

# Новели правового

## регулювання державної реєстрації прав на земельні ділянки



### **М. М. Бахуринська**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

*У статті проаналізовано новели правового регулювання та порядок проведення державної реєстрації прав на земельні ділянки за чинним законодавством в умовах реформування в Україні практики оформлення прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно.*

**Ключові слова:** *правове регулювання, державна реєстрація прав на земельні ділянки, оформлення прав на земельні ділянки.*

*В статье проанализировано нововведения правового регулирования и порядок проведения государственной регистрации прав на земельные участки за действующим законодательством в условиях реформирования в Украине практики оформления прав на земельные участки и другое имущество.*

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, государственная регистрация прав на земельные участки, оформление прав на земельные участки.*

*In the article were analyzed the novels of the legal regulation and the procedure of the state registration of rights on the plots of land according to the current legislation under conditions of the reformation of the practice*

*of execution of rights on the plots of land and other real estate in Ukraine.*

**Keywords:** *legal regulation, the state registration of rights on the plots of land, execution of rights on the plots of land.*

Особливої актуальності в умовах реформування реєстраційно-кадастрової системи набувають питання державної реєстрації прав на землю, яка тривалий час знаходилась в неупорядкованому стані. Через недоліки в законодавстві оформлення прав на землю було тривалою та витратною процедурою, яка при цьому не забезпечувала повноцінного та достовірного підтвердження прав на землю. Вказана ситуація призводила до виникнення численних земельних спорів, що були пов'язані з масовими порушеннями права громадян на землю.

У науці земельного права дослідженням проблем та шляхів реформування системи державної реєстрації прав на земельну ділянку займалися В. І. Андрейцев [1], Д. С. Бусуйок [7], С. В. Гринько [2], А. М. Мірошніченко [3], М. В. Шульга [4] та ін. Проте, на жаль, законодавець не сприйняв напрацьовані вченими доктринальні положення, обравши копіювання окремих елементів системи державної реєстрації прав на землю в іноземних країнах, постійно при цьому змінюючи підходи, внаслідок чого окремі правові приписи, що регулюють відповідні відносини в цій сфері, не узгоджені між собою, не дають відповіді на всі питання, які стосуються самої сутності державної реєстрації та порядку її проведення [4, с. 20].

Із прийняттям у 2004 році Закону України «Про державну реєстрацію ре-

чових прав на нерухоме майно та їх обмежень» [5] законодавець став на шлях розбудови єдиної системи державної реєстрації прав на нерухоме майно, заснованої на взаємодії між державним земельним кадастром та державним реєстром речових прав на нерухоме майно. Вказаним законом було проголошено про формування та дію Єдиного державного реєстру прав, який базується на державному обліку земельних ділянок усіх форм власності та розташованого на них іншого нерухомого майна, їх обмежень та правочинів щодо нерухомого майна [6, с. 15].

З метою остаточного впровадження нової системи державної реєстрації прав на нерухоме майно 11 лютого 2010 р.

*Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [7],*

а 7 липня 2011 р. – Закон України «Про державний земельний кадастр» [8], які остаточно набули чинності 1 січня 2013 р.

Для надання оцінки законодавчим новелам необхідно проаналізувати порядок проведення державної реєстрації прав на земельні ділянки, що діяв до 1 січня 2013 р. Державну реєстрацію прав на земельні ділянки умовно можна поділити на такі стадії:

- 1) формування земельної ділянки як об'єкта права власності чи права користування;
- 2) державна реєстрація земельної ділянки;
- 3) державна реєстрація документів, що посвідчують право власності та право користування.

Формування земельної ділянки як об'єкта права власності чи права користування полягає у вчиненні дій щодо юридичного відокремлення від земної поверхні її певної частини межовими знаками, позначення її місця розташування та визначення змісту прав на таку частину земної поверхні. Відокремлення частини земельної поверхні та формування на її основі окремої земельної ділянки здійснюється шляхом визначення ліній проходження меж ділянки, прив'язки поворотних точок (кутів) земельної ділянки до геодезичних пунктів національної геодезичної мережі, відображення просторових параметрів земельної ділянки у землепорядній документації та її перенесення в електронну форму.

Правовою підставою для початку здійснення дій з формування земельної ділянки є дозвіл уповноваженого органу державної влади та місцевого самоврядування на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

На підставі вказаного вище дозволу землепорядна організація за дорученням та за рахунок зацікавленої особи (фізична або юридична особа, що мають намір отримати земельну ділянку у власність або у користування) розробляють проект землеустрою, що погоджується державою, в особі органів державної виконавчої влади районного рівня.

До недавнього часу проект землеустрою підлягав погодженню органами земельних ресурсів, містобудування та архітектури, державної санітарно-епідеміологічної служби, екології та природних ресурсів, охорони культурної спадщини.

У кінці 2009 року процедура такого погодження була спрощена. Земельний кодекс України був доповнений

ст. 186-1, якою передбачене створення у кожному районі (місті обласного підпорядкування) постійно діючої Комісії з питань розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою. Однак у деяких регіонах комісії фактично не засідають, тому зацікавлені особи вимушені погоджувати документацію з землеустрою в кожного з органів окремо, як це було передбачено попереднім законодавством.

Після погодження документації із землеустрою вказана документація має пройти перевірку та державну експертизу з метою підтвердження її правильності, достовірності та відповідності чинному законодавству України.

*Необхідною умовою для державної реєстрації земельної ділянки є присвоєння їй кадастрового номера, що є засобом індивідуалізації та юридичної ідентифікації земельної ділянки.*

Кадастровий номер формується за результатом розробки землепорядною організацією документації із землеустрою у порядку, передбаченому Постановою Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2010 р. №749 [9].

Процедура формування земельної ділянки як об'єкта права власності чи права користування завершується оформленням протоколу перевірки документації із землеустрою та обмінного файлу, в якому зазначаються дата та номер протоколу проведення перевірки; обліковий номер заяви і документації із землеустрою; вид та найменування документації із землеустрою; прізвище, ім'я, по батькові, реєстраційний номер облікової картки плат-

ника податків (ідентифікаційний номер) згідно з Державним реєстром фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів – для фізичної особи або серію, номер паспорта – для фізичної особи, яка через свої релігійні переконання відмовляється від прийняття номера та повідомила про це відповідному органу державної податкової служби; найменування набувача права на земельну ділянку, ідентифікаційний код згідно з Єдиним державним реєстром підприємств та організацій України або податковий номер – для юридичної особи; категорія земель; цільове призначення земельної ділянки; місце розташування земельної ділянки; визначений кадастровий номер земельної ділянки; відомості про розробника документації із землеустрою; відомості про відповідність документації із землеустрою – умовам надання земельної ділянки щодо її цільового призначення, оцінки, кількісних та якісних характеристик згідно із дозволом на розроблення документації із землеустрою, даних обмінного файлу – документації із землеустрою, даних про земельну ділянку – черговому кадастровому плану, обмінного файлу – вимогам до його структури, змісту та формату, відповідність вимогам, установленим до структури кадастрового номера земельної ділянки, відповідність структурних елементів кадастрового номера земельної ділянки даним індексної кадастрової карти, відсутність дублювання кадастрового номера земельної ділянки; вкопювання з чергового кадастрового плану; загальний висновок щодо результатів проведення перевірки документації із землеустрою та обмінного файлу; дата внесення відомостей до автоматизованої системи (у разі внесення); прізвища, ініціали та посади осіб, що про-

вели перевірку документації із землеустрою та обмінного файлу.

Протокол проведення перевірки підписується посадовою особою територіального органу Держземагентства та засвідчується печаткою.

Наступним етапом у формуванні земельної ділянки є її державна реєстрація.

*Державна реєстрація земельної ділянки здійснюється територіальним органом Держземагентства за її місцезнаходженням.*

Право ініціювати проведення державної реєстрації земельної ділянки мають замовник землепорядної документації по її відведенню (громадянин чи юридична особа) або уповноважена замовником особа (землепорядна організація) шляхом подання до територіального органу Держземагентства заяви. До заяви додаються такі документи:

1) копія документа, що посвідчує особу, якій надається земельна ділянка у власність або власника земельної ділянки, а у разі подання заяви уповноваженою ними особою – також копія документа, що підтверджує його повноваження діяти від імені таких осіб;

2) копія реєстраційного номера облікової картки платника податків (ідентифікаційного номера) згідно з Державним реєстром фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів – для фізичної особи, крім осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття номера та повідомили про це відповідний орган державної податкової служби, ідентифікаційного коду згідно з Єдиним державним реєстром підприємств

та організацій України або податкового номера – для юридичної особи;

3) технічна документація із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право на земельну ділянку з позначкою територіального органу Держземагентства про визначення кадастрового номера з рішенням органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про надання земельної ділянки у власність (користування) – у разі надання у власність (користування) земельної ділянки, межі якої встановлені в натурі (на місцевості), без зміни її цільового призначення;

4) проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки з позначкою територіального органу Держземагентства про визначення кадастрового номера з рішенням органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про надання або передачу земельної ділянки у власність (користування) – у разі надання у власність (користування) земельної ділянки із зміною цільового призначення та/або надання у власність (користування) земельної ділянки, межі якої не встановлені в натурі (на місцевості);

5) технічна документація із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право власності на земельну ділянку, право користування земельною ділянкою, при поділі чи об'єднанні земельних ділянок з позначкою територіального органу Держземагентства про визначення кадастрового номера – у разі поділу земельної ділянки чи об'єднання земельних ділянок;

6) цивільно-правовий договір про відчуження земельної ділянки – у разі продажу земельної ділянки із земель державної та комунальної власності;

7) договір оренди земельної ділянки – у разі оренди земельної ділянки,

що перебуває в державній або комунальній власності (кількість примірників договору повинна бути на один примірник більша, ніж кількість сторін договору);

8) копія документа, що підтверджує право спадкоємця на земельну ділянку, – у разі звернення спадкоємця громадянина України, щодо якого прийнято рішення про передачу безоплатно у приватну власність земельної ділянки відповідно до законодавства;

9) рішення суду – у разі здійснення державної реєстрації на підставі рішення суду;

10) копії документів, що підтверджують оплату за проведення державної реєстрації.

Таким чином,

*внесення запису про земельну ділянку до Поземельної книги становить кадастрову гарантію юридичного існування земельної ділянки та, відповідно, є гарантією наявності в особи права власності на неї.*

**Державна реєстрація державних актів на право власності на земельну ділянку.** Під час внесення до Поземельної книги запису про земельну ділянку, що формується, одночасно провадиться і державна реєстрація Державних актів на право власності на земельну ділянку. Проте відомості про державний акт вносяться не до Поземельної книги, а до Книги записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі. Така Книга є складовою частиною державного реєстру земель та містить відомості про зареє-

стровані державні акти на право власності на земельну ділянку, на право постійного користування земельною ділянкою та договори оренди (суборенди) землі із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок. Державна реєстрація державних актів здійснюється з метою запобігання їх підробки і фальшування та, відповідно, є важливою гарантією набутого права власності чи іншого права на землю. Проте з 1 січня 2013 р. ведення Книг записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі вже припинено.

*1 січня 2013 року є датою, з якою пов'язується кардинальне реформування в Україні практики оформлення прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно.*

Саме в цей день набули чинності два законодавчі акти, якими запроваджують істотні нововведення у правове регулювання відносин щодо земельної та неземельної нерухомості. Мова йде про Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та Закон України «Про державний земельний кадастр». Суть нововведень полягає у тому, що якщо до 1 січня 2013 р. в Україні формування земельних ділянок та оформлення прав на них здійснюється шляхом ведення одного реєстру – Державного реєстру земель, – який вело Державне агентство земельних ресурсів України та його територіальні органи, то з 1 січня 2013 р. формування земельних ділянок має фіксуватись в Державному земельному када-

стрі, а оформлення прав на земельні ділянки – у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно, яким є земельна ділянка, згідно з ч. 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на неї та обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 445/2011 затверджено Положення Держземагентства, відповідно до якого воно є органом, що здійснює ведення Державного земельного кадастру та державну реєстрацію прав на земельні ділянки. Водночас, відповідно до Указу Президента України від 05.10.2011р. №965/2011, який набрав чинності з 01.01.2013 р., повноваження Держземагентства в частині державної реєстрації прав на земельні ділянки були припинені. З 2013 року державну реєстрацію прав на земельні ділянки здійснює Укрдержреєстр, повноваження якого закріплено в Положенні, затвердженому Указом Президента України від 06.04.2011 р. №401/2011. Тобто Державний земельний кадастр має функціонувати паралельно із Державним реєстром речових прав на нерухоме майно. Взаємодію органів державної реєстрації прав та органів, що здійснюють ведення Державного земельного кадастру, визначено Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та Законом України «Про Державний земельний кадастр». Вона передбачає, у тому числі, підстави та порядок передачі відомостей між зазначеними органами.

## *В Державному земельному кадастрі буде міститись інформація про земельну ділянку,*

так би мовити «технічна інформація», а в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно – вся інформація про речові права на земельні ділянки.

Відповідно до статті 30 Закону України «Про Державний земельний кадастр» та статті 28-1 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 22.02.2012 р. № 118 «Про інформаційну взаємодію органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав», якою передбачено, що надання інформації про зареєстровані земельні ділянки та про зареєстровані права здійснюється на центральному рівні Укрдержреєстром та Держземагентством в електронному вигляді телекомунікаційними каналами зв'язку з використанням електронного цифрового підпису шляхом пересилання обмінних файлів між Укрдержреєстром та Держземагентством.

Новостворена земельна ділянка (з 1 січня 2013 р.) спочатку має проходити державну реєстрацію в органах земельних ресурсів, внаслідок чого вона виникає як об'єкт цивільного обігу, після чого на підставі відповідних документів здійснюється державна реєстрація прав на вказану земельну ділянку Укрдержреєстром.

Таким чином, реформа системи державної реєстрації прав на земельні ділянки має незавершений характер, оскільки залишаються розділеними між двома органами державної влади та двома реєстраційними системами функції

ведення кадастру та функції реєстрації прав на неї, в той час як в більшості країн світу здійснюється об'єднання обох реєстрів в універсальну кадастрово-реєстраційну систему, яка об'єднує функції обліку нерухомості (кадастрову) та реєстрації прав на неї (юридичну) і відомості якої мають багатоцільове призначення та використання [10].

Фактично незважаючи на проведення реформи в Україні, продовжує діяти двокомпонентна (дуальна) кадастрово-реєстраційна система, що призводить до консервації притаманних Україні проблем:

– дублювання функції, здійснення обміну інформації, використання різного програмного забезпечення призводять до збільшення вартості утримання кадастрово-реєстраційної системи, збільшують строки державної реєстрації та призводять до зниження оперативності актуалізації інформації в двох різних базах даних;

– в умовах притаманного Україні низького рівня виконавської дисципліни, координації і взаємодії державних відомств, їх боротьба за контроль над фінансовими потоками та отримання адміністративної ренти призводять до фактичної недієздатності нової системи державної реєстрації прав на землю.

Ще однією проблемою нової реформи стала невизначеність з переліком та підстави надання документів, на підставі яких здійснюється державна реєстрація прав на землю. Особливо це стосується питання реєстрації прав на новостворені земельні ділянки. Так, з 01.01.2013 року державні акти про право власності на земельну ділянку не видаються. Їх замінили свідоцтва про право власності на нерухоме майно, які будуть видаватись органами державної реєстрації прав.

При цьому з урахуванням відмови законодавця від державних актів як документів, що посвідчують права на землю, невирішеним залишається питання порядку підтвердження та правової підстави реєстрації права постійного користування на землю, оскільки видача будь-яких свідоцтв в цьому випадку не передбачена. Тому нагальною проблемою є внесення змін до законодавства, яке б надавало право уповноваженим органам видавати свідоцтва і у випадку посвідчення права на постійне користування земельними ділянками.

Крім того, слід враховувати, що з 1 січня 2013 року повноваження з державної реєстрації надані не тільки державі, в особі державної реєстраційної служби, а й делеговані органам нотаріату.

Власник земельної ділянки або уповноважена ним особа для проведення державної реєстрації права власності на неї може звернутись з відповідною заявою та документами до реєстраційної служби самостійно або через державного кадастрового реєстратора, який проводив реєстрацію земельної ділянки.

*При проведенні державної реєстрації права власності через державного кадастрового реєстратора реєстраційну службу відвідувати не доведеться, документи будуть видаватись через відповідного державного кадастрового реєстратора.*

Якщо ж із земельною ділянкою будуть вчинятись нотаріальні дії, державна реєстрація прав на неї здійснюється безпосередньо нотаріусом одночасно із вчиненням таких дій, без по-

переднього та подальшого звернення до реєстраційної служби.

Збільшення переліку осіб, уповноважених на здійснення державної реєстрації прав на земельні ділянки, через непідготовленість більшості нотаріусів та відсутність ефективних методів контролю може призвести до зловживань, маніпуляції та перекручення реєстраційно-кадастрової інформації. Тому необхідно терміново провести необхідне навчання, а також видати роз'яснення щодо застосування правових норм при державній реєстрації прав на землю для уникнення порушення прав громадян та пов'язаних з цим численних спорів та скарг.

Отже, запровадження з 1 січня 2013 року реформи системи державної реєстрації прав на земельні ділянки через непідготовленість органів державної влади, законодавчі прогалини, відсутність роз'яснень та спеціальних інструкцій з питань практичного застосування нових правових норм зіткнулось з численними проблемами та колізіями. Збереження двокомпонентної (дуальної) кадастрово-реєстраційної системи вимагає продовження реформи з метою побудови єдиної системи на основі об'єднання кадастрової та юридичної функцій в єдиному реєстрі. Саме тому для забезпечення ефективності системи державної реєстрації прав на земельні ділянки необхідне усунення законодавчих прогалин з метою забезпечення державної реєстрації різноманітних прав на землю, включаючи право на постійне землекористування. В цілому проведена реформа має позитивний характер, але має бути продовжена з метою побудови системи державної реєстрації прав на земельні ділянки, спрямованої на мінімізацію законодавчих недоліків та посилення захисту прав та законних інтересів громадян.



## Список використаної літератури

1. *Андрейцев В. І.* Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії / В. І. Андрейцев; КНУТШ, Юридичний ф-т; Євразійська асоціація правничих шкіл та правників; Центр правничої допомоги та досліджень. – 2-ге вид., виправл. – К. : Знання, 2007. – 450 с.
2. *Гринько С. В.* Правові аспекти реєстрації прав на землю : моногр. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. – 172 с.
3. Земельне право України : підруч. / А. М. Мірошніченко. – К. : Правова єдність, 2009. – 712 с.
4. *Шульга М. В.* Проблеми державної реєстрації прав на землю / Науково-практичний журнал // Комерційне право України. – 2009. – № 9. – С. 20-24.
5. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 липня 2004 р. № 1952-І // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.
6. *Бусуйок Д. В.* Правові аспекти державної реєстрації прав на землю та їх обтяжень / Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України // Серія: Право. Збірник наукових праць. – 2010. – № 2. – С. 15.
7. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 7 липня 2011 р. № 1952-І // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 553.
8. Закон України «Про державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. № 1952-І // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 348.
9. Про затвердження Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номера земельній ділянці : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2010 р. №749 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 75. – Ст. 2263.
10. Кадастрово-реєстраційна система в Україні: нинішній стан і перспективи розвитку / Центр Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2001. – № 6. – С. 6.