українське товариство геодезії і картографії.”

## **6. Формулювання варіантів (альтернатив) політики**

**6.1. Варіант №1 «нічого не змінювати».** Збереження чинної політики (збереження status quo).

а) *Опис варіанту*: перелік заходів із реалізації варіанта - поступово відкриваються дані земельного Кадастру; запроваджується реєстрація права власності водночас з реєстрацією правовстановлювального документа на нерухомість.

б) *Потенційні переваги варіанту політики*: позначає шлях до зміни системи реєстрації власності на титульну систему реєстрації.

в) *Потенційні недоліки варіанту політики*: не передбачено надання відкритого доступу до інформації про зареєстроване нерухоме; відсутня відповідальність держави перед добросовісним покупцем нерухомого майна, відсутній страховий фонд для відшкодування шкоди перед добросовісними власниками.

г) *Специфічні ситуації неспроможності влади*:

- недостатня поінформованість (асиметрична інформація) – уряд ніколи не має вчасно всієї інформації, яка необхідна для прийняття найкращих рішень;
- обмежений контроль над реакцією приватного сектора, нездатність державних структур повністю передбачити віддалені наслідки ухвалених рішень;

**6.2. Варіант №2 (Титульна система реєстрації прав власності)**

а) *Задачі*: Титульна система реєстрації з встановленою законом гарантією держави, шляхом відшкодування шкоди всім добросовісним власникам за достовірність даних реєстрів. Умовою ефективності цієї системи реєстрації прав власності є проведення повної інвентаризації всієї власності, внесення її до відкритого Кадастру. Створення Реєстру, у якому вся інформація буде стандартизована та буде надавати відповідні дані щодо юридичних, економічних характеристик власності, а також інформувати щодо історії володіння тією чи іншою земельною ділянкою.

*б) Заходи по реалізації варіанту:* Ця система формується і функціонує за трьома принципами.

- 1) Принцип відображення - державний єдиний реєстр нерухомості в системі Торренса є публічним, тобто відкритим всім охочим для ознайомлення. Інформація в державному реєстрі повинна своєчасно і точно відображати всі суттєві відомості про майно. Зокрема, це означає, що при продажу нерухомості в титулі змінюється лише відомості про власника, а відомості про землю, будівлі, обтяження тощо, залишаються такими ж.
- 2) Принцип достатності — запис в державному реєстрі є єдиним необхідним і достатнім підтвердженням права власності і має всі суттєві для оцінки і угоди відомості про нерухомість і наявних обтяжень, тобто інформацію про іпотеки, оренди, сервітути і т.і. Таким чином, система титулів Торренса становить достатньо велику кількість різної інформації. Цей же принцип суворо стоїть на захисті прав добросовісного набувача: незалежно від легітимності попередніх угод добросовісний набувач не може бути позбавлений власності.
- 3) Принцип страхування — означає, що матеріальна шкода володільцю чи колишньому володільцю титулом, що стала наслідком некоректного ведення реєстру, підлягає терміновому справедливому відшкодуванню державою

*в) Потенційні переваги варіанту політики:* В рамках цієї системи держава створює страховий фонд з метою відшкодування шкоди всім добросовісним власникам у випадку внесення помилкових даних до реєстру, а також у випадку шахрайства з самими об'єктами нерухомості поза реєстром. Держава при такій системі реєстрації може дозволити собі таку гарантію, оскільки вона володіє і контролює всю картографічну, юридичну і економічну інформацію про об'єкт нерухомості. Достовірними даними визнаються лише ті дані, що занесені до реєстру. Реєстрація титулу гарантує право власності, дає позитивну юридичну силу, і, це наслідок того, що держава повинна активно аналізувати документи, щоб уникнути збитків та компенсацій. Чим більше гарантує держава, тим більше їй слід провести розслідування, або, іншими словами: що більше гарантує система, то більша активність держави потрібна.

*г) Потенційні недоліки варіанту політики:* процес запровадження такої системи в державах з перехідною економікою є болісним, оскільки психологічно громадянам важко відкривати інформацію про власність.

*д) Специфічні ситуації неспроможності влади:*

- недосконалість політичних процесів, зокрема, при підготовці політичних рішень; рентоорієнтована поведінка політиків і підприємців, лобіювання політичних рішень з боку груп особливих інтересів, практика взаємної підтримки політиками один одного;

- для держав, що знаходяться в процесі трансформації та наздоганяючого розвитку – недостатня компетентність політиків і державних службовців, недостатній рівень розвитку державних інститутів, нерозвиненість інститутів громадянського суспільства

### **6.3. Варіант №3 (реєстрація правочинів)**

*а) Задачі:* Запровадження системи реєстрації права власності на нерухоме майно шляхом реєстрації правочинів. При такій системі також виникає потреба повної інвентаризації всього майнового фонду держави.

*б) Заходи по реалізації варіанту:*

Формування повного відкритого Кадастру і Реєстру. Покриття території України зареєстрованими ділянками. Коефіцієнт покриття має бути до 100%

*в) Потенційні переваги варіанту політики:* відбувається реєстрація права власності, шляхом внесення даних та копії угоди про набуття права власності до державної системи реєстрації майна.

*г) Потенційні недоліки варіанту політики:* ця система реєстрації прав власності на нерухоме майно передбачає великі транзакційні витрати, коли особа бажає придбати певну нерухомість то їй потрібно самостійно здійснювати пошук всіх правовстановлювальних документів на право власності всього ланцюжка власників бажаного об'єкта. Також перевірити всі юридичні обтяження, що накладені на даний об'єкт, які як правило, обліковуються в інших реєстрах. Навіть найретельніший пошук всіх документів не дає гарантії, що майбутній покупець виявив всіх осіб, що мали та мають стосунок до об'єкту на правах володіння, користування, розпорядження чи вимоги. За такої системи необхідно зберігати велику кількість документів, хоча комп'ютеризоване зберігання та пошук документів значно полегшує роботу з такими реєстрами. Але така система все одно не забезпечує гарантії права власності, вона лише дає можливість здійснити пошук документів і самостійно зробити висновок про безпечність угоди.

*д) Специфічні ситуації неспроможності влади:*

- недосконалість політичних процесів, зокрема, при підготовці політичних рішень; рентоорієнтована поведінка політиків і підприємців, лобіювання політичних рішень з боку груп особливих інтересів, практика взаємної підтримки політиками один одного;
- для держав, що знаходяться в процесі трансформації та наздоганяючого розвитку – недостатня компетентність політиків і державних службовців, недостатній рівень розвитку державних інститутів, нерозвиненість інститутів громадянського суспільства

## **Рекомендації та впровадження**

### ***Опис способів визначення універсальних показників для порівняння***

*Результативність* діяльності службовців може бути виміряна такими показниками досягнення цілей - **одним із основних показників результативності впровадження титульної системи реєстрації є коефіцієнт покриття, який показує яка частина території держави вкрита зареєстрованими земельними ділянками.** Створення титульної системи та фонду гарантування, успішна інвентаризація всієї земельної власності та занесення її до відкритих кадастрів, реєстрів, закріплення поняття “відкритої власності” в Україні.

*Ефективність* — це економічна категорія, що відображає співвідношення між одержаними результатами і витраченими на їх досягнення ресурсами, причому при вимірюванні ефективності ресурси можуть бути представлені або в певному обсязі за їх первісною (переоціненою) вартістю (застосовувані ресурси), або частиною їх вартості у формі виробничих витрат (виробничо спожиті ресурси).

Для кожного альтернативного варіанту ми визначили його переваги і недоліки. Переваги – це потенційні вигоди варіанту, недоліки – потенційні втрати варіанту. Зіставили два списки – “переваг” і “недоліків”, проранжували експертним шляхом варіанти за ефективністю. Найефективнішим варто вважати той варіант, що має найкраще співвідношення “переваги /недоліки” (Додаток 1).

### *Справедливість*

При визначенні справедливості варіантів орієнтація була на таку оцінку:

скорочується чи збільшується нерівність у розподілі вигід і витрат між зацікавленими сторонами при реалізації даного варіанту в порівнянні зі статус-кво.

### *Адміністративна здійсненність .*

Адміністративна здійсненність визначається можливістю мобілізації всіх адміністративних ресурсів для своєчасного здійснення політики.

### *Політична здійсненність*

Політична здійсненність визначається мінімальною кількістю ситуацій неспроможності влади/держави.

Неспроможність ринку означає його нездатність як саморегульованого механізму досягати станів, які відповідають суспільним цінностям, загальним цілям суспільного добробуту і стійкого розвитку.

Невиключеність у споживанні означає, що витрати на виключення когось із числа споживачів такого блага є надзвичайно високими.

Неконкурентність у споживанні означає, що гранична вартість обслуговування кожного додаткового споживача (окрім першого) дорівнює нулю або дуже незначна.

Неспроможність ринку з огляду на політичні чинники: неможливість повноцінного функціонування ринків без відповідного інституційного забезпечення;

Фундаментальні функції держави:

- 1) Захист прав власності
- 2) Забезпечення дотримання контрактів

## 8.2. Порівняльний аналіз варіантів

Таблиця 1. Порівняльний аналіз альтернатив політики

<i>Критерії</i>	<i>Оцінки варіантів (альтернатив) політики</i>		
	<i>Варіант 1</i>	<i>варіант 2</i>	<i>варіант 3</i>
<i>Результативність</i>	1 (низька)	3 (висока)	2 (середня)
<i>Ефективність</i>	1	3	2
<i>Справедливість</i>	1	3	2
<i>Політична здійсненність</i>	3	1	2
<i>Адміністративна здійсненність</i>	3	1	2
<i>Сумарна оцінка варіанту</i>	9	11	10
<i>Рейтинг варіанту</i>	3	1	2

## 7. Оцінювання політики

### 7.1 Цілі оцінювання

- Забезпечити прозорість системи реєстрації права власності на нерухоме майно шляхом реєстрації титулу.



- Підвищити спроможності держави захищати і гарантувати право на власність.
- Визначити актуальність шляхів реалізації та ефективність сформованої програми політики.

## 7.2 Організація оцінювання

Для початку необхідно скласти план оцінки за допомогою матриці плану оцінювання. Таким чином, необхідно впорядкувати запитання, на які будемо шукати відповідь, залишивши найбільш важливі та критичні. Для кейсу впровадження титульної реєстрації це будуть описові питання: Де саме було впроваджено програму (регіонально чи по всій Україні?), Якими є основні заходи відшкодування шкоди всім добросовісним власникам за достовірність даних реєстрів? Нормативні: Наскільки повною є інвентаризація всієї власності, внесення її до відкритого Кадастру. Причинно-наслідкові: Чи отримали учасники реформи відшкодування за визначеними стандартами? Чи ефективним було створення Реєстру, у якому вся інформація була стандартизована та надавала відповідні дані щодо юридичних, економічних характеристик власності, а також інформувала щодо історії володіння тією чи іншою земельною ділянкою?

Змінна або показник: Етапи створення/розвитку як Фонду відшкодувань, так і Єдиного Реєстру.

Цілі та стандарти: Створення Реєстру, у якому вся інформація буде стандартизована та буде надавати відповідні дані щодо юридичних, економічних характеристик власності, а також інформувати щодо історії володіння тією чи іншою земельною ділянкою.

Вихідні дані: дослідження етапу інвентаризації, проведення топографо-геодезичних картографічних робіт, їх стану, виділеного бюджету, зацікавленості стейкхолдерів у розвитку процесів, динаміки виплат відшкодувань добросовісним власникам.

Джерело даних: державний земельний кадастр, новостворений Єдиний Реєстр (його початкова форма).

Інструментом збору даних є перепис (інвентаризація земель), на основі якого і базуватиметься аналіз даних, динаміка їх розвитку та кореляція з використанням бюджетних коштів (у тому числі і відшкодування Фонду).

Охоплений період часу – не менше 1 року.

Організаційний ресурс: Створення та функціонування саморегульованих організацій, титульної системи реєстрації. Людський ресурс: кваліфікована команда для створення Єдиного Реєстру, проведення інвентаризації, юридичної консультації добросовісного власника. Фінансові, матеріальні: державні кошти задля проведення титульної системи реєстрації, оплати праці команди, створення Фонду виплат добросовісному власнику і фізичної будівлі, куди можна звертатись з питанням консультації та відшкодування. Інформаційні ресурси: інформування населення щодо проведення інвентаризації, засоби комунікації (паперові та електронні), медіа, ЗМІ.

Найявні обмеження: бюджетні обмеження, затратність в часі стосовно процесу побудови ефективної кадастрової системи, відсутність чітко прописаного законодавства та врегульованих процедурних та процесуальних аспектів складових земельного кадастру, відсутність внутрішньої узгодженості відомчих нормативних документів щодо ведення державного земельного кадастру та проведення топографо-геодезичних і картографічних робіт; нестача підготовлених некорумпованих управлінських кадрів; відсутність прозорості земельно-кадастрової системи, нестача належного контролю якості землевпорядних та картографічних робіт.

### **7.3 Проведення оцінювання**

Перелік показників досягнення цілі - створення титульної системи та фонду гарантування, успішна інвентаризація всієї земельної власності та занесення її до відкритих кадастрів, реєстрів, закріплення поняття “відкритої власності” в Україні.

Виконання вищезазначених умов і буде показниками і критеріями оцінювання. Сюди включимо кількісні показники (Скільки земельних ділянок інвентаризовано? Скільки виплат видано добросовісним власникам? Тощо). Також якісні показники: грамотне наповнення кадастру, фаховість команди проведення топографічних та картографічних робіт, ефективність взаємодії власників з Фондом тощо)

### **7.4 Результати оцінювання.**

- На етапі надання результатів необхідно максимально критично означити позитивні та негативні шляхи розвитку політики. Варто провести узгоджувальну нараду та підготувати звіт про показники з базовими і цільовими значеннями та представляти відповідну інформацію в простому для розуміння графічному вигляді.
- Порівнювати поточну інформацію з даними за минулі періоди, зокрема чи є тенденція пришвидшення інвентаризації або ж навпаки процес рухається повільніше;
- Розповісти замовнику про результати і підсумки, проінформувати посадовців і ключових зацікавлених осіб про результати і підсумки, в разі необхідності внести корективи.
- Не вдаватись до радикалізму, а бути справедливим у своїх корективах та заключних рекомендаціях. Рекомендації мають ґрунтуватись на фактах.

### **7.5 Рекомендації щодо подальших дій.**

Залежить від етапу розвитку, розглядаючи, для прикладу, початковий етап, можемо надати наступні рекомендації:

1. Ухвалити новий закон про державний кадастр.
2. Ухвалити новий закон про державний реєстр нерухомості.

3. Внести зміни до Цивільного кодексу в частині визначення нерухомості. Визначити нерухомість як земельну ділянку разом з будівлями на ній як один об'єкт.

4. Заснувати Фонд гарантування держави за недостовірність даних в державному реєстрі і кадастрі.

*Якщо процеси вже відбуваються:*

5. Провести інвентаризацію з залученням персоналу з кращою кваліфікацією.

6. Пришвидшити процеси/ зробити перепис більш деталізованим/ врахувати додаткові критерії, необхідні для створення профілю та повного опису земельної ділянки.

## **8. Рекомендація замовнику**

### **8.1 Рекомендований варіант політики**

З порівняльного аналізу, зробленого в попередньому розділі рекомендованим варіантом є альтернатива №2 Титульна система реєстрації з встановленою законом гарантією держави, шляхом відшкодування шкоди всім добросовісним власникам за достовірність даних реєстрів. Відкритий Кадастр і Реєстр нерухомості. Умовою ефективності цієї системи реєстрації прав власності є проведення повної інвентаризації всієї власності, внесення її до відкритого Кадастру. Створення Реєстру, у якому вся інформація буде стандартизована та буде надавати відповідні дані щодо юридичних, економічних характеристик власності, а також інформувати щодо історії володіння тією чи іншою земельною ділянкою.

### **8.2 Реалізація політики**

Формування повного відкритого Кадастру і Реєстру. Покриття території України зареєстрованими ділянками. Коефіцієнт покриття має бути до 100%.

### **8.3 Підтримка рекомендованого варіанту**

#### **8.3.1 Комунікативні цілі**

- Підтвердити прозорість системи реєстрації права власності на нерухоме майно шляхом реєстрації титулу. У ході комунікації обґрунтувати це фактичними даними.
- Запевнити про відкритий доступ до кадастрів, що надає можливість знати про всю власність і ступінь її захищеності.
- Проінформувати про створення Фонду гарантування та необхідних параметрів задля отримання відшкодування.
- Обґрунтувати, яким чином захищеність власності стане кращою.

#### **8.3.2 Ключові повідомлення**

1) Відкриті кадастри, формалізована власність дає можливість знати про всю власність і ступінь її захищеності. З'являється додатковий фактор захисту - контроль суспільства. Пасивна роль держави у процесі переходу та набуття права власності.

2) Захищеність власності. Це не змушує власників виводити капітал за кордон, або в тінь. Відкрита офіційна власність більше захищена.

3) Процес набуття і переходу власності більш простий і зрозумілий. Громадянин сам може перевірити історію власності за допомогою відкритих кадастрів і реєстрів.

### 8.3.3 Методи і способи інформування

Інформаційні ресурси: інформування та звітування щодо проведення інвентаризації та надання відшкодувань добросовісному власнику; засоби комунікації (паперові та електронні), медіа, ЗМІ. Власні канали також корисні тим, що ви можете планувати поширення та порядок надання інформації. «Проте, важливо завжди пам'ятати, що не треба обмежуватись лише власними каналами комунікації, адже часто люди про них можуть не знати [8, с.34]». Для прикладу, це соціальні мережі. Пряма комунікація також є ефективною але у внутрішніх колах управлінців та задіяного персоналу у реалізації політики.

### 8.3.4 Фінансове забезпечення

Держава: Потребує витрат. Потребує активної ролі у процесі реалізації права власності

Підприємства: Не потребує витрат. Можливо мінімальний податок у розмірі 1% від легалізованого капіталу. Населення: Не потребує витрат. Перепис власності буде здійснюватися органами державної влади для громадян безкоштовно. Витрати у процесі переходу та набуття права власності мінімальні. Політика впровадження реформи є ефективною, оскільки виведення з тіні великою кількості земельних ресурсів потягнуть за собою підвищені надходження до бюджетів, збільшить забезпечену грошову масу в обігу.

## 9. Перелік посилань

1. Ернандо де Сото «Загадка капіталу», Київ, Ніка-Центр, 2009р., стор. 19-20
2. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.
3. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К. Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 671 с
4. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін. ; за заг. ред. І. Розпутенка. – К. : Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 420 с.
5. Drucker P. F. (2006). The Practice of Management, 404 [Електронний ресурс] / P. F. Drucker. – Режим доступу : <http://harpercollins.com/browseinside/index.aspx?isbn13=9780060878979>
6. Кулинич П. Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади / П. Ф. Кулинич // Юридичний журнал. – 2005. – No 11 (41). – С. 35–42.
7. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 No 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – No 46.

8. Посібник з інформування та залучення населення до роботи ЦНАП. – К., 2019 – 68 с. –

[Електронний ресурс] – Режим доступу <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Posibnyk-z-informuvannya-ta-zaluchennya.pdf>

9. Шлях до результатів: планування та проведення ефективних оцінювань розвитку. – Морра Імас Л.Дж., Ріст Р.К. – К.: МБФ «Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні», 2015. – 580 с.

## 10. Додатки

*ДОДАТОК 1*

### Варіант 1

Об'єкт впливу	Вигоди	Витрати
<b>Держава</b>	Ніяких дій не треба здійснювати. Пасивна роль держави в процесі реалізації права власності	Низька інвестиційна привабливість. Перевантаженість судів. Невиконання судових рішень. Неможливо запровадити ринок землі. Неможливо обкласти податками нерухомість.
<b>Підприємства</b>	Корупційними шляхами брати участь у розподілі великого капіталу шляхом просування своїх інтересів через органи публічної влади.	Високі трансакційні витрати. Не захищеність власності. Великий ризик втрати власності. Цінність власності невелика у світі. Високі витрати на захист власності.
<b>Населення</b>	Мінімальний захист прав власності.	Високі трансакційні витрати. Високі ризики втратити власність. Рішення суду щодо власності майже не виконуються. Низька цінність власності.

**Варіант 2**

<b>Об'єкт впливу</b>	<b>Вигоди</b>	<b>Витрати</b>
<b>Держава</b>	Відкриті кадастри, формалізована власність дає можливість знати про всю власність і ступінь її захищеності. З'являється додатковий фактор захисту - контроль суспільства. Пасивна роль держави у процесі переходу та набуття права власності.	Потребує витрат. Потребує активної ролі у процесі реалізації права власності
<b>Підприємства</b>	Захищеність власності не змушує власників виводити капітал за кордон, або в тінь. Відкрита офіційна власність більше захищена.	Не потребує витрат. Можливо мінімальний податок у розмірі 1% від легалізованого капіталу.
<b>Населення</b>	Процес набуття і переходу власності більш простий і зрозумілий. Громадянин сам може перевірити історію власності за допомогою відкритих кадастрів і реєстрів. Дешеві витрати.	Не потребує витрат. Перепис власності буде здійснюватись органами державної влади для громадян безкоштовно. Витрати у процесі переходу та набуття права власності мінімальні.

**Варіант 3**

<b>Об'єкт впливу</b>	<b>Вигоди</b>	<b>Витрати</b>
<b>Держава</b>	Відкриті кадастри, формалізована власність дає можливість знати про всю власність і ступінь її захищеності. З'являється додатковий фактор захисту - контроль суспільства.	Потребує витрат .
<b>Підприємства</b>	Захищеність власності не провокує власників виводити капітал за кордон, або в тінь. Відкрита офіційна власність більше захищена.	Не потребує витрат. Можливо мінімальний податок у розмірі 1% від легалізованого капіталу. Високі транзакційні витрати. Держава не гарантує відшкодування за недостовірність даних.
<b>Населення</b>	Процес набуття і переходу власності більш простий і зрозумілий. Громадянин сам може перевірити історію власності за допомогою відкритих кадастрів і реєстрів	Не потребує витрат при впровадженні. Високі транзакційні витрати. Держава не гарантує відшкодування за недостовірність даних.