



Облік і оподаткування

УДК 336.226.2

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.17981728>

Стан, проблеми та напрями розвитку майнових реєстрів в Україні

Райнова Лариса Борисівна,

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник

відділу податкової політики і податкового регулювання

Державна навчально-наукова установа «Академія фінансового управління»,

м. Київ, Україна, <https://orcid.org/0000-0002-8275-3094>

Прийнято: 12.09.2025 | Опубліковано: 30.09.2025

Анотація: Метою дослідження є аналіз особливостей розвитку та потенційних шляхів вдосконалення майнових реєстрів в Україні (Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно) в рамках завдань реформування чинної системи майнового оподаткування з урахуванням кращих європейських практик. В процесі дослідження були використані **методи** історичного та порівняльного аналізу, аналогій, систематизації та логічного узагальнення. **Результати дослідження.** Розглянуто проблемні аспекти формування кадастрово-реєстраційної системи України. Визначено причини відтермінувань у впровадженні єдиної автоматизованої кадастрово-реєстраційної системи в Україні, що зрештою призвели до відмови від такого підходу на користь створення двокomпонентної моделі, яка передбачала розмежування ведення земельного кадастру та реєстрації прав власності на нерухоме майно. Проведено оцінку типів кадастрово-реєстраційних систем залежно від рівня їх інтегрованості, визначено їх переваги та недоліки. Проаналізовано чинну модель кадастрово-реєстраційної системи, причини її збереження та наслідки цього вибору. Зроблено **висновки** про недостатню



ефективність діючих кадастрової і реєстраційних систем, які не гарантують уникнення помилок та захищеності інформації, що зберігається в їх базах даних. Доведено, що перехід України від оподаткування нерухомості за площею до оподаткування за вартістю є доцільним після завершення формування Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Земельного кадастру. Лише за зазначених умов така реформа сприятиме підвищенню справедливості, прозорості і ефективності системи майнового оподаткування, покращенню рівня надходжень до місцевих бюджетів і наближенню України до кращих європейських практик. У світлі викликів, пов'язаних із подальшим розвитком кадастрово-реєстраційної системи в Україні, а також з урахуванням загальних тенденцій реформування аналогічних систем у країнах Європи, обґрунтовано необхідність продовження реформ з метою побудови інтегрованої її системи, яка б забезпечила поєднання кадастрових та юридичних функцій у межах єдиного реєстру.

Ключові слова: модель кадастрово-реєстраційної системи, Державний земельний кадастр, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плата за землю.

Status, problems, and directions for developing property registers in Ukraine

Larisa Rainova,

Ph.D. in Economics, Senior Researcher of the Department of
tax policy and tax regulation, State Educational and Scientific Institution

«Academy of Financial Management»,

Kyiv, Ukraine, <https://orcid.org/0000-0002-8275-3094>

Abstract: The purpose of the study is to analyze the peculiarities of development and potential ways of improving property registers in Ukraine (the State



Land Cadastre and the State Register of Real Rights to Immovable Property) within the framework of reforming the current property taxation system, taking into account best European practices. The research process involved the use of various **methods**, including historical and comparative analysis, analogies, systematization, and logical generalization. **Results.** The problematic aspects of forming the cadastral registration system in Ukraine are examined. The reasons for delays in the implementation of a unified automated cadastral registration system in Ukraine are identified, which ultimately led to the rejection of such an approach in favor of creating a two-component model that provided for the separation of land cadastre maintenance and registration of property rights to real estate. The types of cadastral registration systems were assessed according to their level of integration, and their advantages and disadvantages were identified. The current model of the cadastral registration system, the reasons for its preservation, and the consequences of this choice were analyzed. **Conclusions** are drawn about the insufficient efficiency of the current cadastral and registration systems, which do not guarantee the avoidance of errors and the security of information stored in their databases. It is proved that the transition of Ukraine from real estate taxation by area to taxation by value is expedient after the completion of the formation of the State Register of Real Rights to Immovable Property and the Land Cadastre. Only under the specified conditions will such a reform contribute to increasing the fairness, transparency and efficiency of the property taxation system, improving the level of revenues to local budgets and bringing Ukraine closer to the best European practices. In light of the challenges associated with the further development of the cadastral and registration system in Ukraine, as well as taking into account the general trends in the reform of similar systems in European countries, the need to continue reforms is justified in order to build an integrated system that would ensure the combination of cadastral and legal functions within a single register.

Keywords: cadastral and registration system model, State Land Cadastre, State Register of Real Rights to Immovable Property, tax on immovable property other than the land plot, payment for land.



Постановка проблеми. Ефективність адміністрування майнових податків безпосередньо корелює зі ступенем повноти, достовірності та актуальності інформації про об'єкти оподаткування, їх характеристики та фактичне використання. Втім, попри значні зрушення в системі реєстрації та обліку прав на нерухоме майно, відмінності в ступені та темпах наповнення даними майнових реєстрів залишаються суттєвими. Особливо помітні прогалини в інформації стосовно об'єктів нерухомості, відмінних від земельних ділянок.

Першочергового значення ця проблема набуває з огляду на те, що серед пріоритетних заходів реформування чинної системи майнового оподаткування, передбачених Національною стратегією доходів до 2030 р., визначено необхідність модернізації саме тієї складової податку, що і стосується вищезазначених об'єктів, тобто нерухомості, відмінної від земельних ділянок, шляхом переходу від чинної моделі, що ґрунтується на площі об'єкта оподаткування, до більш прогресивного підходу, орієнтованого на ринкову вартість майна. Така трансформація має забезпечити не лише справедливіший розподіл податкового навантаження відповідно до економічної цінності активів, але і підвищення фіскальної ефективності податку.

Питання перегляду існуючих підходів до оподаткування землі залишається поза увагою, що є недостатньо аргументованим, враховуючи не меншу значущість цього компонента для формування доходів місцевих бюджетів. Крім того, у сучасних умовах стає дедалі очевиднішою необхідність проведення комплексної реформи, яка охопила б зміни як у сфері оподаткування нерухомого майна, так і та земельних ділянок, адже саме обидва ці напрями відіграють ключову роль у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання становлення та розвитку кадастрово-реєстраційної системи в Україні, виявлення проблемних аспектів та шляхів подальшого її реформування стали об'єктом досліджень багатьох вітчизняних вчених та фахівців. Так, висвітленню окремих аспектів створення та функціонування електронних реєстрів та баз даних, зокрема, у



житловій і земельній сферах, які одними з перших стали об'єктами впровадження електронного врядування, визначенню шляхів підвищення ефективності цих електронних реєстрів та баз даних присвячено роботу Т.В. Степанової [1]. Суттєвому прискоренню процесу імплементації електронного врядування, як відзначено автором, посприяли швидкий розвиток цифрових технологій та пандемія COVID-19. Виклики, пов'язані з цифровізацією вітчизняної системи майнових реєстрів розглянуто також М. Джусом [2].

В статтях В.В. Малютяка [3], О.О. Таранової [4] наведено проблеми, пов'язані з реєстрацією речових прав на нерухоме майно в Україні, запропоновано також і шляхи їх вирішення. Зокрема, В.В. Малютяком проаналізовано законодавчу базу, що регулює процедуру реєстрації, визначено ключові аспекти її проведення, принципи та учасників процесу. Окрему увагу приділено функціям і повноваженням державного реєстратора, специфіці ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (далі – ДРРП). Водночас О.О. Тарановою акцентовано увагу на важливості якісної роботи ДРРП для забезпечення належного захисту прав власника на його майно.

Низку викликів, пов'язаних з функціонуванням чинної земельно-кадастрової системи відзначено в роботі О.О. Дмитрика [5]. Зокрема, наголошено на відсутності єдиної інформаційної системи для ведення кадастрової інформації, а також механізмів, що забезпечують її достовірність. Висвітлено неврегульованість процедури взаємодії між органами, які уповноважені надавати витяги з кадастру та складності у процесі оцінки земельних ділянок, яку виконують різні суб'єкти. Акцентовано увагу на проблемах отримання податковими органами своєчасної і достовірної інформації про земельну ділянку як об'єкт оподаткування, що стає причиною ненаправлення платникам земельного податку повідомлень про його сплату.

Основні правові проблеми, пов'язані з реєстраційними діями при оформленні прав на земельні ділянки, було проаналізовано Т.В. Лісовою, С.В. Хомінцем, Д.М. Даніликом [6]. Особливу увагу приділено випадкам



порушення державними реєстраторами своїх службових обов'язків, визначених законодавством, під час здійснення державної реєстрації речових прав на земельні ділянки, а також правовим наслідкам таких порушень. У свою чергу, О.В. Тихенко [7] відзначено необхідність забезпечення кадастрової системи достовірними даними про якісні характеристики земельних ділянок. Розкрито основні проблеми формування і ведення обліку якості земель сільськогосподарського призначення, запропоновано стратегічні напрями для вирішення зазначених питань.

Грунтовне дослідження проблем розвитку національної кадастрово-реєстраційної системи до 2013 р. – дати, з якою пов'язується кардинальне реформування в Україні практики оформлення прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно, міститься в аналітичній доповіді Центру Разумкова [8], проаналізовано в роботі М.М. Бахуринської [9]. В останній також детально розглянуто нові аспекти правового регулювання та порядок проведення державної реєстрації прав на земельні ділянки згідно чинного законодавства в Україні в умовах реформ і після зазначеного періоду. Висновки щодо результативності проведених реформ вітчизняної кадастрово-реєстраційної системи, в тому числі, і дані щодо стану наповненості державних майнових реєстрів, зокрема, наведено в аналітичному звіті авторського колективу під керівництвом К. Швабія [10], публікаціях Світового банку [11].

Стан наповненості Державного земельного кадастру щодо передбачених законодавством об'єктів, як наголошено Й.М. Дорошем, Ш.І. Ібатуллінім, А.В. Тарнопольським, О.С. Дорошем [12] не відповідає сучасним потребам. Серед ключових проблем, які виділяються дослідниками, визначено відсутність у структурі кадастрових інституцій спеціалізованих установ, відповідальних за забезпечення наукового супроводу ведення земельного кадастру, а також відсторонення від його ведення територіальних громад, незважаючи на їх важливість як споживачів і замовників земельно-кадастрової інформації, що негативно впливає на ефективність і якість наповнення реєстраційної системи.



Авторами наведено пропозиції з корекції недоліків у функціонуванні системи земельного кадастру на підставі проведення комплексних наукових досліджень, які наразі опрацьовуються на базі земель установ, організацій та підприємств НААН.

Історичним аспектам становлення кадастрових та реєстраційних систем країн світу присвячено монографію А. Попова [13]. Детальніше досліджено розвиток таких систем у скандинавських країнах, Великобританії, США і, частково, постсоціалістичних країнах. Особливу увагу зосереджено на їх змісті, структурі та організаційних принципах ведення. Класифікацію реєстраційних систем за різними ознаками з урахуванням світового досвіду з метою визначення найбільш ефективної моделі системи реєстрації нерухомості та прав на неї проведено в роботі Н.С. Кручок [14]. Ключові тенденції розвитку та вдосконалення кадастрово-реєстраційних систем європейських країн розглянуто в статті Т. Козлової, Я. Бурдільної, М. Письменної [15], де також проведено аналіз сучасних підходів до їх стандартизації. Зокрема, авторами проведено систематизацію вимог Євросоюзу щодо створення кадастрово-реєстраційних систем. Особливу увагу приділено оцінці відповідності кадастрово-реєстрової системи України прийнятим у країнах ЄС стандартам.

Порівняльно-правовий аналіз законодавства України та Польщі щодо механізмів взаємодії земельного кадастру з іншими реєстрами проведено І. Цвігун [16]. Зазначено, що кадастрова система Польщі характеризується багатофункціональністю, забезпечуючи комплексну інтеграцію даних не лише про земельні ділянки, але й про інші об'єкти нерухомості. Визначено основні тенденції розвитку кадастрових систем обох країн, а також аргументовано, що земельний кадастр, виконуючи роль інформаційної та облікової системи, на сучасному етапі перебуває у фазі трансформації, спричиненої впровадженням і активним розвитком цифрових технологій. О.В. Тихенко [17] проведено дослідження світових кадастрових систем у напрямку формування багатоцільового кадастру та проаналізовано перспективи адаптації зарубіжного



досвіду для вдосконалення функціонування системи державного земельного кадастру України. Розробка та впровадження сучасної комп'ютеризованої кадастрової системи та системи реєстрації нерухомості були включені до урядових пріоритетів багатьох країн, зокрема, в огляді кадастрових систем держав-членів ЄС [18], підготовленому Agenzia del Territorio в рамках діяльності Постійного комітету з питань кадастру ЄС, наведено їх особливості.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри значне висвітлення різних аспектів зазначеної тематики як у світовій, так і у вітчизняній літературі, виникає нагальна потреба оцінити, у зв'язку з останніми ініціативами щодо реформування системи майнового оподаткування в Україні, наскільки сформована модель кадастрово-реєстраційної системи відповідає сучасним європейським стандартам і чи створено достатню інформаційну базу для задекларованого переходу від оподаткування майна за площею до підходу, що ґрунтується на його ринковій вартості. Адже відсутність такої бази призводитиме до проблем у забезпеченні справедливого підходу в оподаткуванні, зважаючи на нерівність його умов, пов'язаних з тим, що на одні платники податку змушені будуть виконувати покладені на них зобов'язання, тоді як інші матимуть змогу уникати цього через інформаційні прогалини в майнових реєстрах. Питання це лише загострюватиметься на етапі впровадження нової моделі оподаткування майна, навіть за умови її повної відповідності провідним європейським практикам у цій сфері.

Формування власної кадастрово-реєстраційної системи було розпочато в Україні в період, коли в інших країнах Європи вже тривала кадастрова реформа, започаткована в 1980-х рр. Досвід такої реформи було успішно використано багатьма постсоціалістичними країнами, для яких створення сучасних реєстрів нерухомості та земельних кадастрів стало одним із ключових завдань у процесі інтеграції до ЄС. Вагоме значення також це мало для забезпечення юридичної визначеності прав власності, підвищення прозорості на ринку землі та нерухомості, а також створення умов для справедливого оподаткування майна.



Обґрунтування шляхів і можливостей для впровадження цього досвіду і у вітчизняну практику залишається актуальним завданням.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є аналіз особливостей, проблем розвитку та потенційних шляхів вдосконалення майнових реєстрів в Україні (Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно) в рамках завдань реформування чинної системи майнового оподаткування з урахуванням кращих європейських практик.

Виклад основного матеріалу дослідження. Значна кількість проблем у сфері реєстрації та обліку прав на нерухоме майно виявилась закономірним наслідком тривалої та складної історії її розбудови. Постанову КМУ "Про заходи щодо створення системи реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно" [19], якою передбачалося утворення Міжвідомчої комісії із зазначених питань, а Міністерство юстиції визначалось безпосереднім виконавцем з формування відповідної інфраструктури, було ухвалено ще у лютому 1998 р. Втім, впровадження електронного Реєстру прав власності на нерухоме майно фактично відбулося лише у 2002 р. [20]. Функції з реєстрації прав власності на нерухоме майно були делеговані підприємствам бюро технічної інвентаризації (БТІ), які і здійснювали відповідні повноваження протягом наступного десятиріччя. Підключення їх до Реєстру прав власності на нерухоме майно, починаючи з 2003 р., здійснювалося поступово, тоді як окремі установи, зокрема на території міст Києва та Севастополя, долучено до реєстру лише впродовж травня–червня 2010 р. Отже, якщо до 2003 р. реєстрація прав власності на нерухоме майно (за винятком земельних ділянок) проводилась БТІ виключно в паперовому форматі, зокрема у реєстрових книгах та реєстраційних справах, то після 2003 р. така реєстрація почала забезпечуватись і в електронній формі.

Втім, вже з 1 січня 2013 р. Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон № 1952-IV) [21] було впроваджено новий, діючий і сьогодні, Державний реєстр речових прав на



нерухоме майно (ДРРП) – єдину державну інформаційну систему з відомостями про права на нерухоме майно, їх обтяження, а також про об'єкти та суб'єктів цих прав. Здійснення будь-яких правочинів із нерухомістю, починаючи з цієї дати, стає можливим лише за умови внесення відповідних даних до зазначеного реєстру. Реєстрація прав за новими угодами здійснюється в ДРРП за заявочним принципом, тому і наповнення єдиної інформаційної бази даних відбувається поступово, по мірі оформлення звернень до органів державної реєстрації прав, учасниками такої реєстрації або нотаріусами.

Попередній Реєстр прав власності на нерухоме майно припинив своє функціонування як самостійний Реєстр та був включений до ДРРП у статусі його архівної складової. Наприкінці 2016 р. не лише зазначений Реєстр прав власності на нерухоме майно (діяв з 2002 р.), але й два інші реєстри – Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна та Державний реєстр іпотек (запроваджені з 1999 р. та 2004 р. відповідно) – стали архівними компонентами чинного ДРРП (ч. 1 ст. 13 Закону 1952-IV [21]), оскільки дані з них до ДРРП перенесено не було. Питання взаємодії та обміну інформацією між актуальним реєстром та його архівною складовою врегульовано у Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (далі – Постанова № 1141) [22]. Адміністратором усіх перелічених реєстрів наразі є державне підприємство «Національні інформаційні системи» (раніше цю функцію виконувало ДП «Інформаційний центр»).

Втім, особливості інтеграції зазначених реєстрів і далі призводять до некоректного відображення даних. Однією з найпоширеніших проблем залишається ситуація, коли записи у старому Реєстрі прав власності на нерухоме майно залишаються непогашеними, хоча відмітку про погашення права власності державний реєстратор зобов'язаний проставити при перенесенні відомостей зі старого реєстру БТІ до нового ДРРП. Впродовж тривалого часу, аж до червня 2018 р., такий обов'язок і не було передбачено законодавством, у зв'язку з чим відомості Реєстрів почали дублюватися, містити суперечливу інформацію,



особливо при укладені угод з відчуження нерухомого майна (його купівлі-продажу, дарування та ін.). Навіть попри впровадження норми, яка вимагає від державного реєстратора чи нотаріуса проставляти відмітку про «погашення» права власності на об'єкт нерухомості у старому реєстрі, все ще трапляються випадки, коли через помилку або за попередніми нормами законодавства така відмітка залишається непроставленою. Зокрема, це може спричинити ситуацію, коли один і той самий об'єкт нерухомості за даними ДРРП та його архівної частини може виявитися у власності різних осіб та мати два реєстраційних номери. Особливо гостро це питання постає при нарахуванні податку на житлову нерухомість. Проблемним аспектом за таких умов є і те, що Державний реєстратор позбавлений права в будь-який момент відкрити реєстр та поставити відмітку про погашення архівного запису. Така реєстраційна дія може бути здійснена або під час наступної реєстраційної дії з майном, або за поданою Державному реєстратору заявою зацікавленої особи про виправлення технічної помилки (п. 45 Постанови № 1141 [22]).

Забезпечення впорядкування даних ДРРП та його архівної складової, насамперед Реєстру прав власності на нерухоме майно, з боку держави без перекладання на громадян відповідальності за виправлення технічних помилок, що виникли не з їх вини, залишається актуальним. При цьому варто також відмітити, що державний реєстратор під час проведення реєстраційних дій обов'язково має використовувати відомості Державного земельного кадастру та Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, а також відомості інших реєстрів (кадастрів), автоматизованих інформаційних систем, держателем яких є державні органи, шляхом безпосереднього доступу до них чи у порядку інформаційної взаємодії з ДРРП (п. 4 ч. 3 ст. 10 Закону № 1952-IV). Втім, і за зазначених вимог також непоодинокими залишаються випадки, коли зазначена інформаційна взаємодія порушується [2].

Аналіз ефективності функціонування створених баз даних і реєстрів виявляє значний недолік, який не було враховано на етапі їх проєктування: ці



системи зазвичай не взаємодіють одна з одною, що змушує дублювати інформацію під час її внесення до різних реєстрів. Проблема модернізації функціоналу модулів реєстрів та забезпечення їх синхронізації залишається невирішеною, головним чином через те, що під час створення реєстрів не було враховано необхідність такої синхронізації. Доцільним було б ще на етапі розробки реєстру чи бази даних, закласти можливість їх інтеграції та синхронізації з іншими доступними реєстрами чи базами. Хоча розробка й налаштування подібної системи вимагали б значного часу та ресурсів, у майбутньому це б забезпечило вагомі й довгострокові переваги. Впровадження подібних змін на даному етапі ускладнюється через необхідність масштабного переписування значної частини наявного програмного забезпечення, що потребує додаткових ресурсів, часу й зусиль [1].

Крім того, хоча державна реєстрація права власності тривалий час здійснювалась у двох електронних системах – Реєстрі прав власності на нерухоме майно (старий Реєстр БТІ), який наповнювався до 2013 р. та Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (новий Реєстр, що діє нині), все ще значна частина відомостей так і залишається на паперових носіях. До 2003 р., тобто ще до впровадження першого електронного реєстру (Реєстру БТІ), реєстрація прав власності на квартири, житлові будинки, нежитлові приміщення та інше нерухоме майно здійснювалась у БТІ шляхом надання відповідних документів (витягів) або проставленням спеціальних штампів чи відміток безпосередньо на документі. Копії документів, на підставі яких проводилась реєстрація, формувались у в справу в паперовому вигляді та зберігались в архівах БТІ. Права власності, видані раніше, зокрема у 80–90 рр., без використання нотаріальних бланків на звичайному папері та без реєстрації у БТІ (за відсутності штампів, відміток чи Витягу з БТІ), вважаються такими, що не були зареєстровані належним чином. Відповідну інформацію має бути внесено до ДРРП в обов’язковому порядку.



Починаючи з 2003 р., реєстрація прав вже здійснювалась в зазначеному електронному Реєстрі БТІ, який нині є архівною складовою ДРРП. Тобто, якщо документи містять штамп або відмітку БТІ, чи є витяг з реєстру БТІ, вони вважаються належно оформленими, а право власності зареєстрованим в старому реєстрі прав власності на нерухомість. Втім, у разі відчуження об'єкта нерухомості чи його продажу вся інформація про таку реєстрацію повинна бути перенесена до ДРРП для забезпечення синхронізації баз даних. Зазначене перенесення даних до нового реєстру здійснюється виключно за зверненням особи для реєстрації права власності або під час виконання інших нотаріальних дій. Отже, найбільш проблемним блоком все ще залишаються речові права на нерухоме майно та їх обтяження, що виникли до 01 січня 2013 р. Вони вважаються дійсними за умови виконання хоча б однієї з таких вимог: права були зареєстровані відповідно до законодавства, чинного на момент їх виникнення, або на час виникнення таких прав діяло законодавство, яке не передбачало обов'язкової реєстрації цих прав (ч. 3 ст. 3 Закону № 1952-IV [21]).

Протягом кількох років після запровадження ДРРП процес державної реєстрації прав на нерухоме майно постійно зазнавав змін. Останні здебільшого стосувалися лише назв органів, які відповідали за проведення реєстраційних дій, перегляду їх повноважень, втім, не вдосконалення процедур, що застосовувалися в цьому процесі. Суттєвому покращенню реєстрації нерухомого майна для його власників це не сприяло [4]. Лише у 2019–2020 рр., із завершенням процесу об'єднання територіальних громад, система реєстрації прав на нерухоме майно набула сучасного вигляду [2].

Навіть сьогодні система державної реєстрації прав на нерухоме майно в Україні продовжує стикатися з багатьма викликами – обмеженим доступом до архівних матеріалів попередніх технічних інвентаризацій, зокрема, труднощами з перевіркою інформації щодо речових прав, зареєстрованих до 2013 р., недоліками в нормативному регулюванні процедур технічної інвентаризації для окремих категорій об'єктів, наявністю ризиків фальсифікації технічної



документації, випадками зловживань адміністративними повноваженнями в роботі комунальних БТІ [23]. Основними причинами, через які інформація про нерухомість може не потрапляти до реєстру, часто стають:

- відсутність реєстрації нерухомості в новобудовах, що може бути пов'язано з банкрутством забудовників або ненаданням ними необхідної документації;
- приватизація без оновлення інформації в реєстрі, адже великий відсоток квартир, приватизованих у 90-х рр., досі не внесений в офіційні бази;
- придбання нерухомості без її перереєстрації після укладання угоди через переконання окремих власників в тому, що договір купівлі-продажу автоматично підтверджує їх право власності, а також неврахування факту того, що юридичне право на володіння нерухомістю виникає лише після внесення відповідних даних до реєстру;
- наслідування чи дарування без оформлення реєстрації (особливо поширене в сільських місцевостях) через нерозуміння, що нотаріальне оформлення угод не гарантує внесення даних до реєстру нерухомості;
- наявність технічних помилок, зокрема, через можливе некоректне введення інформації про об'єкт або її втрату через помилкові дії в реєстрі;
- необізнаність про проблеми, які виникають через відсутність реєстрації об'єктів нерухомості, створює додаткові труднощі, особливо в умовах війни. Власники майна можуть не знати або не приділяти належної уваги тому, чи відповідає оформлення їх нерухомості вимогам чинного законодавства [24].

Аналіз окремих ініціатив у сфері цифровізації майнових реєстрів дозволяє виокремити проблемні аспекти і цього процесу. Зокрема, протягом 2021–2023 рр. тривав запроваджений урядом експериментальний проєкт, спрямований на забезпечення державних реєстраторів, включно з нотаріусами, доступом до інформації про реєстрацію права власності на нерухоме майно. Йшлося про дані, що зберігалися в комунальних підприємствах БТІ (участь цих підприємств в проєкті була добровільною) на паперових носіях та стосувалися діяльності,



здійснюваної ними до 1 січня 2013 р. [25]. На практиці це передбачало налагодження електронної взаємодії між державними реєстраторами та БТІ через ДРРП згідно сформованих запитів. Уповноважені працівники БТІ отримували обмежений доступ до ДРРП для внесення інформації у визначені форми, хоча можливості здійснення реєстраційних дій їм надано не було.

Вже на початку 2024 р. державними реєстраторами, за даними Міністерства юстиції України, було сформовано понад 11 тис. електронних запитів через ДРРП до БТІ, абсолютна більшість з яких (10,5 тис.) припадає на 2023 р. [26]. Втім, попри досягнуті результати, суттєвому вирішенню проблеми обліку об'єктів нерухомості це не посприяло, тим більше, що вищезазначена електронна взаємодія не передбачала оцифрування оригіналів реєстраційних справ, які зберігалися в архівах БТІ. Крім того, процес реєстрації прав відбувався за заявницьким принципом, а отже, не охоплював більшості об'єктів нерухомості, збудованих до 2013 р. Отже, ініціатива Міністерства юстиції України, спрямована на залучення місцевої влади та БТІ до проєктів із цифровізації даних на добровільній основі, зіткнулася із низкою викликів, зокрема:

- низьким рівнем мотивації до участі в проєкті, внаслідок чого співробітники БТІ часто не усвідомлювали очевидних переваг від активнішої залученості до процесу оцифровування даних, побоюючись витрат чи ризиків, обумовлених впровадженням нових систем;

- технічною неготовністю БТІ, зважаючи на те, що більшість з них не володіли необхідними технічними ресурсами та належним рівнем компетенції для забезпечення результативнішої участі у процесі цифрової трансформації;

- труднощами організаційної адаптації, адже впровадження сучасних технологічних рішень вимагало змін вже усталених робочих процесів, що, в свою чергу, спричиняло опір з боку персоналу.

Проблеми оцифровування технічної документації з права власності на нерухоме майно стали особливо помітними у світлі подій 24 лютого 2022 р. Втім,



спроби прискорити цей процес, як і раніше, виявляються неефективними через низку об'єктивних причин, таких як нестача кваліфікованих фахівців, здатних ефективно управляти процесом оцифрування, недостатнє фінансування та брак методологічних й технічних ресурсів, спротив реформам з боку самих БТІ [23].

За зазначених обставин потенційним рішенням могло б стати поширення досвіду м. Києва з оцифрування архівних даних, хоча через значні витрати на подібні проєкти вони мають невисокі шанси бути реалізованим повною мірою в інших містах. Зокрема, ще у 2017 р. у столиці було розпочато роботу з формування єдиної електронної бази даних об'єктів нерухомого майна та впроваджено пілотний проєкт зі створення електронного архіву технічної документації інвентаризаційних справ БТІ [27]. Витрати на реалізацію проєкта впродовж лише 2019–2021 рр., передбачалися в розмірі 76 млн грн [28].

Наразі проєкт перебуває на завершальному етапі. Понад 80 млн оцифрованих сторінок з архівів БТІ вже отримали офіційний статус завдяки застосуванню електронного цифрового підпису. Ці документи мають таку саму юридичну силу, що і паперові; їх підробка є неможливою. Впродовж 2025–2027 рр. планується завершити створення електронної бази даних об'єктів нерухомості в м. Києві шляхом оцифрування 30 тис справ, пов'язаних із оформленням свідоцтв про право власності на об'єкти нерухомого майна. Також передбачається введення в експлуатацію, модернізація та інтеграція цієї електронної бази даних [29].

В умовах війни важливість такої реєстрації значно зростає. Отримання необхідних відомостей, зокрема, стає неможливим, якщо БТІ, яке здійснювало реєстрацію, було знищено, не змогло евакуювати архіви й реєстраційні книги з території, де тривають бойові дії, або опинилося в окупації. Так, внаслідок російської агресії ще в 2022 р. в Харкові, Чернігові, Маріуполі і Гостомелі було втрачено значну частину архівних документів, які вже не підлягають відновленню. Все ще бракує на сьогодні точної інформації щодо загальної кількості архівів, які зазнали пошкоджень або руйнувань по всій території країни.



Цифровізація архівів стає критично важливим інструментом для збереження та захисту інформації від втрат через військові дії.

Аналізуючи результати, досягнуті в рамках реформування майнових реєстрів, призначених для обліку об'єктів нерухомості, відмінних від земельних ділянок, варто відмітити таке. По-перше, з 1 січня 2013 р. в Україні діє класична титульна система реєстрації прав на нерухомість та їх обтяжень, яка відповідає найкращим світовим стандартам у цій галузі. Отже, реєстрації підлягають не самі правочини з нерухомістю, а речові права на неї та відповідні обтяження.

По-друге, також з січня 2013 р. було розпочато і триває процес об'єднання даних з запроваджених ще у 2003–2004 рр. різних реєстрів, здебільшого закритих, що містять інформацію про нерухоме майно (в т.ч. земельні ділянки), права власності та їх обтяження. Зокрема, йдеться про Державний реєстр земель (у складі Державного земельного кадастру), Реєстр прав власності на нерухоме майно, Державний реєстр правочинів (усі автоматизовані та закриті), а також Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, Державний реєстр іпотек (обидва теж автоматизовані, втім відкриті).

По-третє, значущим досягненням стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції» № 2423 [30], яким було забезпечено відкриття реєстрів власності нерухомого майна, транспортних засобів та земельних ділянок. Зокрема, передбачалося спрощення процедури доступу до відомостей, що містяться в ДРРП, надання вільного доступу до Державного земельного кадастру та, зокрема, Єдиного державного реєстру, який перебуває в управлінні Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України. Інформація про зареєстровані права на нерухоме майно та їх обтяження, що міститься у ДРРП, наразі є відкритою, загальнодоступною та платною, крім випадків, визначених законодавством. На запит власника або іншого правоволодільця державний реєстратор також може надати інформацію про осіб, якими було отримано дані про зареєстровані права на нерухоме майно, що



перебуває у їх власності, а також обтяження таких прав (част. 1 та 4 ст. 32 Закону України № 1952-IV [21]).

Інформація з реєстрів нерухомості є загальнодоступною та відкритою у більшості європейських країн з огляду на те, що така практика не лише забезпечує ефективніший захист майнових прав, але й виступає механізмом обмеження та запобігання корупційним проявам. Вибір стратегічного курсу на євроінтеграцію зобов'язав Україну до виконання низки умов, спрямованих на приведення національного законодавства та практик у відповідність із європейськими демократичними стандартами. Одними з ключових завдань на цьому шляху є забезпечення прозорості державного управління, протидія корупції та встановлення дієвого громадського контролю над діяльністю органів влади.

Натомість в Україні рівень усвідомлення значущості відкритих даних про володіння нерухомістю залишається недостатнім. Обмеження, викликані закритістю інформації у майнових реєстрах, істотно ускладнюватимуть забезпечення належного громадського контролю за власністю осіб, наділених повноваженнями у сфері державного управління та місцевого самоврядування, так само як і виявлення випадків незаконного набуття чи збільшення статків відповідними особами. Гласність може стати дієвим інструментом у вирішенні питання шахрайства при заповненні ДРРП. До того ж, неможливим без існування відкритих реєстрів та кадастрів нерухомого майна виявлятиметься ефективне функціонування чинної системи оподаткування нерухомості. Отже, вкрай неоднозначними за наслідками можуть виявитись зміни, якими знов передбачено впровадження обмежень доступу до публічних реєстрів [31].

Аналіз сучасного стану, актуальних проблем та перспектив розвитку земельного кадастру, який характеризується найдовшою історією формування серед інших систем, є важливим завданням, що потребує окремого розгляду. Так, ще у 2004 р. за підтримки Світового банку було започатковано проєкт «Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток



системи кадастру» (Rural Land Titling and Cadastre Development Project)¹, згідно якого, зокрема, і передбачалось впровадження єдиної автоматизованої кадастрово-реєстраційної системи (компонент Е – «Розвиток системи кадастру»), а також передбачено відкриття кредитної лінії для зазначених цілей [32]. Подібні проекти з формування електронного кадастру здійснювались Світовим банком у багатьох країнах світу, зокрема в усіх пострадянських державах. Загальні витрати на реалізацію проекту, включаючи створення Національної кадастрово-реєстраційної системи, на той час становили приблизно 89,7 млн дол [32].

Попри труднощі у співпраці (зокрема, реструктуризацію проекту), у липні 2011 р. був ухвалений Закон України «Про Державний земельний кадастр»; набуття чинності його положень датовано 1 січнем 2013 р. [33]. Земельний кадастр з зазначеної дати функціонує на сучасній інформаційно-технологічній платформі, ключові елементи якої доступні у відкритому доступі через публічну кадастрову карту. Система використовує програмне забезпечення з відкритим вихідним кодом. У технічному та організаційному аспектах кадастрова система забезпечує високий рівень захисту інформації та обробки даних. На сьогодні платформа опрацьовує понад один мільйон запитів щодня [12]. Інтерфейс національної кадастрової системи постійно вдосконалюється, пропонуючи нові інструменти й корисні функції. Останнім часом активно розширюється спектр електронних інформаційних сервісів цієї системи та покращуються їх функціональні можливості. Окремий модуль системи присвячено нормативно-грошовій оцінці земель сільськогосподарського призначення. У системі забезпечено обмін даними між земельним кадастром і ДРРП. Функції держателя Державного земельного кадастру України виконує Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), а його адмініструванням займається державне підприємство «Центр державного земельного кадастру».

¹ Проект розпочато 30 липня 2004 р. і завершено 30.04.2013 р.



Натомість варто звернути увагу на значні розбіжності між запланованими та тими, що зрештою були реалізовані у зазначеній сфері заходами. В Україні, з урахуванням задекларованих європейських прагнень, а також наявних кращих практик впровадження кадастрових реформ в державах ЄС, важливо б було ще на тому етапі дотримуватись курсу на створення єдиної (унітарної) або об'єднаної кадастрово-реєстраційної системи. Такий підхід узгоджувався б також і з очікуваннями та баченням на той час багатьох українських експертів і практиків у цій галузі. Тим більше, що нормами Закону України № 1952-IV [21], що діяли впродовж 2004–2012 рр., передбачалося саме формування єдиної системи державної реєстрації речових прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно, а також обмежень цих прав у складі державного земельного кадастру. Країні, як зазначалось, на вигідних умовах в 2003 р. було надано кредит Світового банку для реалізації зазначених заходів. Втім, на практиці такої системи створено не було.

Ухваленням Верховною Радою в 2013 р. Закону України «Про Державний земельний кадастр» [33] та внесенням ще у 2010 р. змін до Закону № 1952-IV [21] докорінним чином було переглянуто концептуальні засади формування кадастрово-реєстраційної системи. Якщо до 1 січня 2013 р. в Україні процеси формування земельних ділянок та реєстрації прав на них здійснювалися через єдиний реєстр – Державний реєстр земель, який вело Державне агентство земельних ресурсів України разом із його територіальними органами, то після зазначеної дати формування земельних ділянок мало фіксуватись у Державному земельному кадастрі, тоді як оформлення прав на земельні ділянки – у ДРРП [9]. У підсумку впровадження автоматизованої інтегрованої кадастрово-реєстраційної системи в Україні було замінено створенням двокомпонентної (дуальної) системи, яка згідно наявної європейської практики, може передбачати розподіл функцій, пов'язаних із веденням кадастру та реєстрацією прав власності між двома чи більше організаціями.



Доречним було б відмітити наявність суттєвих відмінностей між кадастром та системою реєстрації прав власності. Хоча обидва стосуються одних і тих самих об'єктів нерухомості, вони характеризують різні аспекти цих об'єктів і мають різне цільове призначення.

Головним об'єктом Земельного кадастру виступає земельна ділянка разом із її фізичними характеристиками. Наявність достатнього обсягу даних, які забезпечують повний опис об'єкта, залишається необхідною умовою для ефективного функціонування кадастру. Ці дані мають включати інформацію про розміри, межі, географічне розташування, якість ґрунтів, категорії земель відповідно до їх цільового призначення, економічну та грошову оцінку вартості, містити відомості про власника чи користувача землі, а також нерухомість, нерозривно пов'язану із земельною ділянкою. За своїм призначенням, Земельний кадастр має охоплювати усю територію держави.

Реєстрація прав власності на нерухомість, на відміну від кадастрової системи, здебільшого акцентується на правових аспектах володіння та користування. Реєстр у першу чергу має включати інформацію про права на земельну ділянку та пов'язані з нею об'єкти нерухомості, про суб'єкти цих прав, а також базові дані про об'єкти нерухомого майна, включаючи земельні ділянки. Обсяг такої інформації, як правило, є значно меншим порівняно з даними, що містяться в Земельному кадастрі, оскільки реєстр передбачає мінімальну кількість відомостей, достатніх для ідентифікації об'єкта. Крім того, на відміну від Земельного кадастру, в Реєстрі прав враховано лише ті об'єкти, які перебувають або потенційно можуть знаходитися в ринковому обігу.

Отже, кадастр орієнтований на відображення технічних і географічних характеристик об'єктів нерухомості, тоді як реєстр прав зосереджується на юридичних аспектах, фіксуючи право власності та пов'язані з ним обмеження. Оскільки кадастр і реєстр прав, охоплюючи одні й ті самі об'єкти (нерухомість), характеризують різні їхні властивості, ці дві системи – кадастрова та реєстраційна – можуть функціонувати незалежно одна від одної та



підпорядковуватися різним державним органам. Такий підхід, відомий як двокомпонентна кадастрово-реєстраційна система, використовується, наприклад, в Португалії, Бельгії, Німеччині, Франції, Польщі, Словенії, Хорватії, на Мальті та в інших країнах світу [34].

Розвиток інформаційних технологій, зокрема геоінформаційних систем, у поєднанні з процесами глобалізації, що сприяють активізації ринків нерухомості, включаючи транснаціональні, підвищення вимог до оперативності, повноти і точності даних про нерухоме майно, визначили появу низки нових тенденцій у розвитку кадастрово-реєстраційних систем світу, серед яких варто виділити такі.

Насамперед, це розвиток багатоцільових кадастрів та реєстрів прав власності, в яких накопичується інформація про земельні ділянки та іншу нерухомість, що може використовуватись не лише для фіскальних чи облікових цілей, але й для виконання ширшого спектру завдань, зокрема спрямованих на забезпечення ефективного управління земельними ресурсами відповідно до принципів сталого розвитку. Багатоцільові реєстри прав, серед іншого, значно підсилюють механізми захисту прав власників, сприяють скороченню кількості судових позовів щодо таких прав та в цілому покращують інвестиційний клімат у державі;

Далі – це інтеграція даних земельного кадастру, включно із його картографічною складовою, та реєстру прав на землю і нерухомість у межах єдиних централізованих на державному рівні автоматизованих кадастрово-реєстраційних систем. Тенденція ця, що бере початок у 1980-х рр., залишається домінуючою донині, отримавши назву "кадастрової реформи". Остання полягає в об'єднанні фіскальних і правових реєстрів (кадастрів) в універсальну кадастрово-реєстраційну систему (unified cadastre and register system), що поєднує функції обліку нерухомості (кадастровий аспект) із реєстрацією прав на неї (юридичний аспект); її дані мають багатоцільове призначення. Автоматизований кадастр серед іншого, стає базою для формування національної інфраструктури геопросторових даних [13], [35].



Унітарні (інтегровані) системи наразі діють в Нідерландах, Швеції, Фінляндії, Італії, Ірландії, Греції, Литві, Естонії, Латвії, Угорщині, Чехії, Румунії, Словаччині [34], [18]. За зазначеної системи держава зосереджує фінансові, технічні та інші ресурси в одній структурі, що дозволяє уникнути дублювання функцій різних реєстраторів і встановити єдину установу, відповідальну за достовірність внесеної до реєстрів інформації. Унітарна або інтегрована кадастрово-реєстраційна система демонструє низку переваг, оскільки є гнучкішою, дешевшою, динамічною і, зрештою, забезпечує більші вигоди для користувачів, а отже, передбачає комплексне вирішення низки проблемних аспектів, що мають місце за застосування двокомпонентної її альтернативи.

Перш за все, система спрямована на ліквідацію дублювання функцій і процедур, пов'язаних із міжвідомчим обміном інформацією, що сприяє значному скороченню витрат на надання послуг, а також тривалості процедур для користувачів, покращує їх взаємодію з системою та забезпечує оперативне оновлення інформації в базі даних. Крім того, система створює сприятливі умови для забезпечення фінансової збалансованості системи, зважаючи на те, що дозволяє використовувати дохідну складову, яка формується завдяки системі реєстрації прав, для покриття витратної складової – кадастру. Такий механізм поступово веде до досягнення фінансової самоокупності всієї системи, забезпечуючи її стабільність і довгострокову функціональність. Не менш важливим аспектом застосування системи є запровадження принципу "єдиного вікна". Це означає, що доступ користувачів до потрібних послуг відбувається за чітко визначеним алгоритмом, без необхідності проходження складних і виснажливих формальних процедур обміну інформацією між різними відомствами. Реалізація цього принципу значно спрощує процес взаємодії з системою, забезпечує зручність та мінімізацію бюрократичних перепон для користувачів [36].

Загальний вектор реформування європейських кадастрово-реєстраційних систем був визначений у рамках ініціативи "Кадастр-2014", запропонованої



Міжнародною федерацією геодезистів (FIG) ще у 1994 р. Ця ініціатива передбачала комплексне дослідження понад тридцяти національних систем із фокусом на аналізі їх переваг і недоліків. Завдяки проведеному аналізу вдалося сформуванати низку концептуальних висновків, найважливішим серед яких стало обґрунтування доцільності забезпечення найближчим часом інтеграції кадастрових і реєстраційних функцій через поєднання відповідних систем. В рамках цієї ініціативи, крім того, були окреслені ключові стратегічні напрями, що визначають основні орієнтири та напрямки розвитку європейських кадастрових систем на наступне двадцятиріччя, спрямовані на підвищення їх ефективності, прозорості та технологічної досконалості [35].

Світова практика демонструє, що в різних країнах існує широкий спектр систем, які застосовуються для ведення кадастрово-реєстраційної діяльності. Загалом, істотних відмінностей для користувачів між унітарною та дуальною кадастрово-реєстраційними системами може і не бути. Такі системи виявлятимуться однаково ефективними за умови належної організації їх роботи, яка включає злагоджену взаємодію між установами, відповідальними за кадастрові та реєстраційні функції. Це передбачає наявність чітко інтегрованих електронних баз даних, які забезпечують безперешкодний обмін інформацією між різними структурами, та впровадження принципу «єдиного вікна», що спрощує процес подання заявок і отримання необхідної інформації з боку користувачів. Ключовим чинником успішної роботи систем залишається не форма їх організації, а якість координації та технологічність процесів. Натомість паралельне функціонування кадастру та реєстру створює значні труднощі, які впливають на ефективність роботи цих систем та їх взаємодію, зокрема:

- формування та розвиток обох систем зазвичай відбуваються із залученням різних технічних платформ, які можуть еволюціонувати неоднаковими темпами. В умовах низького рівня стандартизації це призводить до труднощів у регулюванні інформаційних потоків між системами. Як наслідок – зниження оперативності оновлення інформації в базах даних навіть за умови



формалізованого обміну такими даними, а не лише його здійснення у форматі запитів;

- неминуче дублювання окремих функцій та виконання процедур обміну даними, що в свою чергу веде до зростання часу надання послуг та їх вартості;
- суттєве обмеження здатності кадастрової системи до самоокупності через те, що вона не може бути безпосередньо профінансована за рахунок доходів реєстраційної системи, потребуючи значного бюджетного фінансування або високої вартості послуг для кінцевих користувачів.

В Україні зазначені проблеми загострюються через невисокий рівень виконавської дисципліни, недостатню взаємодію та координацію між державними установами, а також міжвідомчу конкуренцію за контроль над фінансовими потоками, зокрема, бюджетними ресурсами, виділеними на формування та ведення кадастрово-реєстраційної системи, прагнення отримання адміністративної ренти. Ключовим проблемним аспектом залишається відсутність зацікавленості з боку влади у впровадженні прозорих механізмів регулювання земельних відносин, а також відносин власності на нерухоме майно, в тому числі, земельні ділянки. Відтак, серед головних причин зміщення вибору на користь формування двокомпонентної (дуальної) кадастрово-реєстраційної системи в Україні відзначають брак політичної волі, небажання влади сприяти формуванню інституту, здатного забезпечити громадський контроль над діями державних структур, обмежити використання корупційних схем, створити підґрунтя для підвищення ефективності майнового оподаткування [8].

Обґрунтуванням впровадження двокомпонентної системи в Україні натомість стало переконання, що функціонування двох автономних і незалежних систем забезпечить сприятливі умови для здорової конкуренції між ними. У свою чергу, це мало б забезпечити ефективний механізм взаємного контролю, сприяти зниженню ризиків корупційних схем і зловживань владними повноваженнями. За зазначеній структури можливим було б суттєве скорочення ймовірності конфлікту інтересів, зважаючи на те, що кожна її складова працюватиме



автономно і матиме окремі зони відповідальності. Втім, навіть сьогодні все ще не вирішеною залишається проблема, пов'язана з недостатньою наповненістю майнових реєстрів та низькою якістю даних про об'єкти оподаткування. Наявна інформація щодо вищезазначених аспектів залишається настільки суперечливою, що скласти цілісне уявлення про стан реєстрів можливо лише приблизно.

Згідно одних експертних оцінок, ДРРП наповнений в середньому на 40-50%, тоді як Державний земельний кадастр – 70-80% [10], [11, с. 9]. За іншими оцінками, на сьогодні до електронного ДРРП внесено дані лише про 10–15% об'єктів нерухомості від їхньої загальної кількості [24]. Процес реєстрації зазначених об'єктів просувається повільними темпами. Помітне поживання у цьому напрямі, зумовлене зростанням потреб громадян у компенсаціях за державною програмою «Відновлення», спостерігається лише останнім часом. Оскільки однією з ключових умов отримання фінансової допомоги за цією програмою є використання офіційних даних реєстру, це стало додатковим стимулом для активнішої участі у процесі реєстрації. Тим не менш, загальна кількість об'єктів нерухомості по країні, так само як і їх загальна площа, залишаються невизначеними. З наявної інформації відомо, зокрема, про таке. Якщо кількість об'єктів, збудованих та проінвентаризованих до 2013 р. всіма БТІ України, за оцінками Української асоціації бюро технічної інвентаризації «Укртехінвентаризація», становила близько 50 млн будівель, то впродовж 2013–2019 рр. до ДРРП було внесено, за даними Міністерства юстиції на початок 2020 р., лише 7,8 млн об'єктів нерухомості, відмінної від земельних ділянок [37].

Значно більша інформація, як зазначалось, міститься Державному земельному кадастрі, втім, стосується вона в основному даних про земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Особливо складною натомість залишається ситуація з реєстрацією та обліком земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів, зважаючи на те, що значна кількість таких ділянок експлуатується різними користувачами без належного оформлення прав власності чи сплати податків. Окрім того, державні землі, які передаються в



межах норм безоплатної передачі, нерідко використовуються не за своїм цільовим призначенням [37]. Часто недостовірними та, в багатьох випадках, застарілими є дані щодо якісного стану земельних ресурсів, як у цілому, так і по окремих земельних ділянках. Не втрачає актуальності і потреба в усуненні розбіжностей у відомостях про якісний стан земель, що існують між різними установами [7].

Отже, сьогодні рівень наповненості Державного земельного кадастру інформацією про об'єкти, передбачені чинним законодавством, не відповідає сучасним вимогам, що ускладнює ухвалення ефективних управлінських рішень органами державної влади, місцевого самоврядування, а також фізичними та юридичними особами. Все ще не внесено значну частину даних про земельні ділянки, які були оформлені правовстановлюючими документами до 2004 р. Попри достатньо високий рівень технологічної інтеграції кадастру з іншими державними реєстрами, зокрема з ДРРП, паперові документи, що підтверджують право власності, все ще залишаються у пріоритеті. У зв'язку з цим у кадастрі відсутня інформація про близько 4 млн земельних ділянок, на які до 2013 р. було видано державні акти без присвоєння кадастрових номерів. Окрім цього, незареєстровано в кадастрі ще близько 1,5 млн гектарів земель колективної форми власності [12].

Актуальними у цьому контексті є пропозиції щодо принципів ведення земельного кадастру в Україні, розроблені із урахуванням сучасних світових тенденцій [12]. Кадастр, перш за все, має бути повним і завершеним (принцип завершеності), а його дані – точним відображенням змісту документів, які є базою для кадастрового обліку (принцип дзеркальності). Жодні зміни щодо об'єктів нерухомості не повинні набувати юридичної сили без внесення відповідних даних до кадастру (принцип безперервності). Далі, внесення будь-яких змін до відомостей про об'єкт нерухомості у кадастрі допускається виключно за погодженням з власником цього об'єкту (принцип згоди). При цьому будь-які збитки, завдані добросовісному користувачеві кадастру, мають бути



відшкодовані державою чи органом кадастрового обліку (принцип страхування). Нарешті, кадастр має бути єдиним джерелом інформації про земельні ділянки для всіх користувачів (принцип довіри) та залишатись відкритим інформаційним ресурсом, зокрема, для громадського контролю (принцип публічності).

Всупереч зазначеному, навіть у наявних відомостях вітчизняної кадастрової системи виявляється ще значна кількість неточностей і помилок, багато з яких протягом тривалого періоду залишаються невиправленими. Попри це, відповідальності держави за збитки, спричинені помилками в кадастровій чи реєстраційній системі, так і не була передбачено. Зокрема, не було введено спеціального механізму компенсації через фонд відшкодування збитків (гарантійний фонд) для покриття втрат, викликаних такими помилками, хоча такий фонд був передбачений ще Законом України № 1952- IV в редакції 2004 р. Його запровадження так і залишилося лише на рівні законодавчих ініціатив без реальної імплементації [21].

Висновки. В той час як у більшості європейських країн спостерігається тенденція щодо впровадження єдиної кадастрово-реєстраційної системи, в Україні і далі застосовується двокомпонентна (дуальна) кадастрово-реєстраційна система, де функції ведення кадастрового обліку земельних ділянок та реєстрації прав власності на нерухомість залишаються розподіленими між двома окремими державними органами та різними реєстраційними системами. Головна проблема паралельного їх функціонування полягає в тому, що ці дві системи і далі розвиваються окремо одна від одної. Вкрай недостатніми насамперед залишаються рівень та якість наповнення даними ДРРП, в той час як саме завершення формування цього реєстру і має передувати впровадженню реформи із зміни моделі майнового оподаткування, що ґрунтується на оцінці вартості майна.

Запровадження в Україні єдиної кадастрово-реєстраційної системи, яка б забезпечувала ведення земельного кадастру та реєстрацію прав на землю й іншу нерухомість одним органом за уніфікованими правилами, в більшому ступені



відповідало б сучасній європейській практиці створення таких систем. Втім, реалізацію таких заходів доцільніше розглядати в довгостроковій перспективі, враховуючи виклики, пов'язані з воєнним станом і труднощі фінансового забезпечення необхідних змін у нинішніх умовах. Результативність подальших кроків в напрямку впровадження сучасної системи державної реєстрації прав власності на нерухомість може обумовлюватись лише поетапною їх реалізацією.

Наразі пріоритетним завданням залишається упорядкування наявних даних у чинних реєстрах і кадастрі, що також сприятиме пришвидшенню процесу їх наповнення. Насамперед це стосується ДРРП, оскільки найбільші інформаційні прогалини, як і раніше, стосуються саме об'єктів нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки. Повільне оновлення інформації в ДРРП зумовлене тим, що нові дані зазвичай додаються лише під час здійснення правочинів із майном (дарування, оформлення спадщини, купівля-продаж та ін.). З цією метою необхідним залишається:

- забезпечення перенесення до ДРРП даних з його обширної архівної складової, насамперед даних Реєстру прав власності на нерухоме майно;
- подальше поступове оцифровування архівів БТІ з метою внесення інформації, що міститься в них, до електронного ДРРП, передбачивши необхідне фінансування цього процесу;
- розроблення процедури для забезпечення реєстрації у ДРРП об'єктів нерухомості, інформація про які була втрачена через пошкодження чи знищення архівів БТІ у результаті бойових дій.

Незавершене формування майнових реєстрів, зокрема Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, їх недостатня інтеграція з іншими державними інформаційними системами, а також численні неточності в існуючих даних продовжують залишатися не лише причинами неефективності чинної системи майнового оподаткування, але й одним із стримуючих факторів для впровадження нової моделі оподаткування, заснованої на вартості майна.



Список використаних джерел

1. Степанова Т.В. Щодо шляхів підвищення ефективності електронних реєстрів та баз даних (на прикладі житлової, земельної сфер, сфери фінансових послуг, правосуддя та виконання судових актів). *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.35>.
2. Джус М. Тернистий шлях цифровізації майнових реєстрів. *Дзеркало тижня*. 2024, 23 трав. URL: <https://zn.ua/ukr/local-government/ternistij-shljakh-tsifrovizatsiji-majnovikh-rejestriv.html>.
3. Малютяк В.В. Правові засади державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Наукові записки. Серія: Право*. 2024. № 16. DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230-2024-16-124-128>.
4. Таранова О.О. Проблемні аспекти діяльності реєстру речових прав на нерухоме майно в Україні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 1. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/44>.
5. Дмитрик О.О. Деякі проблеми ведення державного земельного кадастру у контексті сплати земельного податку. Теоретичні та практичні проблеми земельної реформи в Україні : зб. наук. пр. за матеріалами круглого столу (м. Харків, 15 лист. 2019 р.). Харків: НДІ ПЗІР НАПрНУ, 2019. С. 133–137. URL: <https://openarchive.nure.ua/entities/publication/14cd1089-0b5f-4251-952c-457b62158b0a>.
6. Лісова Т.В., Хомінець С.В., Данілік Д.М. Правові проблеми при вчиненні реєстраційних дій в аспекті реєстрації прав на земельні ділянки. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.03.23>.
7. Тихенко О.В. Проблеми ведення обліку якості земель у системі Державного земельного кадастру України. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 3. С. 34–38. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewById/79423>.



8. Кадастрово-реєстраційна система в Україні: нинішній стан і перспективи розвитку. Аналітична доповідь Центра Разумкова. *Національна безпека і оборона*. 2001. № 6(124). URL: https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD124_2011_ukr.pdf.

9. Бахуринська М.М. Новели правового регулювання державної реєстрації прав на земельні ділянки. *Юридичний радник*. 2013. № 5(71). URL: <https://surl.lu/zzcyon>.

10. Швабій К., Богдан Т., Джус М., Кошук Т., Новицька Н., Пасічний М., Онищук І., Остріщенко Ю. Діагностика системи місцевого оподаткування: аналітичний звіт. Growford Institute. Програма "U-LEAD" з Європою, 2023. URL: <https://u-lead.org.ua/news/291>.

11. Deininger K., Ayalew Ali D., Bukin E., Martyn A. Reforming Land Valuation and Taxation in Ukraine: A Path towards greater Sustainability Fairness, and Transparency. Policy Research working paper. Washington, D.C.: World Bank Group. December, 2024. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099018512112432292>.

12. Дорош Й.М., Ібатуллін Ш.І., Тарнопольський А.В., Дорош О.С. Наукове обґрунтування удосконалення системи державного земельного кадастру в Україні: теоретичні та методологічні засади. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2020. № 1. С. 38–49. DOI: <https://doi.org/10.31548/zemleustriy2020.01.05>.

13. Попов А.С. Кадастрові та реєстраційні системи країн світу: монографія / Харк. нац. аграр. ун-т. Х.: ХНАУ, 2014. 216 с.

14. Кручок Н.С. Класифікація систем реєстрації прав на нерухомість. Облік і фінанси АПК: науково-освітній портал. URL: <https://magazine.faaf.org.ua/klasifikaciya-sistem-reestracii-prav-na-neruhomist.html>.

15. Kozlova T., Burdilna Y., Pismenna M. Correspondence between cadastral-register system of Ukraine and standards of similar EU systems. *Proceedings of National Aviation University*. 2013. Vol. 57, № 4. P. 100–106. DOI: <https://doi.org/10.18372/2306-1472.57.5566>.



16. Tsvigun I. The legal mechanism of interaction of the land cadastre with other registers under the legislation of Ukraine and Poland. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2022. № 3. С. 79–85. DOI: <https://doi.org/10.30525/2592-8813-2022-3-10>.
17. Тихенко О.В. Особливості формування багатоцільового кадастру в Україні. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2018. № 2. С. 50–57. DOI: <https://doi.org/10.31548/zemleustriy2018.02.050>.
18. Cadastral Information System: A Resource for the EU Policies. Overview on the Cadastral Systems of the EU Member States. Agenzia del Territorio Report, 2008 Edition. URL: <http://www.bibliotecaspa.org.ar/greenstone/collect/libagr/index/assoc/HASH0137.dir/doc.pdf>.
19. Про заходи щодо створення системи реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.1998 № 192. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192-98-%D0%BF/ed20030129#Text>.
20. Про затвердження Тимчасового положення про порядок державної реєстрації права власності та інших речових прав на нерухоме майно: Наказ Міністерства юстиції України від 07.02.2002 р. № 7/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0157-02/ed20130101#Text>.
21. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15/ed20240415#Text>.
22. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1141-2011-%D0%BF#Text>.
23. Оцифрування технічної документації: внутрішні виклики в Україні та міжнародний досвід. Right to Protection Charitable Fund. December 30, 2023. URL: <https://r2p.org.ua/en/page/otsyfruvannia-tekhnichnoi-dokumentatsii-vnutrishni-vyklyky-v-ukraini-ta-mizhnarodnyi-dosvid>.



24. Чому українці не вносять права на свою нерухомість в електронний реєстр. *Дзеркало тижня*. 2024, 16 груд. URL: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/chomu-ukrajintsi-ne-vnosjat-prava-na-svoju-nerukhomist-v-elektronnij-rejestr.html>.

25. Про запровадження експериментального проекту щодо отримання державним реєстратором прав на нерухоме майно за допомогою Державного реєстру речових прав на нерухоме майно відомостей про державну реєстрацію права власності на нерухоме майно, що перебувають у розпорядженні комунальних підприємств бюро технічної інвентаризації на паперових носіях, та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 28.04.2021 р. № 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2021-%D0%BF#Text>.

26. Сформовано понад 11 тисяч електронних запитів через ДРПП до БТІ. Міністерство юстиції України. 2024, 27 лют. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/sformovano-ponad-11-tisyach-elektronnih-zapitiv-cherez-drrp-do-bti>.

27. Про Стратегічний план діяльності Департаменту комунальної власності м. Києва: Наказ Департаменту комунальної власності м. Києва від 27.08.2019 р. №389. URL: <https://surl.li/yqbbjx>.

28. Щодо надання інформації: Комунальне підприємство Київської міської ради «Київське міське бюро технічної інвентаризації». Лист від 27.07.2020 р. № 062/14. URL: <https://kievvlavlast.com.ua/project/resources/attachments/vfLZMyU3.pdf>.

29. Більше 80 мільйонів оцифрованих сторінок з архівів БТІ отримали офіційний статус. Офіційний портал Києва. 2025, 5 берез. URL: https://kyivcity.gov.ua/news/bilshe_80_milyoniv_otsifrovanikh_storinok_z_arkhiviv_bti_otrimali_ofitsiyniy_status/.

30. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції: Закон України від 14.07.2015 р. № 597-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/597-19#Text>.



31. Про внесення змін до Цивільного кодексу України та деяких інших законів України щодо особливостей надання відомостей публічних електронних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції України, та деяких інших публічних електронних реєстрів: Закон України від 21.08.2025 р. № 4576-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4576-20#Text>.

32. Rural Land Titling & Cadastre Development Project: Project Details. World Bank Group. 2003. URL: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P035777?lang=ru>.

33. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7.07.2011 р. № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>.

34. De Vries W.T., Laarakker P.M., Wouters H.J. Living apart together: A comparative evaluation of mergers of cadastral agencies and public land registers in Europe. *Transforming Government: People, Process and Policy*. 2015. Vol. 9, № 4. P. 545–562. DOI: <https://doi.org/10.1108/TG-09-2014-0040>.

35. Cadastre 2014 and Beyond. / Ed. by D. Steudler. FIG Report. 2016. № 61. URL: <https://fig.net/resources/publications/figpub/pub61/Figpub61.pdf>.

36. Mapamula R.T., Paradzayi C., Kurwakumire E. A Comparative Study of Cadastre 2014 and the Zimbabwean Cadastral System. *South African Journal of Geomatics*. 2016. Vol. 5, № 1. P. 31–48. DOI: <http://dx.doi.org/10.4314/sajg.v5i1.3>.

37. Сімонова Л., Букреєва О. Квартира без землі – що голова без тулуба. *Дзеркало тижня*. 2020. 24 груд. URL: <https://zn.ua/ukr/finances/kvartira-bez-zemli-shcho-holova-bez-tuluba.html>.