

## ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ ТА ЇХ ОБМЕЖЕНЬ

*В роботі розглянута та проаналізована існуюча система законодавчих та нормативно-правових актів щодо державної реєстрації прав на землю та їх обмежень.*

На протязі останніх 17 років в Україні продовжується реформування земельних та майнових правовідносин. Ринкові перетворення у сфері земельних відносин, процес приватизації землі, розвиток ринку землі та нерухомості, поява інституту іпотеки, введення платного землекористування потребують невідкладного вдосконалення процесів управління земельними ресурсами та нерухомим майном.

Особливої актуальності у період проведення земельної реформи набуває правовий аспект реєстрації прав на землю та їх обмежень, оскільки він відповідає інтересам держави у сфері вдосконалення здійснення функцій державного управління, подальшого розвитку відносин власності на землю та ринку землі.

В науці земельного права та землеустрою дослідженням цієї проблематики займались В.І Андрейцев [1], Д.В.Бусуйок [2], С.В.Гринько [3], А.М. Мірошніченко [4], М.Г. Лихогруд [5], А.М. Третяк [6], М.В.Шульга [7], та інші. Проте питання висвітлювалось при дослідженні науковцями (за винятком С.В.Гринько) інших проблем регулювання прав власності та обмежень прав на землю, тому у дослідженнях цих авторів недостатньо уваги приділено державній реєстрації обмежень прав на землю.

За цих умов виникла необхідність проведення аналізу сучасного стану реєстрації прав власності на землю та їх обмежень, порівняння законодавчо впровадженого та існуючого на практиці механізму реєстрації, а також сформованого засобу реєстрації обмежень прав на землю, та відповідності його вимогам законодавства.

Державна реєстрація прав на землю є інформаційною основою, необхідною для вирішення питань щодо набуття і реалізації громадянами, юридичними особами, державою, територіальними громадами прав на земельні ділянки, забезпечення цивільно – правового обігу земельних ділянок у ринкових умовах, вона також забезпечує охорону прав землевласників і землекористувачів на наданні їм в установленому порядку земельні ділянки від різного роду порушень. Встановлення та державна реєстрація обмежень прав на землю необхідна для забезпечення оптимального співвідношення інтересів власника землі, його сусідів, інших третіх осіб і суспільства в цілому. Таким чином можна зазначити, що державна реєстрація прав на землю та їх обмежень забезпечує сталість землеволодінь і землекористувань, використання земель відповідно до цільового призначення, до якого вони наданні землевласникам і землекористувачам, у межах повноважень, визначених законодавством і визнаних державою.

Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року, Цивільним кодексом України від 16 січня 2003 року та Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 червня 2003 року (далі Закон) запроваджено ряд новацій у правовому регулюванні відносин у сфері державної реєстрації прав на землю та їх обмежень.

У ст.2 Закону наводиться таке визначення поняття державної реєстрації речових прав: це 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.

У цій же статті Закону наведено визначення Державного реєстру прав, згідно з яким це єдина державна інформаційна система, 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. Тобто держава пропонує розглядати земельну ділянку та пов'язане з нею майно, яке неможна відділити від нею без втрати їм корисних властивостей (будівлі, споруди), як єдиний об'єкт права власності, реєстрація прав на який здійснюватимуться за єдиними правилами і в єдиному державному реєстрі ( «принцип одного вікна»). А щоб уникнути подвійної перепродажі об'єктів нерухомості, у той же реєстр мають заноситись відомості про всі правочини з цією нерухомістю. Крім того, зазначені Закони вимагають при реєстрації прав на земельні ділянки та їх обмежень дотримання принципу публічності такої реєстрації.

Але ні в зазначених Кодексах, ні в Законі, ні в інших нормативно правових актах не міститься механізмів реалізації визначених законодавчо засад державної реєстрації в об'ємі, що дозволили б втілити їх у практику у відповідній сфері. Це призвело до того, що існуюча система реєстрації прав на землю та їх обмежень звелась, по суті, до реєстрації не прав, а правовстановлюючих документів, яке сьогодні здійснюється лише на основі підзаконного акту [18], відсутності не тільки правових засад, а і самої державної реєстрації обмежень прав на земельні ділянки, присутності у правовому полі державної реєстрації прав на землю та їх обмежень законодавчо визнаних, але у дійсності не існуючих реєстраційних процедур.

Згідно діючої законодавчо-нормативної бази [14, 17, 18], сьогодні реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обмежень розпалася на декілька паралельних реєстраційних процедур, бо реєстрація прав на нерухомість виконується у різних реєстрах: Реєстрі земель, Реєстрі прав власності на нерухоме майно, Реєстрі правочинів, що мають різних Держателів. Тобто вимога Закону про додержання при реєстрації « принципу одного вікна» не виконується. Наявна система призводить до зловживань, пов'язаних з вимогою багаторазового переоформлення прав на одні і ті ж самі об'єкти різними органами, подвійних витрат бюджетних коштів, появі суперечливих даних про одні і ті ж об'єкти, складності одержання права власності на об'єкти нерухомості та реєстрації правовстановлюючих документів.

Проблемними моментами реєстрації прав на землю та їх обмежень є забезпечення вільного доступу до інформації про них. Згідно [18], коло осіб, які мають право на отримання витягів з державного реєстру земель, обмежено. Таке право, згідно п. 13 [18], мають лише:

- власник (користувач) земельної ділянки, його спадкоємці, правонаступники юридичних осіб, уповноважені ними особи;
- суд, органи внутрішніх справ, органи прокуратури, органи державної податкової служби, державні виконавці, нотаріуси, органи Служби безпеки України та інші органи державної влади (посадові особи), якщо запит зроблено у зв'язку із здійсненням покладених на них повноважень.

Як видно з наведеного переліку це положення [18] порушує засади ст.194 ЗК України щодо призначення державного земельного кадастру, а саме «...забезпечення необхідною інформацією заінтересованих підприємств, установ і організацій а також громадян...», і вимогу Закону про публічність відомостей про реєстрацію. Тобто ЗК України, Закон передбачає, що відомості про права на земельні ділянки та існуючі обмеження цих прав щодо неї мають одержувати усі зацікавлені особи без будь яких обмежень.

Зрозуміло, що такі перепони щодо одержання відомостей про земельні ділянки, оформлення прав на них та об'єкти нерухомості стають на заваді становленню ринку землі та нерухомості в Україні, викликають складнощі при захисті прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у судах.

Ще більш проблемним питанням є державна реєстрація обмежень прав на земельні ділянки. Згідно діючого на сьогодні [18], при реєстрації земельних ділянок відомості про існуючі на них обмеження заносять лише у реєстраційні картки - складові частини Поземельної книги, спеціально уповноважені особи, реєстратори. Більш ніде обмеження не відображаються. Визнати це державною реєстрацією обмежень не можна, бо знаходячись у робочих матеріалах реєстраційної справи, вони, практично, нікому не доступні, тобто і при реєстрації обмежень порушується принцип публічності державної реєстрації, зазначений у Законі.

Але на сьогодні існують законодавчо визнані, затверджені нормативно форми договорів, де детальний опис обмежень прав на земельні ділянки є обов'язковою складовою частиною договору, і є доступним для всіх зацікавлених осіб. Це договір оренди землі і охоронний договір, що обов'язково складається на об'єкти культурної спадщини. Розглянемо їх структуру, спосіб відображення в них обмежень прав на земельні ділянки, методи реєстрації цих договорів, та, аналізуючи закони України, підзаконні нормативно – правові акти, щодо забезпечення державної реєстрації прав та їх обмежень, визначимось, чи відбувається одночасно з реєстрацією вищезазначених договорів, реєстрація зазначених в них обмежень, і якщо це так, чи можна таку реєстрацію визнати державною.

Відносини, пов'язані з орендою землі, регулюються ЗК України, ЦК України, Законом «Про оренду землі».(далі Закон). Типова форма договору оренди землі (далі Договір) визначена Постановою КМ [19]. Згідно цих документів, існуючі обмеження і обтяження щодо використання земельних ділянок є однією з істотних умов договору оренди землі. А як слідує з Закону, відсутність у договорі оренди однієї з істотних умов, є підставою для відмови у державній реєстрації договору оренди, а також для визнання договору недійсним.

Вимоги до опису обмежень у призначеній для цього частині договору оренди містяться у листі Держкомзему [19] (далі Роз'яснення). У пункті 16 Роз'яснень визначено, що « в договорі доцільно зазначати конкретні види обмежень (обтяжень) щодо використання земельної ділянки в разі їх наявності. Ними можуть бути обмеження, визначені статтею 111 Земельного кодексу України, знаходження земельної ділянки у заставі, земельний сервітут, наявність на земельній ділянці охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно захисних зон. При цьому обов'язково мають бути визначені підстави встановлення обмежень (обтяжень)» Тобто, якщо слідувати наведеним Роз'ясненням, обмеження і обтяження у тексті договору оренди будуть відображені в усій повноті, навіть з зазначенням підстав встановлення обмежень. Таким чином, орендатор буде повністю ознайомлений з обмеженнями і обтяженнями, що існують на земельній ділянці, яка передається в оренду і зможе прийняти рішення про винаймання такої ділянки добре усвідомлюючи всі наслідки існування обмежень прав на земельну ділянку.

Згідно Постанови та Закону (ст.15), однією з невід'ємних частин договору оренди є кадастровий план земельної ділянки з відображенням обмежень (обтяжень) та встановлених земельних сервітутів. На кадастрових планах встановлені обмеження (обтяження) та земельні сервітути відображаються з чітко накресленими межами.

Наявність, при необхідності, у тексті договору оренди опису обмежень, визначених статтею 111 Земельного кодексу України, відомостей про знаходження земельної ділянки у заставі, відомостей про наявні на земельній ділянці земельні сервітути, охоронні зони, зони санітарної охорони, санітарно захисні зони, з визначенням підстави

встановлення обмежень (обтяжень), а також відображення всіх обмежень на графічних матеріалах, що прикладаються до договору оренди, дозволяє констатувати, що на сьогодні договір оренди землі є, мабуть, єдиним правовим та земельпорядним документом, де обмеження прав на землю, викладені з достатньою повнотою. Але треба констатувати, що і у цьому випадку законодавство передбачає реєстрацію саме документа - договору, а не права на землю та їх обмежень.

Тому можна зауважити, що при державній реєстрації договору оренди не буде одночасно відбуватися державна реєстрація обмежень у обсязі, передбаченому законодавством.

Порядок використання земель історико - культурного призначення регламентується законами України «Про охорону культурної спадщини» (далі Закон), «Про охорону археологічної спадщини», главою 10 Земельного Кодексу України, Постановою КМ України «Про затвердження порядку укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини» (далі Постанова) та інші.

Згідно Закону, всі власники земель, незалежно від форми власності на землю, на яких розташовані пам'ятки чи їх частини, або уповноважені ними органи, зобов'язані не пізніше ніж через місяць з моменту отримання пам'ятки або її частини укласти з республіканським АР Крим, обласним чи місцевим органом охорони культурної спадщини охоронний договір на пам'ятку, за яким власник бере на себе зобов'язання щодо особливої охорони і збереження відповідних земель з об'єктами культурної спадщини, що розміщені на них. Згідно Постанови, до охоронного договору додається:

- акт технічного стану пам'ятки;
- запис культурних цінностей і предметів, які належать до пам'ятки або знаходяться на її території;
- план поверхів пам'яток – будівель і споруд;
- за наявності, план комунікацій та зовнішніх мереж;
- генеральний план земельної ділянки, на якій розташована пам'ятка;
- паспорт пам'ятки.

Як видно з переліку обов'язкових документів, що додаються до охоронного договору, зазначення обмежень, що встановлені на конкретний об'єкт охорони немає.

До Постанови додається типовий договір охорони ( далі Договір). Хоч у Постанові він не має такої назви, але аналіз його структури дає змогу стверджувати, що він представляє собою набір реквізитів з визначенням змісту відповідних умов.

У пунктах 4 – 14 Договору міститься перелік умов і зобов'язань, які повинен виконувати власник ( користувач). Треба зауважити, що ці умови мають конкретний зміст, вони сформульовані у самому тексті Договору. У Договорі можуть бути записані і інші умови використання пам'ятника і землі, на якій він розташований, що стосуються конкретного пам'ятника. Тобто усі обмеження щодо використання земельної ділянки, на якій розташовано об'єкт культурної спадщини, записані лише в охоронному договорі і ніде більше не фіксуються. Це дає підстави вважати, що процедура укладання охоронного договору не може вважатись державною реєстрацією обмежень прав на землю, хоч при цьому і виконується принцип публічності реєстрації.

Зважаючи на це можна зробити висновки, що на сьогодні в Україні окрема реєстрація обмежень прав на земельні ділянки, як того вимагає ЗК України, не ведеться, бо порядок державної реєстрації обмежень законодавством не визначений. Слід зауважити, що доки порядок реєстрації обмежень залишається невизначеним, державна реєстрація обмежень не є обов'язковою.

Аналіз джерел земельного права, робіт фахівців у цій сфері свідчить, що визнавши необхідність державної реєстрації обмежень, законодавство не установило засад цієї реєстрації, форм документів, де відображалися б обмеження прав на земельні діля-

нки, що зробило реєстрацію обмежень необов'язковою, значно піднесло ризики трансакцій. Це не відповідає вимогам ринкової економіки, бо призвело до недостатньої захищеності прав володільців і третіх осіб, зниженню активності на ринку нерухомості і, відповідно, надходженню коштів до бюджету.

У правовому полі України не існує ні закону України, ні іншого нормативно – правового акту, де б встановлювалась форма документу, в якій відображалися обмеження, і це при тому, що Закон [10] вимагає для державної реєстрації обмежень мати документ, про його встановлення який повинна представити особа, на користь якої встановлено обмеження.

Необхідно ліквідувати існуючу прогалину в законодавстві, прийнявши відповідний закон або підзаконні акти, у яких було б визначено поняття обмежень прав на земельні ділянки, їх види, сфери дії, порядок державної реєстрації, форму документа, де буде міститись детальний опис обмежень у використанні земельної ділянки. І такий окремий документ додавати до державного акту на право власності і на право постійного користування. Якщо форма такого документа буде законодавчо затверджена, можна буде виконувати його державне реєстрування одночасно з реєструванням прав на земельні ділянки, згідно з законом України [10].

З прийняттям Закону [10] ведення поняття державної реєстрації договорів сервітуту, суперфіцію та емфітевзису законодавчо відбулося, проте ні форма відповідних договорів, ні процедура оформлення цих прав досі не визначена. У діючому на сьогодні Тимчасовому положенні [18] серед договорів, які підлягають державній реєстрації зазначено лише договір оренди. Тобто невідомо, де їх треба реєструвати. Це призводить до порушення принципу законодавства, за яким приступати до використання земельної ділянки можна лише після державної реєстрації договору. Тому, у найближчий час необхідно затвердити порядок реєстрації сервітутів, а також введених недавно до ЗК України нових (для земельного права України) форм користування чужими земельними ділянками – суперфіцію та емфітевзису, що дасть змогу виконувати усі вимоги законодавства про державну реєстрацію прав та їх обмежень.

В той же час, щодо цих договорів у існуючому законодавчому полі існує правова колізія. Так, договори земельних сервітутів, що теж є обмеженням прав на землю, підлягають державній реєстрації. Така вимога закріплена у Законі [10] і для договорів емфітевзису та суперфіцію. Але ні ЗК України, ні ЦК України такої вимоги не містять. Необхідно усунути ці недоліки у законодавстві, прийнявши поправки до вищезгаданих кодексів, бо Закон [10] прийнятий пізніше.

Аналіз змісту прав на землю та їх обмежень, що підлягають державній реєстрації дав змогу констатувати, що незважаючи на те, що діючий ЗК та ЦК України, Закон [10] забезпечили більш повну регламентацію відносин власності на земельні ділянки та їх обмежень, дали змогу всебічно розглянути механізм правового регулювання державної реєстрації разом с тим лишили неузгодженими низку питань щодо реєстрації прав власності на земельні ділянки та їх обмежень.

Існуюча система законодавчих та нормативно-правових актів, яка регулює державну реєстрацію прав на землю та їх обмежень має велику кількість проблем як матеріального, так і процесуального характеру, що викликано наявністю правових колізій у різних законодавчих та нормативно-правових актах, відсутність процесуальних норм по реєстрації окремих видів речових прав. Зрозуміло, що відповідна гілка законодавства потребує кодифікації та розвитку.

### **Бібліографічний список**

1. **Андрейцев В.І.** Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії.-К.: Знання, 2005. – 445с.

2. **Бусуйок Д.** Правові засади імплементації понять «емфітевзис» та «суперфіцію» у земельне право України: сучасний стан та перспективи розвитку // *Право України*. – 2006. - № 8. - с. 102-104.
3. **Гринько С.В.** Правові аспекти реєстрації прав на землю: Монографія. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. – 172 с.
4. **Мірошниченко А.М.** Земельне право України: Навчальний посібник. -К.:Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с. – («Бібліотека Української школи законотворчості»).
5. **Лихогруд А.М.** Структура й особливості формування кадастрового номера земельної ділянки та іншої нерухомості // *Землевпорядний вісник*. – 2000. - № 4. – с. 66.
6. **Третяк А.М.** Земельний кадастр ХХІ століття. Зарубіжні і вітчизняні погляди на розвиток земельного кадастру. – Київ, 1999. – 115 с.
7. Земельне право України. Підручник / **М.В.Шульга** (кер.авт.кол.), **Г.В.Анісімова, Н.О.Багай, А.П.Гетьман** та ін.; За ред. М.В.Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
8. **Земельний Кодекс України**. За станом на 20.06.2007.// *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. – 2002.- № 3-4).
9. **Цивільний кодекс України**. За станом на 29 березня 2006 р. // Верховна Рада України: Офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, - 2006. – 400 с.
10. **Закон України** «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень»// *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. - 2004, - № 51. - ст.553.
11. **Закон України** «Про охорону культурної спадщини» // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. – 2000. - № 39, - ст.333.
12. **Закон України** «Про оренду землі» від 2 жовтня 2003 р. № 1211-IV // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. – 2004. -№10. - ст.102.
13. **Закон України** «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» від 27.04.2007 № 997-V // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2007.- № 33. - ст.440.
14. **Постанова КМ України** «Про затвердження Тимчасового порядку державної реєстрації правочинів» від 26.05.2004 №671.
15. **Постанова КМ України** «Про затвердження Порядку укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини» від 28 грудня 2001 р. N 1768.
16. **Постанова КМ України** «Типовий договір оренди землі» від 03.03.2004 № 220.
17. **Положення Міністерства Юстиції України** «Про затвердження Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно» від 07.02.2002 № 7/5. Зареєстровано в Міністерстві Юстиції України 18.02.2002 № 157/6445.
18. **Наказ Держкомзему України** «Тимчасовий Порядок ведення державного реєстру земель» 02.07.03, № 174.
19. **Лист Держкомзему** «Роз'яснення щодо заповнення форми договору оренди землі» від 18.03.04 №14-11-7/2311.

*© Андоленко С.С, Захаренко М.О., Андрійчук О.М., 2009*