



Михайло ШУЛЬГА,
д-р юрид. наук, професор, завідувач кафедри земельного та аграрного права
Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

РЕЄСТРАЦІЯ ПРАВОПОСВІДЧУВАЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ У НОТАРІАЛЬНІЙ ПРАКТИЦІ

Як відомо, чинне земельне законодавство України передбачає існування двох реєстраційних процедур, які стосуються земельних ділянок: реєстрація прав на земельні ділянки та реєстрація земельних ділянок. Ці процедури не тотожні між собою, мають різну правову природу, здійснюються різними органами та регулюються окремими правовими приписами.

До 2013 року здійснювалася також реєстрація правочинів щодо земельних ділянок та реєстрація документів, що посвідчували права на земельні ділянки. В останньому випадку відповідні правовідносини були врегульовані приписами статей 126 та 202 Земельного кодексу України (далі — ЗК України), які діяли в попередній редакції.

Державна реєстрація правопосвідчувальних документів була обов'язковим елементом оформлення та виникнення прав на земельні ділянки і на різних етапах реалізації земельної реформи характеризувалася своїми особливостями.

Із законодавчим закріпленням права приватної власності на землю проблема як формування земельних ділянок, так і оформлення прав на них була і залишається актуальною.

Аналіз як раніше діючого, так і чинного законодавства, присвяченого регламентації відносин у сфері формування земельних ділянок та оформлення права на них, свідчить, що воно недосконале, характеризується нестабільністю, його норми часом є суперечливими. У зв'язку з цим і практика їх застосування не завжди залишається усталеною та зрозумілою не тільки для більшості населення України, а і для спеціалістів. Така ситуація пов'язана з тим, що протягом

лише останніх 20 років реформування земельних відносин у державі діяли три Земельних кодекси, які містили норми, що передбачали неоднакові процедури як формування земельних ділянок, так і оформлення прав на них.

Раніше законодавство традиційно пов'язувало виникнення права приватної власності на землю з отриманням фізичною або юридичною особою державного акта на право приватної власності на землю. Нині «на руках» у приватних власників на землю перебувають три види державних актів, які були видані на різних етапах впровадження земельної реформи: без кадастрових номерів — жовто-червоного кольору, а також зелені і сині — з внесеними кадастровими номерами. Слід підкреслити, що усі вони чинні — незалежно від кольору та підтверджують право приватної власності на земельну ділянку.

Зазначимо, що з 01.01.2013 державні акти на земельну ділянку вже не видаються. Згідно зі ст. 126 ЗК України (в редакції від 07.07.2011), що має нову назву «Оформлення речових прав на земельну ділянку», право власності, користування земельною ділянкою оформлюється відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Отже, сьогодні оформлення речових прав на земельні ділянки, зокрема власності, постійного користування, емфітеузису, суперфіцію, сервітуту, іпотеки та оренди, яке законодавець відніс до речового права, здійснюється у відповідності до Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Згідно з наказом Міністерства юстиції України

2.02.2012 № 198/5 «Про затвердження перереєстраційних служб територіальних органів юстиції» та Положенням про Державну реєстраційну службу України, затвердженим Указом Президента України від 06.04.2011 № 401/2011, введено систему органів державної реєстрації. Її складають утворені Міністерством реєстраційні служби в АРК, областях, містах Києві та Івано-Франківську, районних, районних в містах, міських та райдержадміністраціях, міських районних у містах управліннях юстиції.

Оформленню речових прав на земельну ділянку передують державна реєстрація самої земельної ділянки, що відбувається в порядку, передбаченому постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 «Про затвердження порядку ведення Державного земельного кадастру» та на підставі ч. 4 ст. 30 Закону України «Про Державний земельний кадастр».

Після державної реєстрації земельної ділянки заявник, який подає державній реєстраційній службі документи, оформлені органом державної реєстрації прав за результатами розгляду заяви, надсилає їх до державного реєстратора органом реєстрації для видачі їх запису.

Засвідчення органів ведення Державного земельного кадастру речових прав на нерухоме майно врегульована постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.2012 № 118 «Про організацію взаємодії органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав» та наказом Міністерства аграрної політики від 03.12.2012 № 1779/5/748 «Про деякі питання забезпечення інформаційної взаємодії органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав».

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.2012 № 118 передбачено, що так само заявник має право особисто, самостійно звернутись із заявою до органу державної реєстрації прав для подання пакету документів до державного реєстратора органом реєстрації, отримання картки прийому та отримання запису про державну реєстрацію речового права на нерухоме майно на земельну ділянку та ін.)

та одержання протягом встановленого строку відповідного документа — витягу з державного реєстру прав про державну реєстрацію такого права та свідчення про право власності на нерухоме майно (п. 24-4 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 № 703). Державна реєстрація права власності на земельну ділянку з видачею відповідного свідчення про право власності здійснюється лише за умов наявності державної реєстрації цієї земельної ділянки у Державному земельному кадастрі.

Державна реєстрація права на земельну ділянку має бути проведена в строк не більше 14 днів.

Такими є основні положення процедури оформлення речових прав на земельну ділянку у випадку формування нової земельної ділянки як об'єкта цивільних прав відповідно до ст. 79-1 ЗК України. Цією нормою передбачено, що земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування та державної реєстрації права власності на неї.

Певними особливостями характеризується державна реєстрація права власності на земельну ділянку при переході прав на уже сформовану наявну земельну ділянку (наприклад, за договорами про відчуження земельних ділянок).

Відповідно до ст. 132 ЗК України угоди щодо відчуження земельних ділянок мають укладатись в нотаріальній формі. Це означає, що перехід права власності на земельні ділянки відбувається за обов'язковою участю нотаріуса, який вчиняє нотаріальні дії щодо угоди, яка стосується конкретної земельної ділянки.

Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (ст. 9) наділяє нотаріуса правами державного реєстратора. Оскільки державна реєстрація права власності не належить до переліку нотаріальних дій, регламентація відповідних відносин здійснюється Порядком державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 № 703.

Державна реєстрація права власності здійснюється нотаріусом за заявою зацікавленої особи. До заяви заявник повинен додати документи, які безспірно підтверджують виникнення, перехід чи припинення відповідних прав. Перелік

таких документів передбачений п. 27 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

У процесі розгляду заяви перевіряються: дотримання форми правочину, відомості про земельну ділянку, наявність факту виконання умов правочину, з якими закон та/або договір пов'язує можливість проведення державної реєстрації виникнення, переходу, припинення права, якщо правочин обумовлює перехід речового права настанням певної обставини.

Після прийняття нотаріусом заяви зацікавленої особи цій особі видається картка прийому заяви. Картка містить відомості про час подачі заяви і необхідна для одержання документів за результатами реєстраційних дій. Вона повертається реєстратору (нотаріусу) з відміткою заявника про їх отримання.

Нотаріус за результатами розгляду заяви про державну реєстрацію права приймає рішення про державну реєстрацію (або про відмову в ній). Датою і часом реєстрації права вважається дата і час реєстрації заяви про державну реєстрацію у базі даних про реєстрацію заяв і запитів.

Після висення відповідних запитів до Державного реєстру прав нотаріус формує витяг з Державного реєстру прав. Цей витяг нотаріус надає або відсилає рекомендованим листом заявникові разом із документами, що надавалися заявником. Порядок доступу нотаріусів до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно затверджений наказом Мініюсту від 02.08.2011 № 1936а/5.

Звісно, із врахуванням деяких особливостей, пов'язаних з моментом виникнення права власності на земельні ділянки, часом оформлення прав, діючим на час оформлення прав законодавством (за умов проведення державної реєстрації прав вже у 2013 році), документи стосовно реєстрації права власності на земельні ділянки, які видаються реєстраційними службами, можуть відрізнятися за формою та видом. В одному випадку достатнім буде одержати витяг про державну реєстрацію права власності, в іншому — буде провадитися видача свідоцтва про право власності.

На відміну від державної реєстрації права власності на земельну ділянку, яка нерозривно пов'язується законом з моментом виникнення цього права на земельну ділянку,

ст. 202 ЗК України передбачає державну реєстрацію земельних ділянок, яка здійснюється у Державному земельному кадастрі в порядку, встановленому законом.

Реєстрація земельних ділянок відбувається шляхом внесення до Державного земельного кадастру передбачених законом відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера. Державна реєстрація земельної ділянки здійснюється шляхом відкриття Поземельної книги на таку земельну ділянку за місцем її розташування відповідним Державним кадастровим реєстратором Держгемагентства. У процесі державної реєстрації земельної ділянки їй присвоюється кадастровий номер. Результатом державної реєстрації земельної ділянки є витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку, який містить всі відомості про цю ділянку, внесені до Поземельної книги.

Слід наголосити, що саме з державною реєстрацією прав на землю (права власності на земельну ділянку, а також права постійного користування та права оренди земельної ділянки) ст. 125 чинного ЗК України пов'язує виникнення цих прав. Отже, чинний ЗК України, на відміну від раніше діючих, прямо не передбачає норм, присвячених документам, що посвідчують право на земельну ділянку. Разом з тим за роки незалежності України був накопичений певний досвід реєстрації документів, що посвідчували права на земельні ділянки, який потребує аналізу. Такий підхід обумовлений тим, що сьогодні, зокрема, громадяни мають чинні документи (державні акти на право власності на земельну ділянку), що посвідчують права на землю, які відрізняються за формою. Але всі вони легітимні, оскільки згідно з раніше діючим законодавством при затвердженні компетентними органами нових державних актів більш сучасної форми «старі» державні акти залишалися чинними.

Державні акти як правопосвідчувальні документи щодо оформлення земельних прав склалися 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, затверджений наказом Держкомзему України від 04.05.1999 № 43. Ця Інструкція (п. 1.4) передбачала можливість

лення одним державним актом права сті на кілька земельних ділянок.

Умовою колізійності правового регулювання земельних ділянок у власність, як свідомо, мають місце несподівані випадки виникнення земельних прав суб'єктів. Часто це є наслідком з кадастровим номером земельної ділянки, який почав присвоюватись земельним ділянкам лише з середини 2003 року на підставі нового порядку ведення Державного реєстру, затвердженого наказом Держкомзему від 02.07.2003 № 174. Як правило, кадастровий номер зазначається лише у державних актах на право приватної власності на земельні ділянки, форми яких затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 02.04.2002 № 449. У цьому слід мати на увазі, що форма таких актів неодноразово змінювалась із збереженням сутності старих форм державних актів. Із введенням в дію автоматизованого Державного земельного кадастру відомості про межі земельних ділянок у попередніх формах державних актів ніколи не виявлялися втраченими. Це сталося внаслідок неprisвоєння земельним ділянкам кадастрового номера.

Відсутність кадастрового номера земельної ділянки, права на яку посвідчувалися державними актами застарілої форми, до 01.01.2013 року створювала можливість видачі іншим особам державних актів більш сучасної форми за номером земельного кадастрового номера. Це іноді вело до того, що межі сусідніх земельних ділянок «наклалися» або перетиналися. У цих випадках за наявності в особи легітимного правочину (державного акта застарілої форми), який посвідчувався її земельні права, ділянку володіти та користуватись земельною ділянкою. Але відсутність кадастрового номера земельної ділянки унеможлилювала розпознати її межі, наприклад, при встановленні межі земельною ділянкою не співпадали. Кадастровий номер земельної ділянки — це номер, на якій фактично побудована вся діюча документація на реєстрації земельних ділянок та прав на них.

Він дає чітке уявлення про стабільність меж земельних ділянок. Присвоєння земельній ділянці кадастрового номера гарантує її власнику на межі.

Віднесення земельних прав державними актами має свою історію, яка обумовлена осо-

бливостями земельного ладу та регулювання земельних відносин. Так, земельні права ще за радянських часів посвідчувалися державними актами. В умовах виключної державної власності на землю серед документів, що посвідчували, наприклад, право землекористування, Земельний кодекс УРСР (далі — ЗК УРСР) 1970 року (ст. 20) розрізняв державні акти на право постійного користування землею колгоспів, радгоспів та інших землекористувачів, а також державні акти на право довгострокового користування землею. Видачу таких актів здійснювали виконавчі комітети районних (міських) Рад народних депутатів. Закон забороняв приступати до використання земельної ділянки до отримання землекористувачем документа, що посвідчував право користування землею.

Слід зазначити, що вже в перші роки незалежності Верховна Рада УРСР 27.03.1991 своєю постановою відповідно до статей 17 і 23 ЗК УРСР (1990) затвердила форми державних актів:

- на право довічного успадкованого володіння землею;
- на право постійного володіння землею;
- на право постійного користування землею.

Цією постановою на місцеві Ради народних депутатів було покладено обов'язок до 15.04.1991 розглянути заяви громадян, які бажали організувати селянські (фермерські) господарства, розширити особисті підсобні господарства, займатися садівництвом, городництвом або одержати земельні ділянки для сінокосіння і випасання худоби, індивідуального будівництва, і вирішити питання про виділення земельних ділянок для зазначених цілей. Відповідні земельні права мали посвідчуватися певними державними актами.

Довічне успадковане володіння землею громадянами України для ведення селянського (фермерського) господарства, будівництва та обслуговування жилого будинку і господарських будівель; садівництва, дачного, гаражного будівництва, традиційних народних промислів у разі одержання у спадщину жилого будинку або його придбання посвідчувалося Державним актом на право довічного успадкованого володіння землею. Таким актом фактично посвідчувалося право власності громадян України на землю. Цей акт підписувався головою місцевої Ради

народних депутатів та реєструвався в Книзі записів державних актів.

У подальшому в умовах суверенної України у процесі реформування земельних відносин форми державних актів, що посвідчували права на землю, неодноразово змінювалися. Так, необхідність чергової зміни форми державних актів на певному етапі земельної реформи була обумовлена перш за все приватизацією земель. Вона передбачала перехід земель, що використовувалися громадянами та юридичними особами як для власних потреб, так і для здійснення підприємницької діяльності, у приватну власність цих суб'єктів. Сутність приватизації земельних ділянок як об'єктів приватизації полягала в тому, що вона включала певну сукупність юридичних дій, які здійснювалися у встановленому порядку і завершувалися оформленням права власності на конкретну земельну ділянку, що приватизувалася.

Декретом Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 «Про приватизацію земельних ділянок» була передбачена передача земельних ділянок, що раніше були надані громадянам України у постійне користування, у їх приватну власність. Йшлося, зокрема, про земельні ділянки для ведення громадянами України особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування жилого будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва у межах норм, установлених ЗК України (в редакції від 13.03.1992).

Особливість приватизації земельних ділянок в перші роки земельного реформування полягала в тому, що вона мала здійснюватися швидкими темпами та мала завершитися протягом 1993 року. Це відповідало основному завданню земельної реформи — перерозподілу земель та передачі їх у приватну власність громадян та юридичних осіб.

Прискорена приватизація земельних ділянок обумовила зниження вимог до якості землепорядних робіт, пов'язаних, зокрема, з необхідністю уточнення місця розташування та перевірки ліній проходження меж земельних ділянок, що приватизувалися. На підставі урядового Декрету від 26.12.1992 утворилась ситуація, коли приватизація земельних ділянок громадянами України фактично здійснювалася без проведення зазначених землепорядних ро-

біт. В подальшому такий підхід (забезпечення швидкої приватизації за рахунок зниження вимог та відсутність належного контролю за якістю виконуваних землепорядними організаціями землепорядних робіт) став однією з основних причин виникнення межових спорів між власниками земельних ділянок.

Слід звернути увагу на той факт, що аналогічні негативні наслідки «прискореної приватизації» спостерігалися і в 2009 році. Незважаючи на те, що виконувалися відповідні землепорядні роботи, видавалися правопосвідчувальні документи — державні акти нового зразка, згодом з'явилися межові спори між власниками приватизованих у цей період земельних ділянок. Цей процес зумовлений тим, що Інструкція про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками була затверджена наказом Держкомзему від 18.05.2010 № 376, тобто на рік пізніше. Саме цим документом встановлювалися вимоги до погодження меж земельної ділянки, яка передається у власність особи, із власниками суміжних ділянок.

Під час приватизації земельних ділянок на підставі Декрету від 26.12.1992 право приватної власності громадян України на відповідні земельні ділянки, передані їм сільськими, селищними та міськими радами для зазначених цілей, посвідчувалося конкретною радою. У земельно-кадастрових документах робився відповідний запис та видавався державний акт на право приватної власності на землю.

Право приватної власності на землю в той час з 13.03.1992 посвідчувалося державними актами, форма яких була затверджена постановою Верховної Ради України від 13.03.1992 «Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею». ЗК України (1992 року) пов'язував виникнення права власності на землю саме з одержанням документа, що посвідчував це право (ст. 22 ЗК).

Державний акт на право власності на землю, який отримував власник земельної ділянки, підтверджував факт оформлення права власності на землю та виступав юридичною гарантією набуття права власності, його здійснення та захисту. Державний акт посвідчував наявність у особи права власності на земельну ділянку.

Прийнятий 25.10.2001 та введений в дію

2002 чинний ЗК, зберігаючи правонаступство, у ст. 126 закріпив положення про те, що право власності на земельну ділянку посвідчується державним актом.

Прийняттям Закону України «Про внесення до деяких законодавчих актів України щодо змін, що посвідчують право на земельну ділянку, а також порядку поділу та об'єднання земельних ділянок», який набрав чинності з 01.01.2013, право власності на земельну ділянку, отриману у власність із земель приватної власності без зміни її меж, цільового призначення, не підтверджувалися:

1. цивільно-правовою угодою щодо відчуження земельної ділянки, укладеною в порядку, встановленому законом, у разі набуття права власності на земельну ділянку за такою угодою;

2. свідоцтвом про право на спадщину. Крім того, посвідчення державним актом права власності на земельну ділянку застосовувалося до оформлення відповідних документів, що посвідчують їх права, як шляхом надання гарантій, так і встановленням санкцій за невиконання умов оформлення або відмову від оформлення права власності на земельну ділянку. Саме свідоцтво є документом, який підтверджує виникнення права власності на земельну ділянку.

3. свідоцтвом про право на спадщину. Крім того, посвідчення державним актом права власності на земельну ділянку застосовувалося до оформлення відповідних документів, що посвідчують їх права, як шляхом надання гарантій, так і встановленням санкцій за невиконання умов оформлення або відмову від оформлення права власності на земельну ділянку. Саме свідоцтво є документом, який підтверджує виникнення права власності на земельну ділянку.

4. свідоцтвом про право на спадщину. Крім того, посвідчення державним актом права власності на земельну ділянку застосовувалося до оформлення відповідних документів, що посвідчують їх права, як шляхом надання гарантій, так і встановленням санкцій за невиконання умов оформлення або відмову від оформлення права власності на земельну ділянку. Саме свідоцтво є документом, який підтверджує виникнення права власності на земельну ділянку.

5. свідоцтвом про право на спадщину. Крім того, посвідчення державним актом права власності на земельну ділянку застосовувалося до оформлення відповідних документів, що посвідчують їх права, як шляхом надання гарантій, так і встановленням санкцій за невиконання умов оформлення або відмову від оформлення права власності на земельну ділянку. Саме свідоцтво є документом, який підтверджує виникнення права власності на земельну ділянку.

звичай не вимагас від суб'єкта необхідності доведення правомірності володіння земельною ділянкою. Разом з тим у певних випадках подальше здійснення своїх правомочностей власником ділянки (зокрема, розпорядження нею) потребує від її власника встановлення чи підтвердження самого факту належності земельної ділянки на праві приватної власності конкретній фізичній або юридичній особі. Для цієї мети використовуються правопосвідчувальні документи, одним з яких був і залишається державний акт на право приватної власності на землю, отриманий у свій час власником земельної ділянки.

Сьогодні проблема визначення правової природи державного акта як правопосвідчувального документа серед інших документів залишається спірною.

На думку П.Ф. Кулинич, з прийняттям Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень» значення державних актів змінюється: вони трансформуються з документів, які посвідчують факт виникнення прав на землю, на правостановлюючі документи, що використовуються для здійснення державної реєстрації прав на землю згідно зі ст. 19 вказаного Закону¹.

В.В. Носік вважає, що відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень» державний акт на право власності на земельну ділянку є лише підставою для державної реєстрації прав, яка посвідчує виникнення, перехід, припинення речових прав на нерухомість, обмежень цих прав².

С.В. Гринько відзначає, що перспективним було б створення такої форми державних актів, яка б зробила їх придатними до взаємодії та обробітку електронними засобами обробки інформації (чіп, вмонтований у пластиковий державний акт на відповідне право на землю³).

Існують і інші точки зору щодо правової при-

¹ Кулинич П.Ф. Державні акти на землю в системі виникнення земельних прав: минуле, сьогодення, майбутнє / П.Ф. Кулинич // Земельне право України: теорія і практика. – 2006. – № 5. – С. 38.

² Носік В.В. Виникнення права власності на землю: теоретичні і практичні аспекти / В.В. Носік // Право України. – 2004. – № 9. – С. 12.

³ Гринько С.В. Правові аспекти реєстрації прав на землю: монографія / С.В. Гринько. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. – С. 111.

роди, сутності та особливостей державних актів як правопосвідчувальних документів⁴.

Але на сьогодні важливо те, що видані у встановленому порядку державні акти (жовто-червоні, зелені та сині) є легітимними та чинними незалежно від кольору та форми. Вони є підтвердженням права власності на земельну ділянку, отриману у свій час у встановленому порядку.

Насамкінець зазначимо, що згідно з чинним законодавством державна реєстрація права влас-

ності на земельну ділянку з видачею свідоцтва про право власності проводиться за умови наявності державної реєстрації земельної ділянки у Державному земельному кадастрі.

Як слушно підкреслюється в літературі, на відміну від державних актів свідоцтво про реєстрацію не є правовстановлюючим документом на земельну ділянку, а документом, який підтверджує державну реєстрацію права — юридично значущим документом⁵. ✪

⁴ О. Браніцький, А. Тригуб. Державний акт на право приватної власності на землю як правопосвідчувальний документ: проблеми правозастосування / Браніцький О., Тригуб А. // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 11. — С. 91.

⁵ Настечко К.О. Оформлення прав на земельні ділянки: монографія / К.О. Настечко. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — С. 116.