

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.03.26>

## ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНО-РЕЄСТРАЦІЙНИХ ВІДНОСИН

**Шульга М.В.,**

доктор юридичних наук, професор  
кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
<https://orcid.org/0000-0001-6449-284X>

**Хомінець С.В.,**

кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
<https://orcid.org/0000-0001-6703-7500>

**Данілік Д.М.,**

кандидат юридичних наук, асистент  
кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
<https://orcid.org/0000-0002-9946-9292>

**Шульга М.В., Хомінець С.В., Данілік Д.М.  
Гене́за правового регулювання земельно-реєстраційних відносин.**

Статтю присвячено висвітленню історико-правового аспекту розвитку інституту державної реєстрації речових прав на земельні ділянки в Україні. Зокрема, проаналізовано еволюцію положень земельного законодавства щодо становлення та функціонування центрального органу виконавчої влади, на який покладалися повноваження у сфері державної земельно-реєстраційної діяльності. Визначено сутність та значення державної реєстрації речових прав на земельні ділянки. Здійснено аналіз суспільних відносин у межах двох «паралельних» реєстраційних процедур, які безпосередньо стосуються земельних ділянок: реєстрації земельних ділянок в Державному земельному кадастрі і реєстрації речових прав на земельні ділянки в Державному реєстрі прав на нерухоме майно. Визначено недоліки земельного законодавства у сфері інституційно-функціонального забезпечення державної реєстрації речових прав на земельні ділянки та у сфері надання гарантій захисту земельних прав громадян і юридичних осіб у процесі здійснення реєстраційних дій. Сформульовано шляхи подолання практичних проблем, які виникають внаслідок недосконалості окремих положень земельного законодавства у сфері реєстраційної діяльності.

Так, обґрунтовано необхідність функціонального об'єднання відомостей Державного земель-

ного кадастру з відомостями Державного реєстру речових прав на нерухоме майно шляхом передачі функції з державної реєстрації земельних ділянок до органу, який здійснює функції державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Обґрунтовано доцільність повернення до первісної редакції Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» в питанні посилення гарантій захисту прав громадян та юридичних осіб у процесі реєстраційної діяльності шляхом утворення гарантійного фонду для відшкодування збитків, завданих з вини органу державної реєстрації прав.

**Ключові слова:** земля, земельна ділянка, права на земельні ділянки, реєстраційна діяльність, реєстрація речових прав на землю

**Shulga M.V., Khominets S.V., Danilik D.M.  
The genesis of legal regulation of land registration relations.**

The article is devoted to the coverage of the historical and legal aspect of the development of the institute of state registration of property rights to land plots in Ukraine. In particular, the evolution of the provisions of the land legislation regarding the establishment and functioning of the central body of executive power, which was entrusted with the powers in the field of state land registration activities, was analyzed.

The essence and significance of the state

registration of property rights to land plots is defined. An analysis of social relations was carried out within two «parallel» registration procedures that directly concern land plots: registration of land plots in the State Land Cadastre and registration of property rights to land plots in the State Register of Rights to Real Estate. Deficiencies of land legislation in the field of institutional and functional provision of state registration of property rights to land plots and in the field of providing guarantees for the protection of land rights of citizens and legal entities in the process of registration actions have been identified. Ways to overcome practical problems that arise as a result of the imperfection of certain provisions of land legislation in the field of registration are formulated.

Thus, the need to functionally combine the information of the State Land Cadastre with the information of the State Register of Property Rights to immovable property by transferring the function of state registration of land plots to the body that performs the functions of state registration of property rights to immovable property is substantiated.

The expediency of returning to the original version of the Law of Ukraine «On State Registration of Property Rights to Immovable Property and Their Restrictions» in the matter of strengthening guarantees for the protection of the rights of citizens and legal entities in the process of registration activity through the creation of a guarantee fund to compensate for losses caused by the fault of the state registration body of rights has been substantiated.

**Key words:** land, land plot, rights to land plots, registration activity, registration of property rights to land.

**Постановка проблеми.** Останнім часом вітчизняне земельне законодавство у процесі реалізації земельної реформи стрімко змінюється. Його характеризує суттєвий динамізм, який пов'язаний з докорінними змінами суспільних відносин. Це стосується і земельно-реєстраційних відносин, що формуються при здійсненні уповноваженими органами реєстраційної діяльності при реєстрації земельних ділянок та прав на них.

**Метою статті є** дослідження генези правової регламентації земельно-реєстраційних відносин від їхнього формування і до тепер.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Земельно-реєстраційні правовідносини як окремий різновид земельних правовідносин являють собою врегульовані нормами земельного права, підтримувані й забезпечені державою суспільні відносини, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку зі здійсненням правомочними суб'єктами суб'єктивних земельних прав та виконанням відповідних обов'язків, а також реалізацією функцій і повноважень органами дер-

жавної влади у сфері державного регулювання земельних відносин.

Термін «реєстрація», маючи латинське походження, означає список, письмовий перелік кого-небудь або чого-небудь; книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь тощо [1, с. 6].

Державна реєстрація прав на землю – одна із важливих функцій державного регулювання земельних відносин. Їх реалізація повністю спрямована на легалізацію суб'єктивних прав на землю фізичних та юридичних осіб.

В юридичній літературі підкреслюється, що реєстрація прав потрібна насамперед для оголошення прав на майно особи широкому, невичерпному і заздалегідь невизначеному колу осіб у тих випадках, коли фактичний стан речей не дає підстав вважати очевидною наявність таких прав. На відміну, наприклад, від прав на рухоме майно, які оголошуються іншим особам самим фактом знаходження рухомої речі у власника, визначити «фактичного володільця» нерухомого майна (земельної та іншої нерухомості) може бути дуже важко [2, с. 539]. Отже, речові права на земельну ділянку, будучи абсолютними правами, повинні доводитися до загального відома широкого необмеженого кола суб'єктів шляхом їх державної реєстрації.

Системний аналіз законодавчих положень, які стосуються державної земельно-реєстраційної діяльності, дає підстави для висновку про те, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно (земельну та неземельну нерухомість) та їх обмежень розглядається як офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що супроводжується внесенням даних до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Зазначимо, що державна реєстрація прав на земельні ділянки – це окрема складова державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Водночас державна реєстрація земельних ділянок являє собою сукупність юридично значимих дій, завдання якої полягає в юридичній фіксації створення (формування) земельної ділянки як об'єкта нерухомого майна, якому присвоєно кадастровий номер.

Перш ніж перейти до аналізу правової регламентації земельно-реєстраційних відносин підкреслимо наступне.

Україна і за радянських часів, і протягом тривалого періоду незалежності не мала єдиного державного реєстру прав на нерухоме майно. Після розпаду СРСР Україною була успадкована і його правова система. Одна із особливостей цієї системи полягала в існуванні об'єднаних правових режимів земельних ділянок та правових режимів

розташованих на цих ділянках будівель і споруд як специфічних об'єктів нерухомості. Якщо права на земельні ділянки зацікавлені особи набували згідно з нормами земельного законодавства, то права на будівлі і споруди – на підставі норм цивільного законодавства. При цьому права на набуті земельні ділянки підлягали реєстрації органами місцевого самоврядування та органами земельних ресурсів. В той же час права на будівлі і споруди реєструвалися спеціалізованими державними або комунальними підприємствами – бюро технічної інвентаризації. Реєстрація земельних ділянок та прав на них відбувалася за одними правилами, а реєстрація, наприклад, права власності на будівлю чи споруду – за іншими. Отже існуюча система реєстрації фактично не могла забезпечити належну ідентифікацію відповідних об'єктів (земельних ділянок та будівель і споруд). Це негативно вплинуло на забезпечення гарантій набутих прав на землю та об'єкти нерухомості. Існували і інші недоліки існуючої в Україні реєстраційної системи.

Започатковані в державі процеси реформування земельних відносин, приватизація землі та перехід до ринкових відносин зумовили необхідність формування єдиної правової і інституційної системи державної реєстрації прав на земельні ділянки та об'єкти нерухомості.

Підкреслимо, що у вітчизняній правовій доктрині до початку XXI ст. земля та земельні ділянки не відносились до нерухомості. І лише з прийняттям 16 січня 2003 р. Цивільного кодексу в законодавство України було включено поняття нерухомого майна, яке охоплювало не тільки будівлі і споруди, а й земельні ділянки. Цивільний кодекс України (ст. 181) задекларував, що до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) відносяться передовсім земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. При цьому ст. 9 Цивільного кодексу встановлено, що його норми поширюють свою дію в тому числі і на земельні відносини, якщо останні не врегульовані спеціальними, тобто земельними законами.

Зазначимо, що чинне вітчизняне законодавство регулює відносини, які формуються у межах двох «паралельних» реєстраційних процедур, які безпосередньо стосуються земельних ділянок. Йдеться, зокрема, про реєстрацію земельних ділянок (ст. 202 ЗК України, ст. 24 Закону України «Про Державний земельний кадастр») та державну реєстрацію речових прав на земельні ділянки (ст.ст. 100; 125 ЗК України, ст. 182 Цивільного кодексу України, Закон України «Про Державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»).

Становлення та розвиток земельно-реєстраційних відносин пройшло тривалий шлях, який

характеризується певними особливостями. У цьому зв'язку буде доречним і цікавим дослідити генезу правової регламентації цих відносин від їхнього формування і до тепер.

З метою послідовної адаптації законодавства України, що регулює питання захисту права власності, до законодавства Європейського Союзу, вдосконалення системи обліку земельних ділянок та нерухомого майна, а також створення сприятливих умов для розвитку ринкових відносин та активізації інвестиційної діяльності в Україні Указом 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 р. № 134/2003 на Державний комітет України по земельних ресурсах покладені функції з державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру [3].

На виконання названого Указу Президента України спільним наказом Міністерства юстиції України, Держкомзему і Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 26.02.2003 р. № 15/5/44/39 (зарєєстрованого в Міністерстві юстиції України 27 лютого 2003 р. за № 171/7492) були затверджені спільні заходи щодо здійснення реєстрації прав на нерухоме майно [4]. Зокрема, було встановлено, що реєстрацію земельних ділянок та прав на них здійснювати у складі Державного реєстру земель. Функції Адміністратора Державного реєстру земель покладені на Центр державного земельного кадастру при Держкомземі України.

Водночас реєстрацію об'єктів нерухомого майна та прав на них передбачено здійснювати у Реєстрі прав власності на нерухоме майно згідно з наказом Міністерства юстиції України від 07 лютого 2002 р. № 7/5 «Про затвердження Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно». Функції Адміністратора Реєстру прав на нерухоме майно покладені на державне підприємство «Інформаційний центр Міністерства юстиції України». Функції Реєстратора зазначеного Реєстру мали здійснювати Бюро технічної інвентаризації, які мали вносити відповідні дані до Реєстру та надавати витяги з нього.

Як бачимо, реєстраційні дії мали здійснювати суб'єкти, підпорядковані Держкомзему та Міністерству юстиції України.

Проте наказом Держкомзему України «Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру та удосконалення структури державного підприємства «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах» від 23.05.2003 р. № 135 (зарєєстрованого в Міністерстві юстиції України 27 травня 2003 р. за

№ 408/7729) встановлено, що реєстрацію земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них, договорів оренди землі здійснює державне підприємство «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах». Центру ДЗК доручено створення та ведення автоматизованої системи державного земельного кадастру та Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно [5].

Діючі на той час приписи ст. 125 ЗК України встановлювали, що право власності та право постійного користування на земельну ділянку виникає після одержання її власником або користувачем документа, який посвідчує право власності чи права постійного користування земельною ділянкою, та його державної реєстрації. Отже державна реєстрація документа, який посвідчував право на земельну ділянку, фактично вважалася юридичним фактом виникнення права на використання земельної ділянки. Це означало, що відповідно до ЗК України державна реєстрація прав на земельну ділянку «виконує легалізаційну функцію, зміст якої зводився до визнання законним власником чи користувачем земельної ділянки того чи іншого суб'єкта і відповідно гарантування державою здійснення та захисту таких прав на земельні ділянки» [6, с. 262].

Із затвердженням Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель наказом Держземагенства України від 02.07.2003 р. № 174 (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 25 липня 2003 р. за № 641/7962) була визначена легалізаційна процедура державної реєстрації прав на земельну ділянку, яка передбачала конкретні стадії реалізації цієї функції державного регулювання земельних відносин та мала діяти до припинення Закону України «Про Державний земельний кадастр».

Новий етап правової регламентації земельно-реєстраційних відносин пов'язаний з прийняттям 1 липня 2004 р. Закону України «Про Державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [7].

Цим законом на Держкомзем України покладалося здійснення нових функцій у галузі регулювання земельних відносин та надавалися відповідні владні повноваження. Так, згідно з названим законом Держкомзем отримав повноваження щодо здійснення державної реєстрації прав на землю та інше нерухоме майно (ст. 5). Відповідно до ст. 4 цього закону обов'язковій державній реєстрації підлягали речові права на нерухоме майно, що знаходилося на території України фізичних та юридичних осіб, держави, територіальних громад, іноземців та осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб, міжнародних організацій, іноземних держав. Йшлося, зокрема про: 1) право власності на нерухоме майно, тобто земельну та неземельну нерухомість; 2) речові пра-

ва на чуже нерухоме майно: а) право володіння; б) право користування (сервітут); в) право постійного користування земельною ділянкою; г) право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис); г') право забудови земельної ділянки (суперфіцій); д) право користування нерухомим майном строком більш як один рік.

Склалась ситуація, коли без здійснення реєстраційних дій Держкомземом України ні одна особа не могла набути жодне з наведених вище прав на земельну та неземельну нерухомість.

В юридичній літературі слушно зазначається, що до 2005 р. Держкомзем України сконцентрував надзвичайно широке коло повноважень у сфері земельних відносин. Особливо з прийняттям Закону України «Про Державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» він фактично отримав монопольний контроль за відведенням (формуванням) земельних ділянок (через державну землепорядну експертизу та ліцензування землепорядних організацій), право внесення відомостей про сформовані земельні ділянки до Державного земельного кадастру, реєстрації від імені держави земельних ділянок і прав на них та ін. [8, с. 86-87].

Концентрація владних повноважень у Держкомземі України фактично створювала передумови для зловживань у сфері земельних відносин. Реалізуючи покладені на Держкомзем функції, в тому числі реєструючи права на земельні ділянки, цей орган по суті контролював від імені держави власні дії.

Реалізація Держкомземом України покладених на нього функцій створювала загрозу забезпечення земельних прав громадян та юридичних осіб. Монопольне становище цього органу у сфері регулювання земельних відносин особливо негативно позначалося і на функціонуванні ринку земель та стану законності у сфері земельних відносин.

Певні зміни відбулися після прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [9].

Цим нормативно-правовим актом Держземагенство України, створене на базі Держкомзему України, було позбавлене повноважень щодо здійснення державної реєстрації прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно.

Однак у подальшому в Україні повноцінна державна реєстрація прав на нерухоме майно запроваджена лише з 1 січня 2013 року. З цього моменту права на земельні ділянки та інші об'єкти нерухомого майна почали реєструватися за єдиними правилами, які закріплені у Законі України «Про Державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

На сьогодні правовою основою державної реєстрації речових прав на земельні ділянки висту-

пає насамперед Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» в редакції Закону України № 834-VIII від 26 листопада 2015 р. [7] та низка підзаконних нормативно-правових актів.

Досвід проведення земельної реєстраційної реформи в Україні, з одного боку, підтвердив її корисність, а з іншого – виявив низку недоліків законодавства про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно.

Основним недоліком вітчизняної земельно-реєстраційної системи П.Ф. Кулинич вбачає в її роз'єднаності, яка полягає в тому, що «у процесі проведення державної реєстрації права власності на новостворену земельну ділянку спочатку реєструється одна складова цього права, а потім – інші його складові» [8, с. 190-191].

Дійсно, якщо земельні ділянки, будучи об'єктами цивільних прав (ст. 79-1 ЗК України), реєструються в одній базі даних – Державному земельному кадастрі, який ведуть органи Держгеокадастру, а право власності й інші похідні права на земельні ділянки та суб'єкти цих прав реєструються в іншій базі даних – Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, який раніше вела Державна реєстраційна служба України, а з 2015 року – Міністерство юстиції України, то це свідчить саме про роз'єднаність земельно-реєстраційної системи. На думку автора, вирішення проблеми роз'єднаності відомостей про землю, які містяться в різних джерелах, можливе двома способами: шляхом їх інституційного або функціонального об'єднання [8, с. 194-195].

Більш привабливим і реальним видається функціональне об'єднання відомостей Державного земельного кадастру з відомостями Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Для цього достатньо з числа функцій Державного земельного кадастру виокремити функцію державної реєстрації земельних ділянок та передати органу влади, який здійснює функції державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Саме таким шляхом може бути усунений один з основних недоліків існуючої вітчизняної земельно-реєстраційної системи – їх роз'єднаність.

Окремого вирішення потребує питання, яке стосується гарантій захисту земельних прав громадян та юридичних осіб у процесі здійснення реєстраційних дій.

Первісна редакція Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 липня 2004 року включала положення, які безпосередньо могли гарантувати права названих вище осіб. Так, згідно зі ст. 31 цього Закону було встановлено, що для відшкодування збитків, завданих з вини органу державної реєстрації прав, утворюється відповідно до закону гарантійний фонд. Виплата коштів

із цього фонду здійснюється на підставі судового рішення. Сплачені кошти гарантійного фонду можуть стягуватися в порядку регресу з посадових осіб, винних у заподіянні збитків.

Чинна редакція Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», спрямована, поміж іншого, на забезпечення визнання та захисту державою таких прав, обмежується положенням про те, що шкода, завдана державним реєстратором фізичній чи юридичній особі під час виконання своїх обов'язків, підлягає відшкодуванню на підставі судового рішення, що набрало законної сили, у порядку, встановленому законом.

В даному випадку йдеться про загальне правило цивільного законодавства – шкода (збитки) підлягає відшкодуванню «особою, яка її завдала» (ч. 1 ст. 1166 Цивільного кодексу України). Видається, що більш привабливим було б утворення гарантійного фонду, який би посилював гарантії захисту прав громадян та юридичних осіб у процесі реєстраційної діяльності.

**Висновки.** Дослідження генези правового регулювання земельно-реєстраційних відносин в Україні дозволяє дійти висновку, що державна реєстрація речових прав на земельні ділянки з часів її запровадження перебувала в полі зору держави. Суб'єктами земельно-реєстраційної діяльності завжди виступали органи владних повноважень, наділені спеціальною компетенцією у сфері реєстрації речових прав на земельні ділянки.

Розвиток інституту державної реєстрації прав на земельні ділянки умовно можна поділити на етапи за критерієм суб'єкта, який проводив таку реєстрацію. Так, до 2005 року виключне коло повноважень у сфері регулювання земельних відносин, в тому числі, земельно-реєстраційних, було сконцентроване у Держкомземі України. Монопольне становище Держкомзему було припинено у 2010 році після внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», за яким Держгеокадастр України, утворене на базі Держкомзему, було позбавлене повноважень щодо здійснення державної реєстрації прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно.

Станом на сьогодні в Україні діє дуальна система реєстрації, згідно з якою державна реєстрація земельних ділянок поводить Державними кадастровими реєстраторами у складі Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а речові права та суб'єкти цих прав реєструються в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, який з 2015 року ведеться Міністерством юстиції України.

Подальше удосконалення правового регулювання земельно-реєстраційних правовідносин вбачається доцільним шляхом проведення функціонального поєднання відомостей двох інформа-

ційних баз та віднесення їх до відома Міністерства юстиції України.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Гринько С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю: моногр. Київ. Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет». 2004. 172 с.
2. Мірошниченко А. М. Реєстрація прав на земельні ділянки. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Т. 16 : Земельне та аграрне право / редкол.: М. В. Шульга (голова), В. В. Носік, П. Ф. Кулинич (заст. голови), та ін.; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2019. С. 539–541.
3. Урядовий кур'єр. 2003. №33.
4. Офіц. вісник Укр. 2003. № 10. Ст. 450.
5. Офіц. вісн. Укр., 2003. № 23. Ст. 1091
6. Земельне право України: підруч. / [Г. І. Балюк, Т. О. Коваленко, В. В. Носік та ін.: за ред. В. В. Носіка]. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. – 511 с.
7. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>
8. Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: моногр. Київ. Норма права. 2021. 308 с.
9. Офіц. вісник Укр. 2010. №19. Ст. 823.