

ДО ПИТАННЯ ПРО ЮРИДИЧНУ ПРИРОДУ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Гоштинар С. Л.

Стаття присвячена дослідженню юридичної природи державної реєстрації прав на землю шляхом проведення комплексного аналізу змін до деяких законодавчих актів України. Встановлено, що державна реєстрація прав на землю, з одного боку, направлена на захист приватних інтересів учасників ринку землі, а з іншого боку - захищає інтерес держави, будучи потужним інформаційним ресурсом. Доводиться, що в процесі державної реєстрації прав на землю повинні бути враховані земельно-правові та еколого-правові особливості земельної ділянки як природного ресурсу, основного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві та просторово-операційного базису.

Ключові слова: земельні відносини, державна реєстрація, право на землю, легалізація права, земельне законодавство, земельні ресурси.

Статья посвящена исследованию юридической природы государственной регистрации прав на землю путем проведения комплексного анализа изменений в некоторых законодательных актах Украины. Установлено, что государственная регистрация прав на землю, с одной стороны, направлена на защиту частных интересов участников рынка земли, а с другой - защищает интересы государства, будучи мощным информационным ресурсом. Доказывается, что в процессе государственной регистрации прав на землю должны быть учтены земельно-правовые и эколого-правовые особенности земельного участка как природного ресурса, основного средства производства в сельском и лесном хозяйстве и пространственно-операционного базиса.

Ключевые слова: земельные отношения, государственная регистрация, право на землю, легализация права, земельное законодательство, земельные ресурсы.

The article is devoted to the investigation of the legal nature of state registration of land rights through a comprehensive analysis of amendments to some legislative acts of Ukraine. It was established that the state registration of land rights on the one hand - aimed at protecting the interests of the private land market, on the other hand - protect the interests of the state, being a powerful information resource. It is shown that in the process of state registration of land should be considered ecological peculiarities of land as a natural resource, the main means of production in agriculture and forestry and spatial-operative basis.

Keywords: land relations, state registration, land right, legalization of right, land legislation, land resources.

Земельна реформа змінила підходи до правового регулювання використання земель. Також змінилося відношення до земельної ділянки, яка розглядається не лише як об'єкт навколишнього природного середовища, але і як нерухоме майно, об'єкт обігу. За цих умов важливо визначити, наскільки ефективно нові правові механізми

сприяють вирішенню основних завдань раціонального використання та охорони земель в Україні.

Правовий інститут державної реєстрації прав на землю з'явився в нашому законодавстві порівняно недавно. Поява цього правового інституту обумовлена необхідністю захисту приватних інтересів учасників ринку землі та іншої нерухомості, що розвивається в нашій країні. Крім того, державна реєстрація прав на землю захищає інтересів держави, адже держава отримує досить потужний інформаційний ресурс, що містить сукупність відомостей про правовий режим земельних ділянок і дає можливість ефективно приймати необхідні державно-владні рішення в галузі управління земельним фондом.

Державна реєстрація прав на землю повинна розглядатися й реалізовуватися як важливий правовий засіб для забезпечення ефективності використання земель та їх охорони. З урахуванням цього повинна формуватися й правозастосовна практика. Недостатньо розглядати та використовувати правовий інститут державної реєстрації прав на землю тільки як засіб забезпечення законності й надійності обігу земельних ділянок.

У науці земельного права України дослідженню проблем державної реєстрації прав на землю присвячено праці таких вчених, як С.В. Гринько, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, В.І. Семчик, Н.І. Титова, М.В. Шульга та ін. Проте внесення змін до законодавства з питань правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень вимагають спеціальної уваги й проведення додаткового дослідження.

Завданням цієї публікації є дослідження юридичної природи державної реєстрації прав на землю шляхом проведення комплексного аналізу змін до деяких законодавчих актів України.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що забезпечення охорони та раціонального використання земель є однією з найбільш важливих функцій держави. Реалізація цієї функції забезпечується різними організаційними та правовими методами. Конституцією України (ст. 13) встановлено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією [1].

Земля є найважливішим природним ресурсом, від якого залежить життя і благополуччя всього людства, тому земля перебуває під особливою охороною держави. Зокрема, згідно зі ст. 5 Закону "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року № 1264-XII, державній охороні й регулюванню використання на території України підлягають: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в

економіці в даний період, зокрема земля [2].

Земельний кодекс України (ст. 5), розвиваючи згадані вище положення конституційного та екологічного законодавства, проголосив одними з основних принципів земельного законодавства поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу й основного засобу виробництва та пріоритет вимог екологічної безпеки [3].

Отже, сучасне правове регулювання виходить з того, що земля є передусім важливим і унікальним природним об'єктом. Конституція України (ст. 14) встановлює, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Тим самим підтверджується найвища соціальна й природна цінність землі як компоненту довкілля. Причому процитована норма Конституції України не просто визнає високу значимість землі, але й указує, що для неї встановлюється особливий порядок використання та охорони. Зазначені конституційні положення розвивалися й розвиваються в інших нормативно-правових актах. Держава прагне забезпечити раціональне та законне використання земель на всій території України, використовуючи при цьому правові засоби. Тому суспільні відносини, предметом яких є земельні ділянки, багато в чому носять публічно-правовий характер.

З іншого боку, відповідно до ч. 1 ст. 181 Цивільного кодексу України, до нерухомих речей (нерухомого майна, нерухомості) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення [4]. Відповідно, земельні ділянки можуть бути предметом обігу. Унаслідок цього речові права на них, обмежені цих прав і правочини із земельними ділянками у встановлених законом випадках підлягають державній реєстрації.

В умовах ринкової економіки істотно підвищується значення землі як об'єкта майнових прав. У цих умовах важливо як на законодавчому, так і на правозастосовному рівні забезпечити дотримання певного балансу між цими двома аспектами правової природи земельних ділянок. Уживаючи заходів для розвитку ринку нерухомого майна, до якого належать також земельні ділянки, держава повинна забезпечити й збереження належної якості земель і ґрунтів, які є унікальними природними об'єктами. Цьому, зокрема, повинен сприяти інститут державної реєстрації прав на землю, що базується насамперед на нормах Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" від 1 липня 2004 року № 1952-IV.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" від 1 липня 2004 року № 1952-IV державна реєстрація речових прав на нерухоме майно – це офіційне визнання та підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Державний реєстр речових прав на нерухоме майно являє собою єдину державну інформаційну систему, що містить відомості про права на нерухоме майно, їх обтяження, а також про об'єкти та суб'єктів цих прав. Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" державний реєстр прав містить відомості про зареєстровані права і обтяження,

суб'єктів прав, об'єкти нерухомого майна, документи, на підставі яких проведено державну реєстрацію прав [5].

Суть правової природи державної реєстрації прав на землю, на думку С.В. Гринька, полягає в тому, що під нею слід розуміти юридично визначену, поліфункціональну, вольову діяльність суб'єктів земельних реєстраційних правовідносин, спрямовану на внесення передбачених законодавством належно отриманих даних у спеціально призначені для цього офіційні документи уповноваженими державою органами за встановленою процедурою з метою виникнення, зміни або припинення відповідних прав на земельні ділянки в заінтересованих осіб, які її ініціюють, та утвердження останніх як суб'єктів зазначених легалізованих прав. Визначальними ознаками цієї діяльності є: вольова, юридично встановлена діяльність суб'єктів правовідносин у сфері реєстрації прав на землю; поліфункціональна спрямованість реєстрації прав на землю; ініціювання процедури реєстрації прав на землю заявником; суб'єктний склад реєстрації прав на землю; наявність прямого причинно-наслідкового зв'язку між здійсненням реєстрації прав на землю та виникненням відповідних прав на землю; наявність певних стадій реєстрації прав на землю; комплексний об'єкт реєстрації прав на землю [6, 3].

Чинним законодавством передбачено ряд принципових положень, які необхідно враховувати в процесі державної реєстрації прав на землю: а) земельна ділянка як об'єкт державної реєстрації прав на нерухоме майно виступає одночасно як об'єкт природи, об'єкт господарювання і об'єкт власності, що впливає на її правовий статус, а також на правовий режим володіння, користування, розпорядження земельною ділянкою; б) відповідно до законодавства земельні ділянки мають чітко визначене цільове призначення. Це відповідає одному з основних принципів земельного законодавства – поділ земель за цільовим призначенням на категорії, відповідно до якого правовий режим земель визначається виходячи з їх приналежності до тієї чи іншої категорії. Особливості кожної категорії земель обумовлюють необхідність комплексного підходу до правового регулювання земельних відносин, включаючи врахування особливостей землі як природного ресурсу, як засобу виробництва в сільському та лісовому господарстві та як просторово-операційного базису.

Ми переконані, що врахування в процесі державної реєстрації земельно-правових та еколого-правових особливостей земельних ділянок має принципове значення для забезпечення реалізації основних завдань і принципів земельного законодавства.

Одним із завдань державної реєстрації є легалізація відповідних повноважень особи щодо об'єктів нерухомого майна. Адже сам факт придбання (отримання) земельної ділянки або іншого нерухомого майна без його реєстрації надає право володільцю тільки правомочності щодо володіння та користування цим майном. Без реєстрації правовласник не в змозі вирішувати юридичну долю об'єкта нерухомого майна. Така правомочність, як право розпорядження, виникає в право володільця тільки після державної реєстрації його прав. Отже, саме факт державної реєстрації переводить право володільця в статус правовласника [7, 138].

Державна реєстрація має не технічний, а правотворючий та/або правопідтверджуючий характер і розглядається як юридичний факт, що здійснюється відповідним реєструючим органом, її метою є мінімізація

потенційної можливості порушень прав учасників обороту об'єктів нерухомості [8, 3].

Державна реєстрація є єдиним доказом існування зареєстрованого права на землю, яке може бути оскаржене лише в судовому порядку. Як правовий інститут вона являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини з приводу визнання та підтвердження спеціально уповноваженими органами державної влади прав на землю і обтяжень цих прав. За своєю юридичною природою відносини державної реєстрації прав на землю мають ознаки земельно-правового, цивільно-правового, еколого-правового та адміністративно-правового регулювання. Зміст їх полягає в тому, що уповноважені органи виконавчої влади здійснюють правову експертизу документів, перевіряють законність правочину із земельною ділянкою і залежно від результатів приймають рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації прав на землю. Ці відносини тісно пов'язані з майновими відносинами, що регулюються цивільним законодавством, оскільки реєстрації підлягають права на нерухоме майно, правовий режим якого визначається цивільним правом. Як юридичний акт державна реєстрація прав на землю являє собою адміністративно-правове рішення, з прийняттям якого закон пов'язує настання певних юридичних наслідків, зокрема виникнення, зміну та припинення прав на землю.

Незважаючи на те, що мета державної реєстрації безпосередньо не пов'язана з охороною та раціональним використанням земель, оскільки основним завданням цього правового інституту є захист суб'єктивних прав учасників ринку нерухомості, правові механізми, якими володіє цей правовий інститут, тим не менш, відіграють важливу роль у забезпеченні правомірності використання земель та їх охорони. Зокрема, при проведенні державної реєстрації здійснюється перевірка збереження належності земельної ділянки до певної категорії земель, незмінність її цільового використання або ж перевірка правомірності переведення ділянки з однієї категорії в іншу.

Державна реєстрація прав на землю тісно пов'язана з державним земельним кадастром, важливою складовою якого є відомості, що відображають правове становище земельної ділянки. Відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону України "Про Державний земельний кадастр" від 7 липня 2011 року № 3613-VI до кадастру включаються такі відомості про земельні ділянки: кадастровий номер; місце розташування; опис меж; площа; міри ліній по периметру; координати поворотних точок меж; дані про прив'язку поворотних точок меж до пунктів державної геодезичної мережі; дані про якісний стан земель та про бонітування ґрунтів; відомості про інші об'єкти Державного земельного кадастру, до яких територіально (повністю або частково) входить земельна ділянка; цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель); склад угідь із зазначенням контурів будівель і споруд, їх назв; відомості про обмеження у використанні земельних ділянок; відомості про частину земельної ділянки, на яку поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; нормативна грошова оцінка; інформація про документацію із землеустрою та оцінки земель щодо земельної ділянки та інші документи, на підставі яких встановлено відомості про земельну ділянку [9].

Як ми вже зазначали, забезпечення раціонального використання та охорони земель є важливим завданням для держави в галузі земельного правовідносин. Запровадження інституту державної реєстрації прав на землю, на нашу думку, не повинно жодним чином перешкодити виконанню цього завдання, а, навпаки, повинно допомогти в цьому. У протилежному випадку необхідний баланс між використанням землі як об'єкта майна, з одного боку, і природного ресурсу, з іншого буде втрачений, що може спричинити негативні економічні, екологічні та соціальні наслідки.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що правовий інститут державної реєстрації прав на землю володіє важливими правовими механізмами, спрямованими на забезпечення ефективності використання та охорони земель. Серед таких механізмів першочергове значення має закріплення в державному реєстрі прав на нерухоме майно правового режиму земельних ділянок. З цього реєстру держава черпає достовірну та актуальну інформацію про правомірне використання земельних ділянок, яка має значення для прийняття державно-владних рішень у галузі управління земельним фондом. Крім того, держава, здійснюючи в особі уповноважених органів виконавчої влади перевірку законності зареєстрованих правочинів із земельними ділянками, забезпечує проведення контролю за законністю їх використання, включаючи контроль за законністю зміни цільового призначення земельної ділянки.

Подальшим напрямом наукових досліджень стане вивчення змін у структурі органів виконавчої влади в галузі земельних відносин.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Голос України від 24.07.1991.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 3-4. - Ст. 27.
4. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Голос України від 12.03.2003 — № 45.
5. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV // Голос України від 03.08.2004 — № 142.
6. Гринько С.В. Правові аспекти реєстрації прав на землю: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / С.В. Гринько; Київ. нац. ун-т імені Т. Шевченка. - К., 2003. - 20 с.
7. Піфко О.О. Поняття та завдання інституту державної реєстрації прав на землю / О.О. Піфко // Порівняльно-аналітичне право. - 2015. - № 3. - С. 136-139.
8. Слободянюк С.О. Цивільно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03 / С.О. Слободянюк; Київ. нац. ун-т імені Т. Шевченка. - К., 2012. - 18 с.
9. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI // Голос України від 06.08.2011 — № 145.

*Гоштинар С.Л.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри соціально-правових дисциплін
ОДУВС
Надійшла до редакції: 12.08.2015*