А.В. Корецький,
к.е.н., доц., доцент кафедри
права та законотворчого процесу ХарРІ НАДУ;
Г.В. Костюков,
к.е.н., ст. викладач кафедри
геодезії та планування сільських населених місць
ХНАУ ім. В.В. Докучаєва

УДОСКОНАЛЕННЯ РЕЄСТРУ ЗЕМЕЛЬ ЯК ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Обґрунтовано альтернативу державному акту на землю, запропоновано видавати документ на землю, який забезпечує повноту і достовірність інформації про стан земельної ділянки та зміну власника в часі.

Ключові слова: реєстр земель, земельні ресурси, державний акт на землю.

Необхідність досліджень у сфері земельних ресурсів обумовлена розбіжностями чинного законодавства, зокрема Цивільного та Земельного кодексів України, щодо правовстановлюючих документів права власності на земельну ділянку чи права постійного користування земельною ділянкою та моменту виникнення прав.

Відповідно до ст. 328 Цивільного кодексу України, право власності набувається на підставах, що не заборонені законом, зокрема із правочинів [4], а згідно із Земельним кодексом України, “право власності та право постійного користування земельною ділянкою виникає лише після одержання її власником або користувачем документа, що посвідчує право власності чи право постійного користування земельною ділянкою, та її державної реєстрації” [3].

Як свідчить практика, досить часто з моменту укладення цивільно-правової угоди до отримання державного акта минає певний час (іноді більше року) і протягом цього часу фактичний власник не має права (не може) використовувати земельну ділянку, що належить йому, чим порушуються його конституційні права, гарантовані ст. 41 Конституції України [1].

Головним завданням земельного кадастру як одного з інструментів державного управління земельними ресурсами є забезпечення повноти і

достовірності відомостей про всі земельні ділянки на основі єдиної системи земельно-кадастрової інформації, координат і кадастрових номерів [3]. Можна вважати, що на державному рівні повнота інформації про земельну ділянку визначена наказом Державного комітету України по земельних ресурсах "Про затвердження вимог до структури, змісту та формату файла обміну даними результатів землевпорядних робіт в електронному вигляді на магнітних носіях" від 23 травня 2003 р. № 136 [5], який, на наш погляд, достатньою мірою відображає природні, технічні, просторові, економічні аспекти земельної ділянки та юридичні підстави набуття її у власність або користування.

Право власності на земельну ділянку і право постійного користування нею посвідчується державними актами, а право оренди землі оформлюється договором [3]. Форму державного акта затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002 р. № 449 [7], а форму типового договору оренди землі – постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 р. № 220 [9].

Державний комітет України по земельних ресурсах започаткував державний реєстр земель в електронному вигляді, затвердивши порядок його ведення своїм наказом від 2 липня 2003 р. № 174 [8], хоча державна реєстрація нерухомого майна легалізована лише 8 серпня 2004 р. з прийняттям Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" [2].

Об'єктами нерухомого майна є земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення [4]. Індивідуально визначені земельні ділянки, земельні частини (паї) та права на них є об'єктом земельних правовідносин. Більш визначеним є поняття земельної ділянки як об'єкта права власності – "частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами" [3].

Ст. 181 Цивільного кодексу відносить земельну ділянку до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість). Юридично значущі ознаки земельної

ділянки як об’єкта права власності відображені в ст. 373 Цивільного кодексу. Так, право власності на землю (земельну ділянку) набувається і здійснюється відповідно до Закону. Принципово важливим є те, що право власності на земельну ділянку поширюється на поверхневий (ґрунтовий) шар у межах цієї ділянки, на водні об’єкти, ліси, багаторічні насадження, які на ній знаходяться, а також на простір, що є над і під поверхнею ділянки, висотою та глибиною, які необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд [4].

Відповідно до ст. 90 Земельного кодексу України [3], власники земельних ділянок мають право:

а) продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину;

б) самостійно господарювати на землі;

в) власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену сільськогосподарську продукцію;

г) використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об’єкти, а також інші корисні властивості землі;

ґ) на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом;

д) споруджувати жилі будинки, виробничі та інші будівлі й споруди.

Наголошуємо на тому, що згідно із Земельним кодексом України, “право власності та право постійного користування на земельну ділянку виникає лише після одержання її власником або користувачем документа, що посвідчує право власності чи право постійного користування земельною ділянкою, та його державної реєстрації” [3].

Обов’язковій державній реєстрації, відповідно до ст. 4 Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” [2], підлягають речові права на нерухоме майно, що знаходиться на території України, фізичних та юридичних осіб, держави, територіальних громад, іноземців та осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб, міжнародних організацій, іноземних держав, а саме:

1) право власності на нерухоме майно;

2) речові права на чуже нерухоме майно:

– право володіння;

– право користування (сервітут);

– право постійного користування земельною ділянкою;

– право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис);

–право забудови земельної ділянки (суперфіцій);

– право користування нерухомим майном строком більш як один рік.

Як бачимо, об'єктом реєстрації стають не лише розмір і місцезнаходження, а і правова історія земельних ділянок, до якої входять дані про всіх попередніх її власників або користувачів, характер використання ділянки в минулому, дані про угоди чи інші юридичні дії тощо.

Сама процедура Державної реєстрації речових прав, яка вводиться в Україні, виписана на законодавчому рівні й проводиться в такому порядку:

– облік заяви про державну реєстрацію речових прав;

– прийняття і перевірка документів, поданих для державної реєстрації речових прав;

– установлення відсутності підстав для відмови в державній реєстрації речових прав;

– державна реєстрація речових прав або відмова в такій реєстрації прав та внесення даних до Державного реєстру прав;

– присвоєння кадастрового номера об'єкту нерухомого майна;

– видача документів, що підтверджують зареєстроване речове право (свідоцтво).

Якщо ретельно розглянути цей порядок, то виникає питання: навіщо на державний акт (як відомо, лише цей документ посвідчує право власності) потрібно видавати ще один документ – свідоцтво про його реєстрацію? Навіть уявити собі неможливо таку ситуацію, щоб фізична особа пред'явила паспорт громадянина України, а в неї вимагали довідку про реєстрацію цього паспорта!?

На наш погляд, існуючий порядок виконання землевпорядних і земельнокадастрових робіт щодо видачі державних актів, які посвідчують право власності на земельну ділянку, та їх реєстрації виписувалась не на користь громадянина. Про це свідчить і те, що кожного разу, при переході права власності на земельну ділянку, потрібно виготовляти новий державний акт, виконувати процедуру його реєстрації і сплачувати відповідні кошти.

На вторинному ринку покупець часто-густо навіть не підозрює, що сплативши кошти й підписавши угоду про купівлю-продаж земельної ділянки, він не є власником земельної ділянки!

Тому метою даного дослідження є за допомогою технічних рішень привести ст. 126 Земельного кодексу України до положень Цивільного кодексу України, який передбачає, що право власності на земельну ділянку чи право постійного користування земельною ділянкою посвідчується не лише державними актами, але й цивільно-правовими угодами.

Враховуючи зростаючу кількість землевласників і землекористувачів (нині близько 26 млн) та необхідність формування цивілізованого ринку землі, роль реєстраційної системи в державі різко посилюється.

Державна реєстрацію речових прав на нерухоме майно передбачає створення відповідної інформаційної системи на основі єдиної бази даних державного земельного кадастру, в якій міститься достовірна інформація про земельні ділянки та іншу нерухомість [2]. Така інформація може створюватись у процесі виконання кадастрових зйомок, складання проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок для будь-яких потреб, проведення грошової оцінки різних категорій земель і виконання інших землевпорядних і земельнокадастрових робіт, зміст яких визначено відповідними законами та підзаконними актами.

Держава в особі Державного комітету України по земельних ресурсах визначила мінімальний об’єм інформації, який необхідно надати в електронному вигляді (обмінний файл IN4) про земельну ділянку для її реєстрації [5]. Цю інформацію можна умовно поділити на технічну, юридичну і довідкову.

До технічної інформації можна віднести:

– обліковий номер технічної документації зі складання державного акта на право власності на земельну ділянку, право постійного користування земельною ділянкою або обліковий номер реєстраційної справи договору оренди землі;

– код адміністративно-територіальної одиниці (код КОАТУУ) та місцезнаходження земельної ділянки (адреса);

– кадастровий номер зони, кварталу, ділянки та угідь;

– система координат і висот і способи їх визначення;

– каталог координат кварталу, ділянки, угіддя та суміжників;

– площа і периметр кадастрового кварталу, ділянки та угідь;

– одиниці виміру та середня квадратична похибка обчислень.

До юридичної інформації слід віднести:

– прізвище, ім’я та по батькові фізичної особи або назва юридичної особи-власника (користувача) земельної ділянки;

– підстава набуття права власності на земельну ділянку, права постійного користування земельною ділянкою, права оренди землі;

– атрибути державного акта на право власності на земельну ділянку або право постійного користування земельною ділянкою (серія, номер, дата видачі та державної реєстрації державного акта);

– код форми власності та код цільового використання землі;

– інформація про частку кожного співвласника земельної ділянки у відсотках або у частках у спільній власності;

– відомості про адресу реєстрації власника (користувача) земельної ділянки;

– інформація про вид і термін дії права на земельну ділянку;

– право обмеженого користування чужою земельною ділянкою (земельний сервітут);

– інформація про наявні обмеження прав на земельну ділянку;

– інформація про договір оренди та суборенди земельної ділянки;

– інформація про заставу (іпотеку) земельної ділянки.

Довідкова складова включає:

– ідентифікаційний номер, присвоєний Державною податковою адміністрацією України фізичній особі, що є власником земельної ділянки;

– ідентифікаційний код юридичної особи, що є власником (користувачем) земельної ділянки згідно з довідкою про включення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України;

– дані документа, що посвідчує фізичну особу, що є власником земельної ділянки;

– шифр рядка категорії власника або користувача та код угіддя земельної ділянки відповідно до звіту Держкомзему України про наявність земель і розподіл їх за власниками землі, землекористувачами, угіддями та видами економічної діяльності (форма № 6-зем);

– інформація про грошову оцінку земельної ділянки;

– відомості про пільги щодо плати за землю;

– прізвище, ім’я та по батькові голови органу виконавчої влади або місцевого самоврядування та начальника державного органу земельних ресурсів.

Нами співставлено об’єм інформації, який фіксується в державному акті, з тим, що вимагається надавати в електронному вигляді, й виявлено, що в державному акті присутнє лише 18 % того обсягу інформації, яка необхідна для ведення державного реєстру земель. У державному акті не знайшли свого відображення такі важливі характеристики земельної ділянки, як її грошова оцінка, обмеження й обтяження, передача в оренду, іпотека тощо. Таким чином, при укладанні цивільно-правових угод щодо купівлі-продажу, міни та інше покупець і продавець знаходяться в нерівних умовах – перший може і не підозрювати, що на земельну ділянку діють якісь обмеження чи обтяження у вигляді сервітутів, охоронних, санітарних та інших зон.

Для того, щоб уникнути розбіжностей між Цивільним та Земельним кодексами України щодо правовстановлюючих документів права власності на земельну ділянку і вдосконалити (спростити) процедуру виникнення,

посвідчення, реєстрації і переходу права на земельну ділянку, ми пропонуємо відмовитись від видачі державного акту на земельну ділянку і перейти на видачу документа, який умовно назвемо “Паспорт на нерухоме майно”.

На наш погляд, цей документ повинен мати приблизно саме такий вигляд, як паспорт громадянина України, включати достовірну інформацію щодо земельної ділянки і передбачати можливість зміни власника шляхом внесення нового запису нотаріусом на підставі договору купівлі-продажу. Передбачити технічну й юридичну можливість внесення представником нотаріальної контори поточних змін до автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру нескладно – потрібна лише політична воля.

Слід наголосити, що в Україні існує досвід застосування технічного паспорта земельної ділянки, яка виставляється на земельні торги [9]. Інформація для його складання збирається виконавцем з документованих державних, відомчих та інших джерел інформації, а саме із:

– даних державного земельного кадастру;

– матеріалів землевпорядної і містобудівної документації;

– інженерно-геологічних, санітарно-гігієнічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і досліджень;

– даних державного реєстру земель;

– звіту про експертну грошову оцінку;

– заяви власника земельної ділянки про умови продажу та встановлену стартову ціну земельної ділянки;

– інших документів, що існують на земельну ділянку.

Вважаємо за доцільне введення терміна “первинна реєстрація нерухомого майна”. Для неї повинна бути виготовлена відповідна технічна та оціночна документація, що покладається на осіб, які мають відповідні ліцензії. Окрема думка – ніяких додаткових затверджень та експертиз їхня робота не потребує – тільки відповідність державним стандартам і вимогам.

Вважаємо, що “Паспорт на нерухоме майно” повинен заповнюватись і видаватись за підписом Державного реєстратора (в обов’язковому порядку –

державний службовець, який має незалежний статус і знаходиться під захистом Держави) на підставі технічної документації. На Державного реєстратора покладаються функції з ведення автоматизованої системи державного земельного кадастру. Він має помічників (із числа юристів, землевпорядників, архітекторів тощо), які мають право виконувати функції експертизи (включаючи натурні вимірювання) і призупинення дії ліцензії на виконання робіт.

Структуру і зміст "Паспорта на нерухоме майно" можна доопрацювати з урахуванням вимог усіх зацікавлених відомств, наприклад, агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення.

Необхідно, мабуть, передбачити електронну версію "Паспорта на нерухоме майно". У Верховній Раді зареєстровано проект Закону України про паспорт громадянина України та інші документи, що посвідчують особу і підтверджують громадянство України, яким передбачено вмонтування електронного чіпу в паперові носії. Поряд з іншими, необхідно обов'язково скористатися такою формою захисту інформації і в "Паспорті на нерухоме майно".

Запропонований механізм вирішення вищезазначених правових колізій допоможе значно спростити й здешевити порядок визнання, посвідчення і реєстрації права на земельну ділянку. З'явиться можливість створення цивілізованого ринку землі, поступово відмовитись від різного роду довідок і надійно захистити права громадянина на державному рівні.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса, 1997 – 79 с.

2. Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень"від 1 липня 2004 р. № 1852-IV // Землевпорядний вісник. – 2004. – № 3. – С. 45-55.

3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Землевпорядкування. – 2001.– № 4. – С. 47-107.

4. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // ВВР України. – 2003. – № 40 – 44. – 356 с.

5. Про затвердження вимог до структури, змісту та формату файлу обміну даними результатів землевпорядних робіт в електронному вигляді на магнітних носіях: Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах № 136 від 23 травня 2003 р. – http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law/main/cgi

6. Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення технічного паспорта земельної ділянки, яка виставляється на земельні торги: Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах № 114 від 10 липня 2002 р. // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law/main/cgi

7. Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002 р.№ 449 // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law/main/cgi

8. Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель: Наказ Державного комітету України по земельних ресурсахвід 2 липня 2003 р. № 174 // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law/main/cgi

9. Про затвердження Типового договору оренди землі: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 р. № 220 // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law/main/cgi

Koretsky A.V., Kostyukov G.V. **Improvement of Land Register as Function of State Management of Land Resources.**

An alternative is grounded to the state act on land. It is suggested to make and give out a document on earth, which provides plenitude and authenticity of state information and change of proprietor plot of land in the time.

Key words: register of grounds, ground resources, state act on land.

Корецкий А.В., Костюков Г.В. **Усовершенствование реестра земель как функции государственного управления земельными ресурсами.**

Обоснована альтернатива государственному акту на землю, предложено выдавать документ на землю, который обеспечивает полноту и достоверность информации о состоянии земельного участка и изменении собственника во времени.

Ключевые слова: реестр земель, земельные ресурсы, государственный акт на землю.