

ПЕРЕХІД ДО НОВОЇ ПРОЦЕДУРИ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ: „СПРОСТИТИ НЕ МОЖНА УСКЛАДНИТИ”

МАРУСЕНКО Роман Ігорович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри земельного і аграрного права КНУ ім. Тараса Шевченка

В статті аналізуються спорні та неоднозначні норми діючого законодавства в сфері реєстрації прав на земельні ділянки, вступивши в дію з 2013 року, розглядається узгодженість діючої процедури реєстрації прав в порівнянні з раніше діючою через призму принципу преемственности.

Ключові слова: права на земельні ділянки, реєстрація прав на землю, державний земельний кадастр, набуття та перехід прав на землю.

Проблеми реєстрації прав на земельні ділянки турбують теоретиків, практиків та законодавця вже не один рік. З початку 2013 року процедура реєстрації зазнала чергових змін, які де в чому кардинально відрізняють її від порядку, що діяв до 2013 року. Водночас, дещо лишається сталим.

Як будуть співвідноситись законодавчі новації із тими етапами, які змін не зазнали, та яким шляхом йтиме практика застосування законодавства – питання, які вже сьогодні можна і варто аналізувати.

Автор усвідомлює, що пройшло занадто мало часу з моменту запровадження нової процедури (за твердженням фахівців, в окремих регіонах у повній мірі вона була впроваджена з кінця лютого – початку березня) [1]. З іншого боку, аналіз власне законодавчого масиву (за відсутності установленої судової практики) також здатен дати багато цікавої інформації для роздумів.

Новий порядок реєстрації прав на земельні ділянки поки що ґрунтовно не до-

сліджений. Кількість праць, присвячених йому, значно менша, ніж праць, у яких аналізувалась раніше чинна процедура. Водночас необхідно вказати на роботи таких фахівців як П.Ф. Кулинич, О.Трофимчук, З.В. Ярош тощо, які вже зробили внесок в аналіз чинної процедури.

З'ясувати власне процедуру реєстрації прав на земельні ділянки можна послуговуючись наявною нормативною базою, а тому вважаємо за необхідне зупинитись на тих неоднозначних питаннях, що вже виникли в практиці застосування відповідних норм, а так само прослідковуються з аналізу їх змісту та співвідношення.

Реєстрацію прав на земельні ділянки за новими правилами з 1 січня 2013 року не оминув «перехідний етап», коли місяць потому лише тільки приймалися нормативні акти, спрямовані на забезпечення державних реєстраторів приміщеннями, скеровувалася робота структур, які мають сприяти їм у виконанні своїх обов'язків [2]. Це, безумовно, ускладнило на певному етапі реєстрацію прав.

До недавнього часу правопосвідчуючим документом щодо оформлення прав власності, постійного користування на земельну ділянку був Державний акт на право власності на земельну ділянку, що складався за процедурою, встановленою в Інструкції про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право власності на земельну ділянку і право постійного користування земельною ділянкою

та договорів оренди землі, затв. Наказом Держкомзему України від 04.05.1999 №43.

Із питанням посвідчення прав тісно пов'язувалась можливість їх оспорювання, яка й на сьогодні лишається актуальною проблемою з огляду на те, що обіг згаданих документів щодо земельних ділянок, права на які були оформлені до набуття чинності чинним порядком оформлення прав на земельні ділянки, буде мати місце й далі (права на земельні ділянки, які були посвідчені на підставі нечинних нині норм законодавства, визнаються і продовжують посвідчуватись відповідними документами).

Позови про визнання недійсними державних актів (рідше – їх скасування) заявлялися і ймовірно будуть заявлятися у випадку приватизації частки у власності на земельну ділянку одним з її користувачів без згоди іншого, при приватизації частини земельної ділянки, що перебуває в користуванні, без згоди інших користувачів, за відсутності згоди суміжних власників або землекористувачів при встановленні межі, у випадках, коли земельною ділянкою розпорядився не уповноважений орган, коли суміжний користувач приватизував дві земельні ділянки одного виду цільового використання тощо [3, с.324].

Практика розгляду судами подібних спорів є хибною, оскільки Державний акт – це лише документ, що посвідчує право на земельну ділянку. «Спір» щодо державного акта – в будь-якому випадку не є спором про право. Водночас згадана практика не в останню чергу зумовлювалась тим, що ст.ст. 125, 126 Земельного кодексу України [4] (надалі ЗКУ) в редакції до 02.05.2009 передбачали, що право власності та право постійного користування на земельну ділянку виникають після одержання документа, що посвідчує право, та його державної реєстрації. Таким чином, отримання належним чином зареєстрованого документа серед інших юридичних фактів і підтверджувало наявність права, що і зумовило описану вище практику. Сьогодні ситуація дещо змінилась з огляду на зміну системи посвідчення прав на земельні ділянки та момент виникнення права.

На даний час оформлення речових прав

на земельні ділянки (власності, постійного користування, емфітевзису, суперфіцію, сервітуту, оренди, іпотеки) відбувається у відповідності до норм розділу IV ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [5].

Відразу слід звернути увагу на певну невідповідність назви та змісту ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Закон присвячено реєстрації речових прав на нерухоме майно. Тобто зобов'язальні права нібито під дію закону не потрапляють. Проте вже у ст. 2 читаємо, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно – це офіційне визнання і підтвердження державою „фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав...”. Таким чином, розмежування на речові та зобов'язальні права законом не проводиться.

Відзначимо, що право оренди землі завдяки новаціям законодавця набуло певних рис речового права. Воно міститься у переліку прав, що підлягають реєстрації відповідно до ст. 4 згаданого Закону.

З урахуванням ст. 126 ЗКУ, яка недвозначно вказує на те, що „право власності, користування (курсив наш – М.Р.) земельною ділянкою оформлюється відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», ситуація стає ще цікавішою. Норма винятків не містить.

Водночас ст. 125 ЗКУ передбачає, що з моменту державної реєстрації виникають право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки. Інших прав у переліку немає.

Наведені невідповідності не мають принципового значення для реєстрації права власності та постійного користування. Навіть право оренди, яке з легкої руки законодавця отримало риси речового права, вписується в концепцію реєстрації „речових прав на нерухоме майно”. Водночас існують права користування земельними ділянками, що мають суто зобов'язальну природу. Це передбачене ст. 97 ЗКУ право на проведення розвідувальних робіт,

а так само не поійменовані в законі права, на кшталт користування земельними ділянками для стоянки автомобілів, розміщення наметів і тому подібні конструкції зобов'язального характеру, існування яких як саме зобов'язальних прав доводиться науковцями [6].

Відповідно до ст. 4 ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» такі права реєстрації не підлягають, оскільки перелік у вказаній статті є вичерпним. Отже, їх виникнення має пов'язуватись із укладенням договору відповідно до цивільного законодавства і не обумовлюється фактом реєстрації (яка для таких прав не передбачена).

На нашу думку, запропоноване тлумачення, з одного боку, впливає зі змісту наведених норм законодавства, а з іншого – відповідає призначенню та особливостям динаміки таких прав.

Наведені винятки дещо спотворюють мету запровадження системи реєстрації прав, яка була покликана уніфікувати виникнення будь-яких прав на земельні ділянки.

Вже згадана ст. 4 ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» містить ще одну цікавинку – ч.2 статті передбачає, що реєстрація прав користування можлива лише за умови попередньої реєстрації прав власності на відповідну земельну ділянку.

Як показує практика, таке правило здатне паралізувати розпорядження землями державної та комунальної власності: у відповіді бюджету не закладені кошти на розробку земельпорядної документації та реєстрацію права державної та комунальної власності на земельні ділянки, які наразі заплановано передати в користування. У подібній ситуації опинились особи, права користування яких підлягають поновленню/продовженню на новий строк.

П. 9 розділу II ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» [7] визначив, що право власності на земельні ділянки державної та комунальної власності може бути реалізоване лише після державної реєстра-

ції права власності на відповідну земельну ділянку. ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» не конкретизує, яким документом має підтверджуватись право для його державної реєстрації – рішенням відповідного органу влади/місцевого самоврядування чи вищезгаданим законом, який визначив, що землі державної та комунальної власності з моменту набрання ним чинності вже розмежовані (п. 7 розділу II Закону).

Питання стало настільки гостро, що на даний час у ВРУ зареєстровано законопроект, покликаний вплинути на ситуацію, що склалася [8]. Виходом із ситуації пропонується тимчасово здійснювати передачу земельних ділянок у власність або у користування без проведення державної реєстрації права власності. Вважаємо, що відтермінування такого обов'язку не вирішує проблеми в цілому. Крім того, вже сьогодні постає питання про наповнення новоствореного реєстру прав на нерухоме майно та їх обтяжень інформацією про права на земельні ділянки.

Серед інших виявлених складнощів слід згадати питання процедури відведення земельних ділянок, у випадках, коли частина етапів були завершені до 2013 року, але право зареєстроване не було. П. 2 ПКМУ «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17 жовтня 2012 р. № 1051 змушує зацікавлених осіб заново та на підставі нового Порядку здійснювати необхідні процедури, які були замовлені, але не виконані, а так само не завершені. Зокрема, це стосується присвоєння кадастрових номерів земельних ділянок. Це призводить до витрат часу, необхідності здійснення додаткових дій, а так само зайвих видатків з боку заявників. Законодавець фактично не дотримався принципу наступності [9] при зміні процедури ведення земельного кадастру. Натомість вважаємо, що було би логічніше передбачити механізм використання результату виконаних етапів оформлення прав без їх проходження за новим порядком за аналогією з ч. 2 ст. 11 ЗУ «Про Державний земельний кадастр» [10].

Недотримання принципу наступнос-

ті та дії норм права в часі спостерігається в частині формування земельних ділянок, право власності (користування) на які виникло до 2004 року. Відповідно до абз. 1 п. 2 розділу VII ЗУ „Про Державний земельний кадастр” такі ділянки вважаються сформованими незалежно від присвоєння їм кадастрового номера. Така норма, на перший погляд, є ефективною. З іншого боку, „у разі якщо відомості про зазначені земельні ділянки не внесені до Державного реєстру земель, їх державна реєстрація здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)”. Тобто вимагається додаткова розробка технічної документації. Крім того, бажання вчинити будь-який правочин із такою ділянкою все одно буде наштовхуватись на необхідність присвоєння кадастрового номера земельної ділянки (ч. 2 ст. 132 та ін. ЗКУ), а тому вказівка законодавця на те, що ділянка вважається сформованою, є лише декларацією.

Абз. 3 п. 2 розділу VII ЗУ „Про Державний земельний кадастр” передбачає, що внесення до бази даних земельного кадастру інших змін до відомостей про аналізовані вище земельні ділянки здійснюється лише після державної реєстрації земельних ділянок. Таким чином, одна норма нівелює дію іншої – реєстрація раніше правомірно набутих у власність чи користування земельних ділянок, є необхідним додатковим обов'язком їх власників чи користувачів, що в силу ст. 22 Конституції України призводить до необґрунтованого звуження раніше наданих їм прав.

Варто також зауважити, що відсутність у державному земельному кадастрі відомостей про вище вказані земельні ділянки може бути зумовлена не лише тим, що вони не реєструвалися взагалі, а й тим, що такі відомості ще не перенесені з державного реєстру земель. А власне перенесення таких даних – ще одна цікава процедура, яка сама по собі містить певні ризики. Відзначимо лише два поширені випадки.

1. Завершення наповнення державного земельного кадастру планується до 2020 року. Це вказано як у нормативних

програмних документах [11], так і стверджується посадовцями [12]. Звісно, що чекати на завершення такої процедури землевласники та землекористувачі навряд чи будуть, а тому змушені будуть вчиняти додаткові дії для поновлення своїх, фактично обмежених прав (див. вище).

2. Перенесення інформації з державного реєстру земель до новоствореного державного земельного кадастру може супроводжуватись виявленням неточностей та помилок. Тягар їх усунення покладається знову ж таки на зацікавлених осіб [13] з усіма додатковими витратами. Звісно, що у деяких випадках навіть виправлення помилок може виявитись надто складним чи взагалі неможливим для окремої особи – трапляються випадки зміщення координат цілих масивів. Очевидно, що розробка землевпорядної документації на окрему земельну ділянку не змінить ситуації, якщо координати цілого масиву спотворені – необхідним буде залучення усіх суміжних власників та користувачів (також за власний час, кошт та з вірою в те, що площа жодної земельної ділянки не зменшиться в результаті репланування, бо інакше це гарантує ще й подальші судові спори).

Навіть перенесення інформації, як це прямо вказано у п. 4 розділу VII ЗУ „Про Державний земельний кадастр”, може відбуватися з помилками. І це справді трапляється, про що раніше твердили фахівці, а тепер наочно можна спостерігати і на публічній кадастровій карті (розміщення ділянок в річках та навіть у морі) [14; 15]. При цьому твердження посадовців про неофіційний характер карти не можуть приховати ситуації, яка має місце, – помилки справді можуть переноситись до новоствореного кадастру. Відтак виникає лише питання про те, що змінилося зі створенням нової системи в контексті корегування кадастрової інформації, окрім покладання обов'язку на власників та користувачів земельних ділянок за власний рахунок намагатись виправити численні помилки. Питання, звісно, є риторичним.

Вплинули зміни процедури оформлення прав на земельні ділянки і на випадки виготовлення до 2013 року Державних ак-

тів із помилками та неточностями. На даний час заміна такого документа та видача нового в силу ст. 126 ЗКУ унеможливлена. Реалізація же права власності взагалі заблокована, оскільки документ містить помилку – ч. 2 ст. 17 ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Єдиний очевидний у даній ситуації варіант – оформлення права за новою процедурою означає повторне проходження окремих етапів процедури формування земельної ділянки (про що вказувалося вище), а щодо земельних ділянок, які відчужуються – звернення до суду. В останньому випадку варіантів позовних вимог уявляється декілька (визнання права, зобов'язання вчинити дії), але реалізація позитивного рішення суду знову ж таки буде впирається у формальні вимоги державних реєстраторів щодо пакету необхідних та достатніх для реєстрації права документів.

Зіпсовані чи загублені Державні акти такої проблеми нібито створювати не повинні, оскільки видача дублікату – процедура, яка не створює нового документа, а лише підтверджує його первинну видачу. Разом із тим, дублікат має видаватись на бланку встановленої форми [16] і тим самим органом, тоді як на даний час видача таких документів органами Держземагентства законом не передбачена. Отже, за наявності бланків та до скасування наказу Держкомзему України „Про затвердження Інструкції про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право приватної власності на землю, право колективної власності на землю, право власності на землю і право постійного користування землею, договорів на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди) та договорів оренди землі” видача дублікату може й відбутись. Загалом же питання лишається невирішеним.

У контексті викладених недоліків чинного законодавства, які стосуються переважно набуття прав, цікавою виглядає процедура припинення прав користування земельними ділянками, які виникли до 01.01.2013 року. Так, наприклад, дострокове припинення прав за рішенням суду по-

требує внесення відповідного запису про це до реєстру речових прав на нерухоме майно (ст. 2 ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»). Отже, якщо це, приміром, право оренди земельної ділянки державної власності, яке виникло до 01.01.2013 року, то внесенню такого запису передуватиме реєстрація права державної власності на земельну ділянку (про складності такої процедури див. вище).

Саме по собі право оренди визнається дійсним (ч. 4 ст. 3 ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»), однак внесення запису про його припинення до новоствореного реєстру можливе лише за чинним порядком. А це вже вимагає попередньої реєстрації права оренди. Лише після його реєстрації до реєстру можна буде внести відомості про припинення такого зареєстрованого права.

ВГСУ у своєму листі від 08.02.2013 № 01-06/319/2013 також звертає увагу на те, що, на відміну від попередньої редакції ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», ч.2 ст.26 Закону передбачено внесення до Державного реєстру прав на нерухоме майно запису про скасування державної реєстрації прав. Таким чином, скасування реєстрації, а відповідно і припинення права матиме місце лише за умови ухвалення рішення суду та внесення відповідного запису до реєстру.

Ситуація ще більше ускладнюється, якщо земельна ділянка надавалась в оренду за відсутності реєстрації такої земельної ділянки в державному реєстрі земель та присвоєння кадастрового номера (як правило, до 2004 року). У такому разі виникає проблема необхідності реєстрації земельної ділянки, адже хоча такі ділянки і вважаються сформованими відповідно до абз. 1 п. 2 розділу VII ЗУ „Про Державний земельний кадастр”, але цей же пункт вказує, що „внесення інших змін до відомостей про ці земельні ділянки здійснюється після державної реєстрації земельних ділянок”. А відомості про припинення права оренди належать саме до таких даних.

Отже, як видно з вищевикладеного, пе-

рехідний етап зміни процедури реєстрації прав на земельні ділянки викликає чимало питань, лише частина з яких зачіпається у даній публікації. Звісно, внесення змін до нормативних актів здатне усунути вказані недоліки. Водночас, мусимо констатувати, що концепція коректного переходу до єдиної системи реєстрації прав, про яку заявлялося ще з 2003 року [17; 18], за 10 років так і не була розроблена.

Україна ще у 2003 році підписала Угоду про позику Світового банку під проект „Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру” (195,13 млн. дол.), який передбачав створення єдиної державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень у складі державного земельного кадастру. Пізніше Світовий банк неодноразово оцінював стан впровадження проекту як незадовільний [19]. Нова система реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень не запрацювала як було заплановано з 2005 р., і дата запуску системи неодноразово відтерміновувалась. Як бачимо, навіть за умови зовнішнього фінансування та значних строків впровадження (майже 10 років) новостворена система не забезпечує дотримання одного з базових принципів – гнучкого переходу до нових правил та гарантування прав тих осіб, які свого часу здійснили усі необхідні юридично значимі дії для правомірного набуття прав користування земельними ділянками, а так само добросовісно намагалися їх оформити протягом тривалого часу і знаходяться сьогодні з незалежних від них причин лише на певному етапі цієї процедури.

Ухвалення змін та доповнень до нормативних актів лише постфактум, після того, як численні зацікавлені в реєстрації власних прав особи вкажуть на те, що створена система вочевидь має дисфункціональні елементи, а так само відсутність дій протягом тривалого проміжку часу і гарячковість протягом останніх митей визначеного для розробки системи періоду, на жаль, надто часто супроводжують процеси нормативних перетворень в країні. Звісно, є твердження і про те, що „тепер в Україні є

кадастр – він повністю прозорий, автоматизований і високотехнологічний” [20]. Дуже хочеться, щоби справді так і було.

Література

1. У реєстрації права власності на землю є незручності для громадян, – ГУ юстиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zik.ua/ua/news/2013/02/05/392166>
2. Розпорядження КМУ «Деякі питання належного функціонування системи органів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» від 4.02.2013 №47-р // Урядовий кур'єр від 12.02.2013 № 28
3. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України, 4те вид., змінене і доповнене. – К.: Алерта, ЦУП, 2011.
4. Відомості Верховної Ради України. – 2002. – N 3-4. – ст.27.
5. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – N 51. – ст.553.
6. Мірошніченко А.М., Попов Ю.Ю. Зобов'язальне право найму (оренди) та інше використання чужих земельних ділянок від імені володільця у зобов'язальних відносинах // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – №4 (12). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik12_07.pdf
7. Голос України від 13.10.2012. – № 193.
8. Законопроект №2303 від 14.02.2013
9. Кулинич П.Ф. Правові аспекти становлення державної реєстрації прав на нерухомість в Україні // Юридична газета. – №10 (70). – 31 травня 2006 року .
10. Відомості Верховної Ради України. – 2012. – N 8. – ст.61
11. Розпорядження КМУ „Про затвердження плану дій з проведення земельної реформи та створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення від 26 жовтня 2011 р. N 1072-р // Урядовий кур'єр від 01.11.2011. – № 202.
12. До 2020 року завершиться наповнення Державного земельного кадастру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245128738&cat_id=244276429

АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються спірні та неоднозначні норми чинного законодавства у сфері реєстрації прав на земельні ділянки, що набули чинності з 2013 року, розглядається узгодженість чинної процедури реєстрації прав із раніше чинною крізь призму принципу наступності.

SUMMARY

Controversial and ambiguous provisions of legislation on land rights registration, which is in force since 2013 are analyzed; consistency of current procedure in comparison with previous one in the light of principle of succession is considered.

13. п. 4 розділу VII ЗУ „Про Державний земельний кадастр” // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – ст.61

14. У Луцьку на кадастровій карті земельну ділянку знайшли посеред річки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zik.ua/ua/news/2013/02/11/393136>.

15. Кадастрова карта онлайн-послуг не надає [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.comments.ua/ht/195541-kadastrova-karta-onlaynposlug-ne-nadaie.html>

16. ПКМУ „Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою” від 2 квітня 2002 р. № 449 // Офіційний вісник від 19.04.2002. – № 14. – Стор. 221.

17. ПКМУ „Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ді-

лянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру” від 17 липня 2003 р. № 1088 // Урядовий кур’єр від 29.07.2003. – № 138.

18. Указ Президента України „Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру” від 17.02.2003 № 134/2003 // Урядовий кур’єр від 20.02.2003. – № 33.

19. Світовий банк заявляє про готовність співпрацювати з українським Мін’юстом для запровадження в Україні системи реєстрації прав на нерухоме майно [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/news/8292>.

20. “Публічна кадастрова карта – важлива складова Національної кадастрової системи” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rakhiv-adm.org.ua/publicna-kadastrova-karta-vazhlyva-skladova-natsionalnoji-kadastrovoji-systemy/>