

УДК 342.9:347.214.2

Вдосконалення законодавства у сфері ведення державної реєстрації прав на земельну та іншу нерухомість в Україні

Ясінецька І.А.

доктор економічних наук, доцент,
Подільський державний аграрно-технічний університет

Потапський Ю.В.

кандидат сільськогосподарських наук
Подільський державний аграрно-технічний університет

У статті відображено результати досліджень законодавства щодо ведення державної реєстрації прав на земельну та іншу нерухомість в Україні. За результатами встановлено що під час здійснення державної реєстрації права власності на земельну ділянку в Державному реєстрі прав на нерухоме майно обов'язковій реєстрації підлягають: 1) особа, яка є власником земельної ділянки; 2) належне їй право власності на земельну ділянку та 3) об'єкт права власності, тобто земельна ділянка з її характеристиками (місцем розташування, площею, цільовим призначенням тощо). Не можна зареєструвати право власності громадянина на земельну ділянку, якщо у цьому ж реєстрі не описати саму земельну ділянку як об'єкт його права власності, тобто не зазначити її розмір та місце розташування. Отримані результати досліджень підтверджують, що під час проведення земельної реформи в Україні виникла низка невирішених питань, які сприяють зловживанню у сфері управління земельними ресурсами та ухиленню від наповнення державного бюджету. Реалізація зазначених норм законодавства неможлива без функціонування належного контролю над виконанням робіт із землеустрою і кадастру та топографо-геодезичною і картографічною діяльністю.

Ключові слова: законодавство, нерухомість, земельна ділянка.

Ясинецкая И.А., Потапский Ю.В. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНУЮ И ДРУГУЮ НЕДВИЖИМОСТЬ В УКРАИНЕ

В статье отражены результаты исследований законодательства по ведению государственной регистрации прав на земельную и другую недвижимость в Украине. По результатам установлено, что при осуществлении государственной регистрации права собственности на земельный участок в Государственном реестре прав на недвижимое имущество обязательной регистрации подлежат: 1) лицо, являющееся собственником земельного участка; 2) принадлежащее ей право собственности на земельный участок и 3) объект права собственности, то есть земельный участок с его характеристиками (месторасположением, площадью, целевым назначением и т. д.). Нельзя зарегистрировать право собственности гражданина на земельный участок, если в этом же реестре не описать сам земельный участок как объект его права собственности, то есть не отметить ее размер и местоположение. Полученные результаты исследований подтверждают, что при проведении земельной реформы в Украине возник ряд нерешенных вопросов, которые способствуют злоупотреблению в сфере управления земельными ресурсами и уклонения от наложения государственного бюджета. Реализация указанных норм законодательства невозможна без функционирования надлежащего контроля над выполнением работ по землеустройству и кадастру и топографо-геодезической и картографической деятельностью.

Ключевые слова: законодательство, недвижимость, земельный участок.

Yasinetska I.A., Potapsky Y.V. IMPROVEMENT OF LEGISLATION IN THE FIELD OF STATE REGISTRATION OF RIGHTS TO LAND AND OTHER REAL ESTATE IN UKRAINE

The article reflects the results of studies of legislation on the state registration of rights to land and other real estate in Ukraine. According to the results it is established that in the course of the state registration of the ownership of a land plot in the State Register of Rights to Immovable Property, the following are subject to mandatory registration: 1) the person who owns the land plot; 2) the ownership of the land plot belonging to it and 3) the object of ownership, that is, the land plot with its characteristics (location, area, purpose, etc.). After all, it is impossible to register the right of ownership of a citizen to a land plot if the land plot itself is not described in the same registry as an object of its property right, that is, its size and location should not be noted. The obtained research results confirm that during the land reform in Ukraine a number of unresolved issues arose that contribute to abuse in the sphere of land management and evasion from filling the state budget. Therefore, the implementation of these norms of law is impossible without proper control over the performance of land management and cadastre and topographic and geodetic and cartographic activities.

Keywords: legislation, real estate, land.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Здійснення в Україні широкомасштабної земельної реформи цілком закономірно поставило питання про формування у нашій країні повноцінної інфраструктури регулювання земельних відносин. До основних елементів цієї інфраструктури належать Державний земельний кадастр та державна реєстрація прав на землю та інше нерухоме майно.

Для ефективного управління нерухомістю, об'єктивного оподаткування та підвищення якості моделей прогнозування соціально-економічних явищ кадастр нерухомості повинен містити моніторингову інформацію. Така інформація дасть змогу внести певні корективи в процеси управління територіями, дати об'єктивну економічну та екологічну оцінку процесам, які розвиваються на даній території. Для цього в кадастрі повинен міститися блок порівняльного аналізу та аналітичного прогнозу, а також повинні бути визначені функції державних органів влади під час формування кадастру нерухомості. Для координації діяльності різних міністерств, відомств, підприємств та організацій, розроблення нормативно-правової, методичної та технічної документації з питань створення та ведення кадастру нерухомості, організації й управління регіональними та місцевими структурними підрозділами кадастру нерухомості, координації міжнародних зв'язків та державних програм у галузі кадастру нерухомості передбачено створення Національного агентства з кадастру нерухомості. Не випадково останнім часом у країні реалізується низка заходів, спрямованих на створення законодавчих засад, необхідних для формування зазначених інститутів [1].

Утім, на жаль, уже в ході реалізації таких заходів виявилось, що посадові особи, яким за їх статусом належить опікуватися формуванням нової системи державної реєстрації прав на нерухомість та Державного земельного кадастру, не мають чіткого та однозначного уявлення щодо того, в який спосіб ці інститути мають бути створені та функціонувати.

Йдеться не лише про те, що до цього часу Міністерство юстиції України та Держкомзем України ведуть дискусію про те, на який із цих органів влади має бути покладено функцію державної реєстрації прав на земельну та неземельну нерухомість. Бентежить й те, що не всі чільні посадовці, передусім Держкомзему України, чітко розуміють та вірно трактують поняття державного земельного

кадастру та державної реєстрації прав на нерухоме майно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика вдосконалення ведення державного земельного кадастру та реєстрації прав на нерухоме майно в Україні висвітлена в роботах широкого кола вітчизняних науковців, таких як А.С. Даниленко, Ю.О. Карпінський, В.В. Кулініч, А.А. Лященко, Л.Я. Новаковський, М.Г. Ступень, А.М. Третьак та ін. Багато вчених у своїх дослідженнях торкаються охорони і раціонального використання земель, оптимізації угідь, консолідації природних ресурсів

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – аналіз окремих проблем щодо ведення державної реєстрації прав на нерухомість на сучасному етапі розвитку земельних відносин в Україні і дослідження шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державна реєстрація прав на землю та інше нерухоме майно стала важливою складовою частиною правового механізму набуття та реалізації прав на землю у країнах із ринковою економікою. Роль державної реєстрації прав на нерухомість у більшості країн полягає у підтвердженні державою фактів виникнення, зміни чи припинення прав на землю у процесі ринкового обігу земельних ділянок.

Державна реєстрація – це юридичне посвідчення нової земельної ділянки або змін у її правовому режимі, яке здійснюється внесенням установлених чинним законодавством записів її фізичних або юридичних характеристик до Державного земельного кадастру, присвоєнням ідентифікаційного (кадастрового) номера та видачею відповідного документа про реєстрацію земельної ділянки або зміни в її правовому режимі [2].

На жаль, в Україні до останнього часу не приділялося належної уваги створенню ринково орієнтованої системи державної реєстрації прав на нерухомість. Незважаючи на розпочату в 1992 р. приватизацію земель та формування ринкової інфраструктури у сфері земельних відносин, у країні фактично існує система державної реєстрації, яка сформувалася до початку приватизації земель.

Земельним кодексом України, який було прийнято 25 жовтня 2001 р. [3] та введено у дію з 1 січня 2002 р., передбачається принципово інша система державної реєстрації державних актів на землю. Згідно зі ст. 202 Кодексу, державна реєстрація земельних

ділянок повинна здійснюватися у складі державного реєстру земель, який складається з двох частин: а) Книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок; б) Поземельної книги, яка містить відомості про земельну ділянку[4].

Слід зазначити, що після прийняття Земельного кодексу України загострилася боротьба між трьома відомствами – Міністерством юстиції, Держкомземом та Держбудом – за право ведення державної реєстрації прав на земельну та неземельну нерухомість. Однак Указом від 17 лютого 2003 р. «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» [5] Президент України вирішив цей спір на користь Держкомзему. Ст. 196 Кодексу також зазначає, що державна реєстрація земельних ділянок є складовою частиною Державного земельного кадастру. А у ст. 204 Земельного кодексу проголошується, що порядок ведення державного земельного кадастру, включаючи і державну реєстрацію земельних ділянок, встановлюється законом. Однак зазначені статті Земельного кодексу не містять норм прямої дії, адже на їх виконання Прикінцевими положеннями Кодексу передбачається розроблення закону про Державний земельний кадастр та Закону про державну реєстрацію земельних ділянок.

Із метою створення повноцінної законодавчої бази для здійснення державної реєстрації прав на нерухомість 1 липня 2004 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» [6].

У цілому Закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» заслуговує позитивної оцінки. У ньому знайшли відображення положення, які дістали назву «принципи одного вікна». Ці положення полягають у такому. По-перше, в основі закріпленої в Законі системи державної реєстрації прав на нерухоме майно покладено принцип єдності, нерозділення нерухомості як об'єкта прав, що підлягатимуть державній реєстрації. Цей принцип закріплюється у новому Цивільному кодексі України і полягає в тому, що земельна ділянка та пов'язане із нею майно, яке не можна відділити від ділянки без завдання істотної шкоди цьому майну (будівлі, споруди тощо), охоплюються

поняттям нерухомості або нерухомого майна.

По-друге, згідно із новим Законом, державна реєстрація прав на нерухоме майно (включаючи права на всі види нерухомості) здійснюватиметься за єдиними правилами і в єдиному державному реєстрі. По-третє, у Законі «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» знайшов відображення і такий принцип «одного вікна», який передбачає створення єдиної системи спеціалізованих державних органів, які здійснюватимуть державну реєстрацію прав на нерухоме майно. Мета цього Закону полягає в необхідності запровадження в країні системи державної реєстрації прав на земельну та неземельну нерухомість за принципом «одного вікна». Цей принцип означає, що право власності та інші права на землю та інше нерухоме майно мають реєструватися в одному органі, за єдиними правилами, а земельна ділянка та розташована на ній будівля повинні реєструватися як один об'єкт права власності [7].

Тим самим було зафіксоване проходження важливого рубіжного етапу на шляху формування в нашій країні нової, цивілізованої системи державної реєстрації прав на нерухоме майно, адже державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обмежень визначається Законом як офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, що супроводжується внесенням даних до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. Іншими словами, із уведенням у дію цього Закону лише державна реєстрація прав, відповідно до норм цього Закону, тягне за собою виникнення права власності та інших прав на земельну та неземельну нерухомість.

Державний реєстр прав на нерухоме майно, ведення якого є основною функцією державної реєстрації прав на нерухомість, є єдиною державною інформаційною системою, котра містить офіційно підтверджені та гарантовані державою (достовірні) відомості про речові права на нерухоме майно, їх обмеження, суб'єктів речових прав, об'єкти нерухомого майна (будівлі, споруди, земельні ділянки тощо), які належать відповідним суб'єктам, а також відомості про правочини, вчинені щодо таких об'єктів нерухомого майна

Виникає питання про те, як співвідносяться між собою ведення державного земельного кадастру та державна реєстрація прав на нерухомість. Зокрема, що має бути первин-

ним: включення відомостей про земельну ділянку (реєстрація) до Державного земельного кадастру чи реєстрація прав на цю земельну ділянку у Державному реєстрі прав на нерухоме майно?

Слід зазначити, що відповідь на дане запитання має не лише теоретичний, а й практичний інтерес, адже набувач права власності чи іншого речового права на земельну ділянку повинен знати, в якому порядку він має оформити (зареєструвати) набуте право. Зокрема, його цікавить те, чи повинен він спочатку здійснити реєстрацію набутої земельної ділянки у Державному земельному кадастрі, а лише потім зареєструвати набуте право на землю у Державному реєстрі прав на нерухоме майно, чи навпаки. На жаль, чинне законодавство України із даного питання є дуже суперечливим і не дає однозначної відповіді на поставлене питання. Так, п. 2 ст. 4 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» зазначає, що дані обліку земельних ділянок у Державному земельному кадастрі та кадастровий номер об'єкта нерухомості є основою для формування Державного реєстру прав. Отже, із Закону нібито випливає, що набута у власність, постійне користування чи оренду земельна ділянка має спочатку бути зареєстрована у Державному земельному кадастрі, де їй повинен бути присвоєний кадастровий (реєстраційний) номер, і лише після цього набувач земельної ділянки повинен зареєструвати набуте на неї право в Державному реєстрі прав на нерухоме майно.

Разом із тим, інший закон, а саме Земельний кодекс України, фактично заперечує такий порядок реєстрації. Справа у тому, що згідно зі ст. 79 Кодексу [8], земельною ділянкою визнається «частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, із визначеними щодо неї правами». Отже, за Кодексом земельна ділянка є не просто частиною земної поверхні із певним місцем розташування та межами, обов'язковою ознакою земельної ділянки є належність її певному суб'єкту на певних правах.

Тобто, для того щоб зареєструвати набуто у власність чи користування земельну ділянку в Державному земельному кадастрі, набувач уже повинен мати права на неї. Але ж такі права, як встановлює ст. 125 Земельного кодексу України, виникають виключно після їх державної реєстрації.

Більше того, у ст. 2 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме

майно та їх обмежень» зазначається, що саме Державний реєстр прав на нерухоме майно та їх обмежень є єдиною державною інформаційною системою, яка містить відомості про речові права на нерухоме майно, їх обмеження, суб'єктів речових прав, технічні характеристики об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд тощо), кадастровий план земельної ділянки, а також відомості про правочини, вчинені щодо таких об'єктів нерухомого майна. Інші інформаційні системи, які містять відомості про земельні ділянки, зокрема відомості з Державного земельного кадастру, на такий статус претендувати не можуть [9].

Таким чином, із вищевикладеного випливає, що особа, яка, наприклад, уклала договір купівлі-продажу земельної ділянки як покупець, після нотаріального посвідчення такого договору повинна спочатку зареєструвати цей договір у Державному реєстрі прав на нерухоме майно, набувши статус власника земельної ділянки, і лише після цього ділянка підлягає реєстрації у Державному земельному кадастрі. Тому п. 2 ст. 4 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», який зазначає, що дані обліку земельних ділянок у Державному земельному кадастрі та кадастровий номер об'єкта нерухомості є основою для формування Державного реєстру прав, має тлумачитися таким чином, що внесення відомостей про земельну ділянку до Державного реєстру прав на нерухоме майно є основою для внесення відомостей про цю земельну ділянку до Державного земельного кадастру, а не навпаки.

Окрім того, слід мати на увазі, що Державний реєстр прав на нерухоме майно та Державний земельний кадастр є принципово відмінними за своїм змістом. Так, згідно зі ст. 12 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», структура Державного реєстру прав включає три грипи відомостей, а саме: 1) дані про зареєстровані речові права та їх обмеження; 2) дані про суб'єктів речових прав; 3) дані про об'єкти нерухомого майна, тому для ведення повноцінного Державного реєстру прав до нього має вноситися мінімально необхідний обсяг відомостей [10].

Для реєстрації прав на земельні ділянки до зазначеного реєстру достатньо внести відомості про розмір та місцезнаходження ділянки. Справа полягає в тому, що Державний реєстр прав дає відповідь лише на одне питання: хто

є суб'єктом прав на дану земельну ділянку й якого роду (змісту) ці права, тому внесення до Державного реєстру прав інших відомостей про земельну ділянку лише інформаційно обтяжує його і не є необхідним.

На відміну від Державного реєстру прав у Державному земельному кадастрі має бути відображено значно більший обсяг даних про земельну ділянку. Крім розміру та місцезнаходження ділянки, у кадастрі мають відображатися дані про грошову оцінку земельної ділянки, про категорію земель за цільовим призначенням земельної ділянки, відомості щодо власників або користувачів земельної ділянки, а також інші дані, передбачені нормативно-правовими актами з питань Державного земельного кадастру.

Як бачимо, у Державному земельному кадастрі відображається багато даних, які можуть часто змінюватися. Наприклад, за незмінних розміру, місця розташування та власника (користувача) земельної ділянки її цільове призначення, грошова оцінка та деякі інші характеристики можуть часто змінюватися. Особливо це стосується грошової оцінки земельної ділянки, величина якої залежить від прокладення до (чи повз) ділянки нових комунікацій (доріг, засобів зв'язку тощо), облаштування території, які роблять її місце розташування більш вигідним, та ринкової кон'юнктури. Якщо включати всі ці дані до Державного реєстру прав, доведеться вносити до нього зміни ледь не щорічно. Все це робить зазначений реєстр нестабільним, а головне – вищеазначені додаткові відомості не впливають на характер прав власників чи користувачів конкретних земельних ділянок.

На жаль, під час прийняття Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» до нього включили як принципове, але, на нашу думку, глибоко помилкове положення про те, що державна реєстрація речових прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно здійснюється у складі Державного земельного кадастру. Чим мотивується така позиція законодавця? Формальна причина полягає в тому, що аналогічне положення закріплене й у низці статей Земельного кодексу України.

На жаль, під час формулювання в проєкті Земельного кодексу України положень про здійснення функції реєстрації прав на нерухомість у складі Державного земельного кадастру було використано не завжди точну та однозначну термінологію. Зокрема, у ст. 15 Кодексу зазначається, що до повнова-

жень центрального органу виконавчої влади із питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин належить ведення державного земельного кадастру, у тому числі державної реєстрації земельних ділянок. Аналогічно викладається і ст. 196 (складові частини державного земельного кадастру), відповідно до якої Державний земельний кадастр включає державну реєстрацію земельних ділянок. Натомість ст. 202 Земельного кодексу України (Державна реєстрація земельних ділянок) визначає, що державна реєстрація земельних ділянок здійснюється у складі Державного реєстру земель, який складається із двох частин: а) Книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок; б) Поземельної книги, яка містить відомості про земельну ділянку [11].

А в інших статтях Кодексу положення про суть державної реєстрації є викладеними, на нашу думку, більш точно і вірно. Так, ст. 125 твердить: право власності та право постійного користування на земельну ділянку виникає після одержання її власником або користувачем документа, що посвідчує право власності чи право постійного користування земельною ділянкою, та його державної реєстрації. А право на оренду земельної ділянки виникає після укладення договору оренди та його державної реєстрації.

Аналогічну норму містить і ст. 100 Земельного кодексу, яка зазначає, що право земельного сервітуту виникає після його державної реєстрації в порядку, встановленому для державної реєстрації прав на земельну ділянку. У цих статтях на відміну від положень статей 15, 196 та 202 визначається, що основним об'єктом державної реєстрації є не земельні ділянки, а права на них.

Тоді виникає питання: може, у Земельному кодексі були передбачені дві різні реєстраційні системи: державна реєстрація земельних ділянок та державна реєстрація прав на землю? Вважаємо, що відповідь на дане питання міститься у п. 6 Розділу IX «Прикінцеві положення», де записано таке: Кабінету Міністрів України створити Державний земельний (іпотечний) банк із відповідною інфраструктурою та запровадити державну реєстрацію прав на землю відповідно до ст. 202 цього Кодексу. Із наведеного положення випливає, що зобов'язуючи уряд України запровадити державну реєстрацію прав на землю відповідно до ст. 202 цього

Кодексу, законодавець під державною реєстрацією земельних ділянок мав на увазі державну реєстрацію прав на землю.

Висновки з цього дослідження. Втім, незважаючи на введення Закону в дію, чомусь ми, власники нерухомого майна, для того щоб зареєструвати права на нього, продовжуємо

стукати не в одне, а щонайменше у п'ять вікон. На нашу думку, основна причина полягає у тому, що не тільки в суспільстві, але й у посадових осіб органів влади відсутнє передусім чітке уявлення про те, що таке Державна реєстрація прав та Державний земельний кадастр, і в який спосіб вони мають «співіснувати».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Земельні відносини в Україні (Законодавчі і нормативні документи). – К. : Урожай, 2001.
2. Землепорядкування та землеустрій. Нормативно-правові акти та роз'яснення. – К. : Вид. Паливода А.В., 2007.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001.
4. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень».
5. Нормативно-правові акти з питань земельних відносин. – К. : Урожай, 2003.
6. Землепорядний вісник. – 2014–2016.
7. Закон України «Про Землеустрій» від 22.05.2003.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади».
9. Погрібний О.О. Земельне право України / О.О. Погрібного, І.І. Каракаш. – К. : Істина, 2003. – 448 с.
10. Новаковський Л.Я. Регіональна земельна політика / Л.Я. Новаковський, М.І. Шквир. – К. : Урожай, 2006.
11. Відомчі нормативно-правові акти з питань земельних відносин / Держземагенство України. – К., 2011.