

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

С.В.ГРИНЬКО

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ
РЕЄСТРАЦІЇ
ПРАВ НА ЗЕМЛЮ**

Монографія

УДК 349,418Укр(075.8)

ББК 67.407я73

Г 85

Рецензенти:
д-р юрид. наук, проф. В.Л. Мунтян,
канд. юрид. наук, доц. О.П. Коцюба

Відповідальний редактор д-р юрид. наук, проф. Андрейцев В.І.

*Затверджено вченою радою юридичного факультету
(протокол № 2 від 27 жовтня 2003 року)*

Гринько С.В.

Г85 Правові аспекти реєстрації прав на землю: Монографія. -
К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет",
2004. - 172 с

ISBN 966-594-399-5

У монографії досліджуються юридична природа та механізм правового забезпечення реєстрації прав на землю в Україні. На основі встановлених ознак реєстрації прав на землю дається визначення цієї категорії. У роботі проаналізовано структуру правовідносин у сфері реєстрації прав на землю, проведено диференціацію та класифікацію видів зазначеної реєстрації, а також дано загальну характеристику правових аспектів реєстрації прав на землю у зарубіжних країнах. За наслідками аналізу інституційно-функціонального, процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю, а також правових актів щодо юридичної відповідальності у зазначеній сфері, доведено необхідність прийняття нормативно-правового акта запропонованої структури - Закону України "Про реєстрацію прав на землю" та доцільність внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів (Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо).

Для студентів юридичних вузів і факультетів, викладачів, наукових працівників, а також читачів, які цікавляться проблемами реєстрації прав на землю в Україні.

УДК 349,418Укр(075.8)
ББК 67.407я73Г85

ISBN 966-594-399-5

© Гринько С.В., 2004
© Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
ВПЦ "Київський університет", 2004

ВСТУП

Правовий аспект реєстрації прав на землю як правова точка зору, з якої може бути досліджена реєстрація прав на землю, набуває особливої актуальності у період проведення земельної реформи, оскільки повністю відповідає інтересам держави у сфері удосконалення здійснення відповідних функцій державного управління, розвитку відносин власності на землю та ринку землі, які визначені Указом Президента України "Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки" від 30 травня 2001 року [1].

Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року [2] запроваджено ряд новел у правовому регулюванні відносин у сфері реєстрації прав на землю, які, у силу відсутності механізмів своєї реалізації у зазначеному кодексі та в інших нормативно-правових актах, потребують свого наукового осмислення у контексті чинного законодавства та потреб практики у відповідній сфері. Характер реформування відносин у сфері реєстрації прав на землю в Україні обумовлює гостру необхідність у комплексному дослідженні інституційно-функціональних та процесуально-правових засад реєстрації прав на землю, а також правових аспектів відповідальності у зазначеній сфері за допомогою інструментарію, отриманого внаслідок наукового з'ясування юридичної природи реєстрації прав на землю.

Використання застарілих технологій у процесі здійснення реєстрації прав на землю в Україні разом із назрілою необхідністю адекватного розвитку правовідносин у відповідній сфері також обумовлюють потребу в порівняльному дослідженні правових аспектів реєстрації прав на землю за законодавством України та законодавством інших країн з метою отримання важливого позитивного досвіду.

Саме тому виникла потреба виконати дослідження у контексті науково-дослідної роботи з теми "Дослідження державно-правового механізму забезпечення аграрної, земельної реформи і одержання екологічно безпечної сільськогосподарської продукції", яка розроблялася кафедрою трудового, земельного та екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (1997-2000 роки, № державної реєстрації 0197U03329), а також роботи з теми "Формування механізму реалі-

зації і захисту прав та свобод громадян в Україні" (з січня 2000 року, № державної реєстрації 03010002693).

Зазначене вище обумовлює необхідність у поглибленні теорії земельного права науковими знаннями про юридичну природу реєстрації прав на землю, її поняття, ознаки, види та її місце у реєстраційній системі України, а також про правовідносини у сфері реєстрації прав на землю. Це і стало метою дослідження присвяченого правовим аспектам реєстрації прав на землю.

Таким чином, об'єктивно затребуваними на сьогодні є: аналіз загальнотеоретичної, спеціально-юридичної, статистичної літератури, а також законодавства у сфері реєстрації прав на землю в Україні та у ряді інших країн; розкриття змісту наукових категорій, необхідних для аналізу юридичної природи реєстрації прав на землю, правових аспектів інституційно-функціонального, процесуально-правового забезпечення останньої та відповідальності у зазначеній сфері; формулювання на основі відповідних висновків пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері реєстрації прав на землю.

Виконання окреслених задач було б неможливим без використання доробку інших учених. Тому теоретичною основою дослідження стали праці відомих вчених-правознавців України у галузі земельного та екологічного права: В.І. Андрейцева, М.В. Шульги, а також російських вчених: І.Б. Дегтярьова, Б.В. Єрофеева, Є.Н. Колодінської, інших.

Сприяли дослідженню правових аспектів реєстрації прав на землю також наукові дослідження українських вчених: А.П. Гетьмана, О.І. Заєць, П.Д. Індиченка, О.П. Коцюби, С.М. Кравченко, П.Ф. Куліничка, Н.Р. Малишевої, І.М. Миронця, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, І.І. Пучковської, Ю.С. Шемшученка, В.З. Янчука; російських вчених: Г.А. Аксеньонка, С.Н. Братуся, М.М. Брінчука, А.Б. Венгерова, А.П. Дудіна, Ю.Г. Жарікова, О.А. Красавчікова, В.І. Леушина, Н.Т. Разгельдєєва, Р.О. Халфіної, Л.С. Явіча, М.Л. Краснова та інших.

У роботі проаналізовано також праці представників економічних та технічних наук: В.В. Кулініча, О.Я. Панчука, А.М. Третьяка, М.Г. Лихогруда, Д.С. Добряка, В.П. Єршова та інших.

Окремі висновки, запропоновані дисертантом, базуються на аналізі матеріалів Європейської комісії ООН (UNECE), консультатив-

них та інших документів Комісії із законодавства (Law Commission) та Земельної реєстрації її Величності (HM Land Registry).

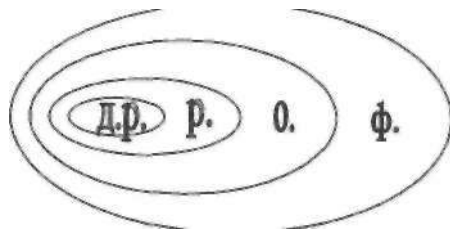
Дана робота написана під науковим керівництвом доктора юридичних наук, професора, академіка Академії правових наук України, заслуженого юриста України, декана юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, завідувача кафедри трудового, земельного та екологічного права **Андрейцева Володимира Івановича**.

РОЗДІЛ 1

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

1.1. Поняття та ознаки реєстрації прав на землю

Термін "реєстрація" походить від слова "реєстр", яке з'явилося в українській мові через польське "rejestr", від латинського "regestum" - внесене, записане: "regerere" - принести назад, вносити [3, с 460]. Воно означає список, письмовий перелік кого-небудь або чого-небудь; книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь тощо. Відповідно, семантично "реєстрація" має такі значення: а) внесення кого-небудь або чого-небудь у реєстр з метою обліку або надання йому законної чинності; б) фіксація, переважно за допомогою приладів, якого-небудь явища, спостереження, факту [4, с 484]. Як бачимо, є необхідність визначення співвідношення таких понять як: "фіксація", "облік", "реєстрація", "державна реєстрація". Очевидно, що будь-яка реєстрація - це облік, але не будь-який облік - реєстрація. Отже, поняття "реєстрація" вужче, ніж поняття "облік". У свою чергу, так само співвідносяться поняття "фіксація" і "облік" та "реєстрація" і "державна реєстрація", останнє з яких - вужче стосовно попереднього (Рис. 1.1).



д. р. - державна реєстрація
р. - реєстрація
о. - облік
ф. - фіксація

Рис.1.1

Окремими вченими наводяться думки, згідно з якими під державною реєстрацією розуміється визначений законодавчими актами

порядок внесення уповноваженими державними органами певних відомостей до державних реєстрів [5, с 556].

Але, при цьому не викликає сумніву також і те, що категорія "права на землю" поряд із ознаками реєстрації, які не відображені у цитованому визначенні, обумовлюють специфіку категорії "державна реєстрація прав на землю", яка потребує більш детального дослідження.

Отже, "земля"¹ та "права на землю" є тими базовими термінами, без з'ясування змісту яких неможливо адекватно розкрити поняття, юридичну природу, і найголовніше - призначення реєстрації прав на землю.

Щодо співвідношення понять "земля" та "земельна ділянка", то, окрім того, що, як і будь-які наукові поняття, вони є науковими абстракціями (що ні в якому разі не применшує їх практичного значення), об'єднує їх те, що у матеріальному аспекті обидва вони стосуються одного і того ж — головної територіально-просторової частини довкілля (навколишнього природного середовища), а також те, що обидва вони дуже тісно взаємопов'язані. Зокрема, поняття "земля" включає в себе таку ознаку, як диференціація на окремі частини [6, с. 8-9], під якими і маються на увазі земельні ділянки. Отже, з правової точки зору ці поняття відрізняються за своїм обсягом: поняття "земельна ділянка" співвідноситься з поняттям "земля" як частина до цілого [7, с 16], що обумовлює характер юридичних ознак кожної з цих категорій.

¹ Найбільш повне визначення категорії "земля" дивись (далі - див.) у роботі В.І. Андрейцева [6,9].

² Під земельною ділянкою розуміють територіально-просторову, індивідуально визначену і юридично відособлену поверхневу частину (включаючи ґрунтовий покрив) відповідної категорії земель, межі якої встановлені на місцевості та зафіксовані у земельно-мравових документах, що посвідчують її приналежність на підставі відповідного юридичного титулу власникам чи користувачам, для цільового використання як операційної бази, засобу, умови та джерела життєдіяльності та задоволення матеріальних, соціальних, екологічних, духовних, інших потреб та інтересів особи [7, с 16, 17; 8, с. 204-205]. Як об'єкт земельних правовідносин під земельною ділянкою розуміють також частину поверхні земної кори, що є основою ландшафту, яка має фіксовану площу, межі та місцезнаходження, а також характеризується певним якісним станом та притаманним їй правовим статусом [9, с 18]. У зазначеному контексті див. також [10, с 37]. Існує також законодавчо закріплене визначення земельної ділянки як частини земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами (частина 1 статті 79 Земельного кодексу України) [2].

³ Щодо ознак поняття землі див. [6, с 8-9].

Слід зазначити, що можна застосовувати різні підходи до розуміння терміна "права на землю" і в іншій площині. По-перше, термін "права на землю" може виступати як загальна інтегрована соціально-правова категорія, яка включає в себе не тільки сукупність всіх матеріальних правомочностей щодо індивідуально визначених та юридично відокремлених земельних ділянок, а і всі правові можливості процесуального характеру щодо набуття зазначених правомочностей (включаючи і процедуру реєстрації, якою завершується отримання суб'єктом конкретної земельної ділянки на відповідному юридичному титулі).

По-друге, під правами на землю може розумітися сукупність вже набутих (легалізованих) правомочностей щодо конкретних земельних ділянок. Таке розуміння є більш звуженим стосовно попереднього. Тобто, маються на увазі конкретні суб'єктивні права на земельні ділянки як складові статусу землевласника або землекористувача, а, отже, і як складові змісту відповідних земельних правовідносин.

Справді, коли з'ясовується питання, чи має конкретна особа право на землю, то, залежно від того, як юрист зрозуміє обсяг поняття "право на землю", він, у межах пошуку відповіді, може з'ясувати, чи має ця особа конкретний вид права (наприклад, власності) на індивідуально визначену земельну ділянку, або просто може з'ясувати питання земельної правосуб'єктності цієї особи і проконсультувати її щодо можливості отримати різні земельні ділянки на різних правових титулах.

На нашу думку, в контексті реєстрації логічним було б розглядати "права на землю" у вузькому розумінні. Застосовуючи більш звужене розуміння, бажано звертати увагу також на відмінність у обсягах понять під час вживання терміна "право на землю" в однині та множині. Необхідно зазначити, що усвідомлення такої необхідності не завжди можна відстежити у чинному законодавстві. Так, відповідно до Технічних вказівок щодо визначення меж земельних ділянок спільної та спільної часткової власності фізичних та юридичних осіб на забудованій території у населених пунктах, затверджених Державним комітетом України по земельних ресурсах (далі - Держкомземом України) 18 травня 1998 року [11], "право на земельну ділянку" - це вся сукупність прав на *землю* у відповідності з Конституцією України, Земельним кодексом України та іншими законами та законодавчими актами, включаючи обтяження" (курсив та підкреслено -

С.Г.). У даному випадку, визначення *права* через сукупність *прав* ще можна до певної міри виправдати, сказавши, що мається на увазі, мабуть, широке розуміння зазначеного терміна. Але тоді досить сумнівним видається застосування у наведеному визначенні терміна "земельна ділянка" в однині.

Аналізуючи чинне законодавство у цій сфері, можна дійти висновку, що права на землю диференціюються на дві основні групи: право власності на землю та право користування землею.

При цьому потребує з'ясування питання, чи охоплює термін "права на землю" і право на земельну частку (пай)? Щодо юридичної природи права на земельну частку (пай) в науці немає єдиної точки зору, про що зазначають у юридичній літературі [12, с 48-33]. Зокрема, наводяться думки, що земельна частка (пай) є об'єктом права спільної часткової власності [13, с 166], об'єктом права колективної власності [14, с. 170], але більш слушною видається думка, за якою право на земельну частку (пай) має зобов'язальний характер і полягає у правомочності вимагати виділення конкретної земельної ділянки в натурі (на місцевості) [7, с 16-17; 12, с. 51; 15, с. 98]. Тому право на земельну частку (пай) не є "правом на землю" в його власному (вузькому) розумінні, не є титулом на юридично-відокремлену земельну ділянку. Відтак, реєстрація прав на земельні частки (паї) не охоплюється поняттям реєстрації прав на землю і, відповідно, не є предметом дослідження даної роботи.

Те саме стосується і такого специфічного права (теж процесуального за своїм характером) як права юридично визначених суб'єктів на набуття земельних ділянок у процесі приватизації. Зазначене право також не є правом на індивідуально-визначену та юридично-відокремлену земельну ділянку, оскільки воно не є правом *на землю* у його буквальному розумінні (якого вимагає законодавство у сфері реєстрації прав на землю), а швидше є правом на отримання землі, тобто, суб'єктивним земельним правом. Аналіз співвідношення цих двох понять ("право на землю" та "суб'єктивне земельне право"), на

* Обсяг терміну "набуття", в даному випадку, застосовано виходячи суто із його законодавчого розуміння (див., наприклад, статтю 116 Земельного Кодексу України від 25 жовтня 2001 року). Зазначимо, однак, що вказаний нормативно-правовий акт в ній частині не врахував існуючий доктринальний підхід до розуміння обсягу зазначеного поняття. Детальніше про співвідношення набуття та приватизації див. [8, с 225-266].

відміну від лінгвістичної, показує, що вони не є тотожними. Справді, з точки зору законодавства у сфері реєстрації прав на землю, запису підлягають конкретні відомості, що стосуються оформлюваного права на землю, отримані з юридично визначеного джерела — правопосвідчувального документа (документа, що посвідчує відповідне право на землю, а точніше - на конкретну земельну ділянку), а не право на набуття відповідних повноважень власника. Саме тому, з огляду реєстрації прав на землю, право на набуття права власності на землю у процесі приватизації є правом, що стосується землі, або суб'єктивним земельним правом, а не правом "на землю".

Отже, поняття "суб'єктивні земельні права" більш широке за своїм змістом порівняно з поняттям "права на землю". Зазначені поняття відрізняються, у першу чергу, характером зв'язку з таким об'єктом як земля. Наприклад, якщо йдеться про право на землю, то зв'язок між суб'єктом та об'єктом такого права більш тісний та неопосередкований, оскільки земля виступає безпосереднім об'єктом суб'єктивного права на землю, у той час як суб'єктивне земельне право, зокрема, згадане право на отримання землі у процесі приватизації передбачає вже опосередкований зв'язок із зазначеним об'єктом.

Кожна із складових, які охоплюються терміном "права на землю" (право власності на землю, право користування землею) може розглядатися як у суб'єктивному, так і в об'єктивному розумінні. Отже, і категорію "права на землю" (певною мірою узагальнену та умовну), теж можна розглядати у цих двох аспектах. Але предмет дослідження даної роботи, так само як і законодавство у сфері реєстрації прав на землю, обумовлює розгляд зазначеної категорії, передусім, у своєму суб'єктивному розумінні, оскільки реєстрації органом підлягає комплексний об'єкт, що прямо пов'язаний чинним законодавством з виникненням конкретних суб'єктивних прав на землю, а не сукупність правових норм, в яких ці права закріплено.

⁵ Щоправда, у назві та тексті відповідної Інструкції, затвердженої наказом Держкомзсму України від 4 травня 1999 йдеться про реєстрацію правопосвідчувальних документів, а не про запис (реєстрацію) відомостей отриманих з них [16]. У зв'язку з чим зауважимо, що реєстрація (тобто запис, внесення в реєстр) правопосвідчувального документу в буквальному розумінні є абсурдом: внести в реєстр (записати) можна лише відповідні відомості, а не сам документ. Документ є лише носієм необхідних даних про суб'єкт, об'єкт, зміст відповідного права.

Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року [2] не дає визначення прав на землю у статтях однойменного розділу, але із змісту цього кодексу випливає, що права на землю знаходять свій вияв у визначених титулах на індивідуально визначені земельні ділянки. Як відомо, зазначений нормативно-правовий акт має достатньо динамічну історію свого створення та прийняття. Прийнятий у першому читанні Верховною Радою України 6 липня 2000 року [17] він теж не давав визначення прав на землю в окремій главі однойменної назви, але у пункті 3 статті 4 передбачав, що "земельна ділянка включає в себе призначення, дозволене використання і зареєстроване в установленому законом порядку право на земельну ділянку (право власності, користування, в тому числі оренди, а також обмеження, обтяження)", що, на наш погляд, лише підтверджує думку відносно титулів. Такими титулами відповідно до чинного Земельного кодексу є право власності (приватної, комунальної, державної) на земельну ділянку, а також право користування земельною ділянкою (право постійного користування земельною ділянкою, право оренди земельної ділянки). Безперечно, до категорії прав на землю входять і права відповідних осіб, що випливають з встановлених обтяжень, обмежень. Але особливістю земельно-правового регулювання на сьогодні є те, що окремого визначеного титулу чинний Земельний кодекс не передбачає. Це обумовлено тим, що у Земельному кодексі хоча і передбачено можливість існування договорів, на підставі яких встановлюються земельні сервітути та обмеження прав на земельні ділянки, але не встановлено можливості посвідчення ними земельних прав, оскільки зазначені договори покищо не віднесені цим кодексом до документів, що посвідчують права відповідних суб'єктів на чужі земельні ділянки.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що з точки зору реєстрації, права на землю - це передбачена чинним законодавством сукупність суб'єктивних можливостей щодо землі, яку становлять: право власності (державної, комунальної, приватної) на індивідуально визначені земельні ділянки, право користування (право постійного користування та право оренди) земельними ділянками, а також права відповідних осіб, що випливають з встановлених обтяжень та обмежень.

Права на землю знаходять своє юридичне посвідчення у передбачених законодавством документах, які є носіями відомостей, що підлягають запису (реєстрації) у відповідних книгах державного реєстру земель України у визначених випадках та носять внаслідок цього правовий характер. Таким чином, реєстрація прав на землю здійснюється через реєстрацію комплексного об'єкта опосередкованого відомостями, отриманими з відповідних правопосвідчувальних документів.

Логічно, що будь-який правопосвідчувальний документ у випадку реєстрації прав на землю повинен бути офіційним документом⁶. У свою чергу, реєстрацією документів згідно з ДСТУ 2732-94 "Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення"[18] є фіксація факту створення або одержання документів за допомогою присвоєння їм порядкових номерів та запису потрібних відомостей, які містяться у них⁷. Дане визначення, можливо, розкриває буквальну суть реєстрації як такої (у процесі здійснення діловодства), проте, у випадку визначення терміну "реєстрація прав на землю", воно не враховує всіх юридичних ознак цієї поліфункціональної юридичної категорії.

Вищезазначене та засади, визначені чинним законодавством у відповідній сфері, дають змогу виділити ознаки, які характеризують реєстрацію прав на землю, а саме:

1. Реєстрацію прав на землю становить вольова, юридично визначена діяльність уповноважених суб'єктів.
2. Поліфункціональна спрямованість реєстрації прав на землю.
3. Ініціювання процедури реєстрації прав на землю заявником.
4. Зазначена діяльність здійснюється відповідним суб'єктом - уповноваженим державним органом, до компетенції якого входить

⁶ Згідно з пунктами 4.1, 3.13, 3.3 ДСТУ 2732-94 "Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення" [18] офіційним документом є матеріальний об'єкт, що містить у зафіксованому вигляді інформацію, оформлений у заведеному порядку і має у відповідності з чинним законодавством юридичну силу, створений установою, підприємством, організацією або посадовою особою.

Подібне визначення містить пункт 3.3.1. Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 року [19]: Реєстрація документа- це фіксування факту створення або надходження документа шляхом "проставлення" на ньому умовного позначення - реєстраційного індексу з подальшим записом у реєстраційних формах необхідних відомостей про документ.

здійснення управлінської діяльності, зокрема - реєстраційної діяльності у зазначеній сфері.

5. Наявність прямого причинно-наслідкового зв'язку між здійсненням реєстрації прав на землю та виникненням відповідного статусу землевласника або землекористувача, а значить і відповідних земельних правовідносин.

6. Реєстрація прав на землю передбачає наявність певних стадій, етапів такої діяльності.

7. Зазначена діяльність здійснюється у межах правовідносин у сфері реєстрації прав на землю, специфічний комплексний об'єкт яких становить: земельна ділянка, права на землю, суб'єкти прав на землю та інші явища (як опосередковані елементи зазначеного комплексного об'єкта), а також (як безпосередня складова зазначеного об'єкта) юридично-визначені відомості про них, що містяться у передбачених законодавством джерелах - первинних офіційних документах, задіяних у процесі реєстрації, - та набувають легалізуючого (узаконювального) значення відносно прав на землю.

Спробуємо дати коротку характеристику наведених ознак:

1. Реєстрація прав на землю як явище правового характеру становить багатогранну діяльність визначених суб'єктів і не може ототожнюватись тільки з результатом надання юридичного забарвлення певному фактові. Ця діяльність підлягає детальному урегулюванню у законодавстві, тому вона є юридично визначеною. В той же час, управлінська діяльність, яка становить зміст реєстрації, може бути різною за своїм функціональним характером: організаційною, обліковою, інформаційною, статистичною, власне реєстраційною (легалізаційною, правовстановлювальною) тобто, діяльністю щодо безпосереднього запису, внесення певних відомостей до реєстру з метою узаконення відповідного статусу землевласника або землекористувача, елементом якого є права на землю.

Така діяльність є вольовою, оскільки пов'язана з вольовими діями суб'єктів, обумовленими відповідними потребами. Головним, що визначає характер такої діяльності з філософської точки зору, є потреби різних суб'єктів, що вступають у протиріччя з об'єктивною дійсністю. Відповідно, "активність суб'єкта і є перш за все виразом протиріччя його взаємозв'язку з дійсністю та проявом його спрямування зняти, подолати це протиріччя через свою власну діяльність"

[20, с. 73]. Отже, головною рисою будь-якої діяльності у сфері реєстрації прав на землю буде спрямованість даної діяльності на подолання згаданого протиріччя, а саме - спрямованість у підсумку на внесення передбачених законодавством даних у спеціально призначені для цього офіційні документи для досягнення комплексної легалізаційної (правовстановлювальної), екологічної, інформаційної, облікової, статистичної мети, обумовленої поліфункціональністю реєстрації прав на землю.

2. Поліфункціональна спрямованість реєстрації прав на землю.

У сучасній юридичній літературі існує думка, що реєстрація державного акта має на меті підтвердити факт видання відповідного документа заінтересованій особі [21, с. 169]⁸. Аналогічно підходить до цього законодавство, визначаючи державну реєстрацію, наприклад, договорів оренди як офіційне визнання і підтвердження державою факту виникнення або припинення права оренди земельних ділянок (пункт 2 Порядку державної реєстрації договорів оренди землі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1998 року [26]⁹). Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року теж оперує терміном "визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками", описуючи реєстрацію як складову державного земельного кадастру¹⁰. Але таке визначення реєстрації та її мети є далеким від ідеального, оскільки законодавець таким чином не враховує, що, наприклад, право користування земельною ділянкою на титулі оренди не виникає до проведення реєстрації". Отже, у випадку відсутності

⁸ Подібних думок дотримуються і інші автори: "Державна реєстрація... здійснюється з метою визнання та підтвердження державою підстав виникнення, переходу, обтяження чи припинення прав..." [22, с. 7; 23, с. 163]; "Вона має... правовий характер, який підтверджує законність володіння і користування землею" [24, с. 525]. Раніше в якості такої мети виділяли збір та збереження відомостей про правовий та частково господарський стан земель [25, с. 57].

⁹ Зазначений підзаконний нормативно-правовий акт так, як і усі інші нормативно-правові акти такого рівня, фактично (а не юридично) продовжує діяти у частині, що не суперечить Земельному кодексу України від 25 жовтня 2001 року, оскільки відповідних нормативно-правових актів рівня закону (як то вимагається статтею 204 Земельного кодексу) на сьогодні просто не існує.

¹⁰ Див. частину 1 статті 193 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року [12].

¹¹ Частина I статті 16, частина 3 статті 23 Закону України "Про оренду землі" [27].

сті реєстрації немає і факту виникнення відповідного права. Логічно, "визнання і підтвердження" факту, якого з юридичної точки зору просто не існує, не є тими термінами, які відображають суть та мету того, що відбувається насправді.

Реєстрація прав на землю своєю основною метою має настання правових наслідків, а саме - санкціонованого державою утвердження особи як офіційного, законного суб'єкта відповідного права на землю. Тому легітимація (тобто визнання

або підтвердження законності якого-небудь права або повноваження [28, с. 396]) не є метою реєстрації прав на землю. Такою метою виступає легалізація, тобто, надання законної сили, узаконення [28, с. 394] відповідних повноважень [29, с. 42]. І, оскільки мета реєстрації прав на землю безпосередньо впливає на визначення її функцій, визначальною функцією такої реєстрації буде не легітимаційна, а легалізаційна функція. Незважаючи на таку суттєву юридичну відмінність у термінах "легалізація" та "легітимація", у дослідженнях, що стосуються реєстрації прав на землю, трапляється навіть одночасне застосування цих двох термінів, наприклад, "узаконення (визнання) прав власності на землю" під яким, при цьому, розуміється остаточне офіційне закріплення права на земельну ділянку, а нижче водночас зазначається, що "процес визнання прав на землю не... створює нових прав"[30, с. 108], що лише породжує термінологічну плутанину щодо правового інституту реєстрації прав на землю, не кажучи вже про неможливість науково-правильного з'ясування та осмислення юридичної природи реєстрації прав на землю у такому випадку.

Деякими авторами висловлюється думка, згідно з якою під "реєстрацією землекористування" слід розуміти оформлення прав на землю [31, с. 134; 25, с. 57]. На наш погляд, застосування терміна "оформлення" безперечно є лаконічним, але його недоліком є, певною мірою, обмеженість у розкритті, поясненні правової природи реєстрації прав на землю, адже про оформлення можна говорити як у межах легалізаційної, так і у межах легітимаційної діяльності. Відповідно, оскільки даний термін не дає абсолютно чіткої відповіді на питання правової природи та мети реєстрації, вважаємо відносно допустимим його застосування під час визначення реєстрації прав на землю лише у випадку, коли йдеться про узаконення, тобто, легалізацію таких прав.

Аналогічно, бажано пам'ятати, що про "оформлення" мова може йти як у межах процедури видання правопосвідчувального документа, так і у межах процедури реєстрації прав на землю, оскільки, поперше, процедура видання правопосвідчувального документа розпочинається задовго до процедури державної реєстрації, а, по-друге, суб'єкти видання таких документів та суб'єкти реєстрації на сьогодні не збігаються (якщо виходити із засад, визначених Земельним кодексом України). Напевно, мова йде про зовсім різні процедури, які з юридичної точки зору становлять різні юридичні склади ". Отже, "оформлення прав на землю" насамкінець, все одно виявляється у оформленні відповідних документів - так званих правопосвідчувальних документів (наприклад, у випадку проставлення реєстраційного номеру) та відповідних книг. Як бачимо, застосовуючи термін оформлення у випадку оформлення видання документа, та, як запропоновано в літературі, у випадку "оформлення прав на землю", можемо мати один і той самий документ (наприклад, відповідний державний акт), який буде підлягати оформленню у межах обох з названих процедур. Отже, термін "оформлення" не є науково-точним терміном, за допомогою якого можна беззастережно відмежувати реєстрацію прав на землю від інших юридично-значимих процедур.

Таким чином, головною функцією реєстрації прав на землю є правовстановлювальна (легалізаційна) функція.

Проте, у XXI столітті неможливо не помітити переміщення акцентів у сфері реєстрації прав на землю з простого посвідчення виникнення, зміни або припинення прав на землю до цілком іншої за своїм характером суспільної необхідності у такій реєстрації, обумовленої екологічним фактором, та до важливого засобу управління у сфері розподілу, використання і охорони земельних ділянок (тобто, диференційованої складової землі як основного національного багатства держави).¹³ Інакше кажучи, мова йде про наявність екологічної функції, яку також виконує реєстрація. Відповідно, вона характеризує призначення такого виду діяльності, яке полягає у тому, що реєстра-

ція у суспільстві виступає не лише незамінним засобом узаконення (легалізації) відповідних прав на землю, а й засобом, який здатен сприяти і, навіть, забезпечити екологічно правильний розподіл, використання, відтворення і охорону земель, адже чим більше у процесі реєстрації прав на землю зареєстровано відомостей про земельні ділянки, права на них та інші характеристики, тим краще будуть здійснюватися інші функції управління у галузі *екології* в цілому (наприклад, екологічне прогнозування, інформаційне екологічне забезпечення, екологічний контроль, моніторинг тощо).

Не менш очевидною та важливою функцією реєстрації прав на землю є інформаційна функція¹⁵, яка полягає у забезпеченні заінтересованих суб'єктів юридично необхідною та іншою важливою інформацією, яка стосується землі. Дана функція реєстрації прав на землю природно пронизує усі інші функції, які виконує реєстрація. Без можливості реалізації інформаційної функції легалізаційна (правовстановлювальна) та екологічна функції реєстрації прав на землю залишились би мертвими або просто деклараціями основних напрямів діяльності. Саме інформаційна функція наповнює специфічним змістом екологічну, оскільки, напевно, безпомилково можна сказати, що остання носить чітко виражений інформаційний характер.

Призначення реєстрації прав на землю, яке впливає із інформаційної функції, важко переоцінити. По-перше, інформаційний напрям реєстрації прав на землю, як певної юридичної процедури, зважаючи на процеси глобальної інформатизації, повністю перебуває у руслі розвитку інформаційних технологій, з усіма наслідками, що можуть полегшити доступ до відповідної правової інформації, роботу з нею, взаємодію з відповідними органами держави, і мають великий потенціал для майбутньої прив'язки виникнення прав на землю до здійснення певних інформаційно-технологічних процесів.

По-друге, земля як абсолютно специфічний об'єкт, обумовлює відносну складність з'ясування її юридичного титулу (не кажучи вже про складність збирання точної інформації про її фізичний стан.

Зокрема, виділяють такі організаційно-правові форми екологічного прогнозування як: екологічні програми, передпроектні документи, територіально-планувальні документи, цільові комплексні програми [33, с 143].

Її виділяють поряд із охоронною функцією реєстрації прав на землю: "Завдання державної реєстрації - перш за все охороняти права власників та гарантувати достовірну інформацію про нерухоме майно" [22, с 7].

Сказане не свідчить про відсутність поглинання однією процедурою (процедурою видання) іншої процедури (процедури реєстрації).

¹³ Див. детальніше щодо диференціації землі [6, с. 9], а щодо реєстрації юридичного статусу будь-якого власника у механізмі гарантування права власності на землю та співвідношення останнього з вимогами Конституції України [32, с 19-22].

що потребує спеціальних знань) та потребу в надійному інформаційному ресурсі зазначеної інформації. "Якісна" система реєстрації прав на землю (яка передбачає широке впровадження та використання інформаційних технологій на основі раціонального та прозорого законодавства) здатна і повинна задовольнити цю потребу.

Зрозуміло, що у випадку створення надійного інформаційного ресурсу даних, що мають правове значення, створюються основи для більш ефективного здійснення облікової та статистичної функцій. Зокрема, облік кількості та якості земель є юридично визначена, об'єктивно необхідна, вольова діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на внесення передбачених законодавством належно отриманих відомостей (про площу, склад угідь та про їх природні і набуті властивості, що впливають на їх родючість, а також про ступінь забруднення ґрунтів) у спеціально призначену для цього офіційну земельно-облікову та земельно-звітну документацію. При цьому чи не найбільш надійним джерелом отримання необхідних відомостей можуть бути офіційні дані державного реєстру земель¹⁶.

Всі перераховані вище функції, які характеризують призначення реєстрації прав на землю, надають можливість визначити, що така реєстрація виступає охоронним засобом забезпечення прав відповідних суб'єктів на землю.

3. Серед ознак реєстрації прав на землю можна виділити заявничий характер останньої: мається на увазі те, що зазначена діяльність здійснюється суб'єктом реєстрації прав на землю лише після отримання відповідного звернення з боку заявника. Адже цілком правильно відзначено: "Лише остільки, оскільки я проявляю себе, оскільки я вступаю в сферу дійсності, - я вступаю в сферу, підвладну законодавцеві. Поза своїми діями я зовсім не існую для закону..."[35, с 14].

Так, наприклад, чинним спеціальним законодавством, у випадку отримання земельної ділянки у процесі приватизації, конкретно не передбачено настання такого юридичного факту, як подання заяви про реєстрацію державного акту на право приватної власності на землю, але бажання заінтересованої особи є. І, якщо суб'єкт реєстрації прав на землю, керуючись лише відповідною Інструкцією, не ви-

¹⁶ Про роль інформації кількісного і якісного обліку в організації системи охорони природи детальніше див. [34, с 97].

магає документального підтвердження волевиявлення від такої особи (за відсутності спеціальних норм) на основі Закону України "Про звернення громадян" [36], то він, для того щоб хоч якось залишитись у межах правового поля, неминуче повинен презюмувати за заінтересованою особою таке волевиявлення, отримавши заяву про складання державного акту. Більш вдало це питання врегульовано у пункті 5 Порядку державної реєстрації договорів оренди землі [26], який передбачає подання заяви саме про реєстрацію поряд із цілим рядом інших документів. Ініціатива ж держави щодо реєстрації прав на землю обмежується встановленням обов'язковості такої реєстрації і закінчується у кращому випадку максимально "якісною" правовою регламентацією цієї процедури у нормативно-правових актах.

Зауважимо й те, що особа, яка звертається до відповідного органу із заявою або клопотанням з метою зареєструвати право на землю (заявник), не може бути віднесена до складу суб'єктів реєстрації прав на землю. Але така особа повною мірою є суб'єктом правовідносин у сфері реєстрації прав на землю (Рис. 1.2).

СУБ'ЄКТИ ПРАВОВІДНОСИН У ГАЛУЗІ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ



Рис. 1.2

4. Зазначена діяльність здійснюється відповідним суб'єктом - І уповноваженим державним органом, до компетенції якого входить здійснення управлінської діяльності, зокрема - реєстраційної діяльності. Саме з огляду існування такого суб'єкта можна сказати, що реєстрація прав на землю цілком виправдано може називатися державною реєстрацією. Враховуючи функціонування такого суб'єкта та характер його повноважень, можна сказати, що державна реєстрація прав на землю є однією з складових частин загальної реєстраційної системи держави. У свою чергу, вважається, що реєстраційна

система, яка "встановлюється з метою обліку тих чи інших явищ, а також з метою надання дії, що реєструється - події юридичного значення, становить встановлений державою порядок обов'язкової реєстрації у відповідних державних органах фактів та подій, що мають юридичне значення"[37, с 322]. Отже, такі явища, як реєстрація прав на землю та реєстраційна система, співвідносяться, відповідно, як частина до цілого.

До надання чинності Земельному кодексу України від 25 жовтня 2001 року існувала така риса реєстрації прав на землю, а саме: множинність суб'єктів реєстрації прав на землю. Зокрема, реєстрація (запис) відповідних відомостей, отриманих з правопосвідчувальних документів щодо права власності та права користування землею (постійного та тимчасового) проводилась відповідними органами місцевого самоврядування, реєстрація відомостей, отриманих з правопосвідчувальних документів щодо оренди землі проводилась виконавчими органами місцевого самоврядування, або відповідними органами державної виконавчої влади [38, с 35]. На сьогодні, із набуттям чинності Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року, в Україні ліквідована множинність суб'єктів реєстрації прав на землю, оскільки повноваження "ведення державної реєстрації земельних ділянок" прямо закріплено лише за центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів (стаття 15 Земельного кодексу України). Таким органом є Державний комітет України по земельних ресурсах [39].

Але, чи була така множинність суб'єктів реєстрації прав на землю позитивною рисою, чи ні? Відповідаючи на це питання, напевно, головним критерієм повинна виступати ефективність здійснення реєстрації прав на землю з усіма чинниками, що її визначають та впливають на неї. Очевидно, що незабезпечення накопичення достатнього обсягу юридично необхідних даних та їх стовідсоткового відтворення у централізованому банку даних, а також відсутність оперативного обміну даними між цими множинними органами та якісного регулювання роботи з такими даними, могло обумовити постановку питання про можливість більш ефективного здійснення реєстрації прав на землю якимось одним органом, спеціально уповноваженим на здійснення такого виду діяльності. І навпаки, у випадку забезпечення оперативної взаємодії множинних органів реєстрації, у випадку

ку забезпечення швидкого інформаційного обміну на основі широкого впровадження високих технологій та чіткого розмежування компетенції цих органів, питання кількості органів реєстрації, напевно, втратило б свою гостроту завдяки ефективній роботі останніх.

Інша справа, що зазначеного забезпечення на території всієї держави за роки незалежності не було через різні причини. Отже, питання навіть не в тому, чи бути системі органів реєстрації повністю централізованою, чи ні. Питання ефективності роботи системи органів реєстрації, на нашу думку, залежить швидше від того, які заходи здійснювались (і як), для того щоб наблизити їх діяльність до належного рівня. Очевидно, наслідки непослідовності реформування земельних відносин, в тому числі і у сфері реєстрації прав на землю, не можна компенсувати створенням лише централізованої системи органів реєстрації. Необхідні (і тоді, і зараз) дієві кроки, спрямовані на належне правове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення реєстрації прав на землю, без яких не буде ефективно працювати будь-яка, навіть вже централізована, система органів реєстрації прав на землю.

5. Наявність прямого причинно-наслідкового зв'язку між здійсненням реєстрації прав на землю та виникненням відповідного статусу землевласника або землекористувача. Зазначені правовідносини є адекватними титулу, на якому перебуває земельна ділянка. З огляду чинного законодавства, такий наслідок як право на землю (та, відповідно, правовідносини власності на землю, постійного користування або оренди землі) може виникнути, маючи під собою причину у вигляді лише легалізації відповідного статусу тільки через процедуру реєстрації (внесення до реєстру, запису) цілого комплексу відповідних відомостей щодо цілого ряду опосередкованих об'єктів: земельної ділянки, характеру відповідного права на землю та суб'єкта зазначеного права, отриманих із передбачених законодавством джерел. До часу здійснення такої реєстрації "право" на землю (як елемент відповідного статусу) не є суб'єктивним правом у власному розумінні, оскільки воно не легалізоване (не узаконене) у встановленому порядку, а отже - відсутнє з юридичної точки зору.

Слід зазначити, що у літературі існують дві точки зору щодо часу виникнення права на землю [40, с 230, 256; 41, с. 176]. На сьогодні домінує та, згідно з якою право виникає з часу здійснення реєстрації відповідного первинного правопосвідчувального документа, де її

розглядають як обов'язковий елемент юридичного складу, який і є підставою виникнення відповідних правовідносин [6, с. 29, 43, 46; 39, с. 167; 42, с. 68; 43, с. 43]. Інша точка зору полягає у тому, що "вже з моменту винесення постанови або рішення про відвід земельної ділянки у організації, що порушила клопотання, виникає право користування цією ділянкою", а інші елементи зазначеного вище юридичного складу сприймаються як умова реалізації такого права [44, с. 77]¹⁷. Проте, на даний момент, наведена точка зору не базується на нормах чинного законодавства України, які вказують на наявність згаданого причинного зв'язку.

Про існування такого зв'язку сказано, хоча і в недосконалій формі, у частині I статті 125 Земельного кодексу України [2], згідно з якою "право власності або право постійного користування на земельну ділянку виникає після одержання її власником або користувачем документа, що посвідчує право власності чи право постійного користування земельною ділянкою, та його державної реєстрації". Отже, дана стаття пов'язує час виникнення прав на землю з часом "після... одержання... та реєстрації" такого документа. Як бачимо, законодавець, очевидно, прагнув, щоб ми здогадалися саме про конкретний час здійснення реєстрації зазначених документів.

6. Одне тільки визначення реєстрації прав на землю через діяльність відповідних уповноважених суб'єктів передбачає існування процедури як послідовності певних дій, а також можливість наявності її етапів, стадій. Так, наприклад, аналіз характеру реєстрації, що здійснюється з метою легалізації такого правового титулу як право оренди землі, дає можливість виділити принаймні 7 стадій реєстрації прав на землю¹⁸, в той час як відносно внесення до реєстру відповідних даних з метою легалізації інших прав на землю у законодавстві [16] донеда-

¹⁷ Цю точку зору поділяв також Ю.Г. Жаріков [45, с. 146, 154], який, розвиваючи цю думку, вважав, що "вручення відповідного правопосвідчувального документа не породжує яких-небудь серйозних правових наслідків для подальшого розвитку правовідносин". В подальшому автор відмовився від такої позиції, зазначаючи, що без державної реєстрації відповідного документа "право на земельну ділянку може бути оскаржене, або зовсім не виникне" [22, с. 65; 43, с. 43]. Не відводив реєстрації самостійного місця при аналізі підстав виникнення права землекористування і П.Д. Індиченко [46, с. 74-75].

¹⁸ Детальніше див. підрозділ 2.2 даної роботи.

вна прямо згадувалось лише про одну стадію¹⁹ - оформлення відповідного вторинного документа. На сьогодні ж, Тимчасовий порядок ведення державного реєстру земель, затверджений Наказом Держкомзему України від 2 липня 2003 року [47], теж передбачає 7 стадій реєстрації", але вони не збігаються та стосуються лише оформлення первинних та вторинних паперових документів.

7. Зазначена діяльність здійснюється у межах правовідносин у сфері реєстрації прав на землю, які, зазвичай, є відносними регулятивними земельними управлінськими правовідносинами процесуального характеру.

Вказаним правовідносинам властиві всі ознаки, які, прийнято виділяти стосовно правовідносин: підстави виникнення, зміни та припинення, наявність суб'єктного, об'єктного складу та змісту. Причому останній спрямовується на специфічний комплексний об'єкт — земельну ділянку, права на землю, суб'єкти прав на землю та інші явища (як опосередковані елементи зазначеного комплексного об'єкта), юридично-визначені відомості про які містяться у первинних офіційних документах, задіяних у процесі реєстрації, та набувають легалізуючого (узаконовального) значення відносно прав на землю (як безпосередня складова зазначеного об'єкта).

Отже, підсумовуючи, можна визначити, що реєстрація прав на землю - це юридично визначена, поліфункціональна, вольова діяльність суб'єктів земельних реєстраційних правовідносин, спрямована

На цій стадії здійснювалося шнурування книги адекватної титулу, засвідчення її підписами голови відповідної ради та начальника місцевого органу земельних ресурсів України, скріплення її гербовою печаткою. Але, на сьогодні, зазначений вище наказ не повинен діяти відповідно до пункту 3 Прикінцевих положень Земельного Кодексу України, як такий, що не відповідає статтям 202, 15 зазначеного кодексу. Більше того, де-юре, зазначений наказ Держкомзему України не повинен діяти взагалі (на підставі зазначеного пункту), оскільки реєстрація земельних ділянок є складовою частиною державного земельного кадастру, порядок ведення якого встановлюється *законом* відповідно до статті 204 Земельного кодексу України. Таким чином, будь-який *підзаконний* нормативно-правовий акт, що визначає порядок ведення реєстрації є таким, що суперечить чинному Земельному Кодексу України. За такої ситуації функціонування механізму реєстрації прав на землю поставлено в повну залежність від подальшої нормотворчої діяльності відповідних уповноважених суб'єктів, але фактично діють підзаконні акти у зазначеній сфері в частині, що не суперечить кодексу (крім статті 204).

²⁰ Детальніше див. підрозділ 2.2. даної роботи.

на внесення передбачених законодавством належно отриманих даних у спеціально призначені для цього офіційні документи уповноваженими державою суб'єктами за встановленою процедурою з метою виникнення, зміни або припинення прав на землю у належних заінтересованих осіб, які її ініціюють, та утвердження останніх як суб'єктів зазначених легалізованих прав.

Підсумовуючи викладені положення, зазначимо, що:

1. У сфері реєстрації прав на землю під такими правами розуміється передбачена чинним законодавством сукупність суб'єктивних можливостей щодо землі, яку становлять: право власності (державної, комунальної, приватної) на індивідуально визначені земельні ділянки, право користування індивідуально визначеними земельними ділянками (право постійного користування та право оренди як його різновиди), а також права відповідних осіб, що впливають із встановлених обтяжень та обмежень.

2. Реєстрація прав на землю - це юридично визначена, поліфункціональна, вольова діяльність суб'єктів земельних реєстраційних правовідносин, спрямована 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 прав на землю у належних заінтересованих осіб, які її ініціюють, та утвердження останніх як суб'єктів зазначених легалізованих прав. Наведене визначення потребує чіткої конституціоналізації у чинному законодавстві.

3. Поліфункціональна спрямованість реєстрації прав на землю об'єктивується у таких основних напрямках зазначеної діяльності як: легалізаційний (правовстановлювальний), екологічний, інформаційний, обліковий та статистичний.

1.2. Правовідносини у сфері реєстрації прав на землю

Оскільки основу реєстрації становить діяльність, а ця діяльність відбувається у межах суспільних відносин, які врегульовано нормами права, то є сенс говорити про правовідносини у сфері реєстрації прав на землю. Такі правовідносини є достатньо багатогранним явищем, яке може мати цілком специфічні риси, залежно від обста-

вин, за яких вони виникають. Зазвичай, вони є відносними регулятивними земельними управлінськими правовідносинами процесуального характеру.

Правовідносини у сфері реєстрації прав на землю за ступенем визначеності сторін є відносними правовідносинами, оскільки вони (на відміну від абсолютних) завжди виникають між визначеним колом осіб. Наприклад, у випадку, коли заінтересована особа (заявник) звертається до суб'єкта реєстрації прав на землю з метою легалізації права приватної власності на земельну ділянку.

Правовідносини у сфері реєстрації прав на землю водночас можуть бути (за змістом) регулятивними правовідносинами (наведений приклад). Проте, не завжди. Вони можуть бути і охоронними правовідносинами, якщо виникають на основі охоронних норм і правопорушень у сфері реєстрації прав на землю та пов'язані з юридичною відповідальністю за вчинення правопорушень у зазначеній сфері.

Правовідносини у сфері реєстрації прав на землю завжди повною мірою є земельними правовідносинами (за галузями права). Останніми називають такі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з розподілом, використанням та охороною земель та регулюються нормами земельного права [43, с 3]. Під ними також розуміють відносини, що стосуються землі, які повторюються і регламентуються спеціальними правовими нормами [48, с 87]. Як можемо побачити, будь-які суспільні відносини, що стосуються землі та врегульовані нормами права, є земельними правовідносинами; а оскільки земля, як буде доведено нижче, є опосередкованим загальним об'єктом правовідносин у сфері реєстрації прав на землю, такі правовідносини можна цілком впевнено назвати земельними.

Правовідносини у сфері реєстрації прав на землю є різновидом управлінських правовідносин (за інститутами земельного права), тому що реєстраційна діяльність держави (у тому числі і щодо реєстрації прав на землю) входить до складу її управлінської діяльності [33, с. 164]. Цікавим і, навіть, специфічним (з огляду управління як такого) у правовідносинах у сфері реєстрації прав на землю є те, що у межах цих правовідносин існують ознаки юридичної рівності сторін, оскільки сторона, що прагне зареєструвати "своє право" на землю, не підпорядкована іншій стороні, на сьогодні, - відповідному державному органу, що уповноважений здійснювати таку реєстра-

цію (Держкомзему України). Проте, за чинним законодавством, така особа зобов'язана зареєструвати право на землю, отримуючи, наприклад, державний акт на право власності на земельну ділянку.

Не викликає сумніву також те, що правовідносини у сфері реєстрації прав на землю є процесуальними правовідносинами, оскільки реєстрація прав на землю може розглядатися як процедура, процес.

Існує думка, що у зв'язку з розширенням сфери правового регулювання у сучасному суспільстві, численні суспільні відносини входять до кола тих, які можуть виступати тільки у вигляді правовідносин, і що, таким чином, правовідношення - необхідна форма значного кола суспільних відносин [49, с 80]. Визнаючи, що деякі суспільні відносини можуть виступати тільки як правовідносини, як беззаперечний приклад наводять процесуальні відносини, які поза правовою нормою існувати не можуть [49, с. 80]. Суспільні відносини у сфері реєстрації прав на землю не є винятком, і, враховуючи їх процесуальний характер, напевно можна сказати, що єдина форма, в якій вони існують - це правовідносини. Зазначають також, що правовідносини виявляються необхідною формою реалізації багатьох юридичних норм, поза якими вони просто не можуть бути впроваджені у життя [50, с 114], що є абсолютно справедливим і щодо правовідносин у сфері реєстрації прав на землю, які мають процесуальний характер.

Правовідносини у сфері реєстрації прав на землю, як і будь-які інші суспільні відносини врегульовані нормами права, мають свою структуру, елементами якої є підстави виникнення, зміни та припинення, суб'єкти, об'єкти та зміст таких правовідносин.

Підставами виникнення, зміни та припинення правовідносин прийнято називати юридичні факти. При цьому зазначають, що

²¹ За невиконання такого обов'язку чинним законодавством (пункт ґ) статті 211 Земельного кодексу України) передбачене настання юридичної відповідальності, що є більш прогресивним порівняно з попереднім правовим врегулюванням цих відносин. До набуття чинності Земельним кодексом від 25 жовтня 2001 року реєстраційна система у зазначеній сфері була побудована на засадах диснозитивності поведінки заявника. В основу ефективного функціонування реєстраційної системи у цій частині покладалося лише закріплення у законодавстві причинного зв'язку між реєстрацією прав на землю і виникненням таких прав разом із заінтересованістю осіб, що впливає звідси, ініціювати процедуру реєстрації прав на землю та отримати відповідний титул на земельну ділянку.

юридичні факти, з точки зору їх об'єктивного характеру, нічим не відрізняються від усіх інших фактів реальної дійсності та мають лише одну особливість, яка полягає у тому, що закон пов'язує з ними настання правових наслідків [51, с 92]. Зазначеними підставами також називають юридичні склади, під якими розуміють сукупність юридичних фактів, необхідних та достатніх для настання передбачених законом юридичних наслідків [51, с 92].

Як відомо, юридичні факти класифікують за різними критеріями. Найбільш зручною у сфері реєстрації прав на землю є класифікація юридичних фактів на правостворювальні, правозмінювальні та правоприпинні [52, с 354].

Підставою виникнення правовідносин у сфері реєстрації прав на землю є юридичний факт подання заяви та інших передбачених документів до відповідного органу - суб'єкту реєстрації прав на землю (правостворювальний факт).

Підставою зміни правовідносин у сфері реєстрації прав на землю може бути юридичний факт (правозмінювальний) у вигляді прийняття норми права (наприклад, у випадку, коли під час процедури реєстрації набуває чинності норма прийнятого закону, яким обмежується право на земельну ділянку, що тягне за собою зміну обов'язку органу реєстрації у частині внесення до реєстру відповідних відомостей, а, отже, обумовлює зміну змісту правовідносин у сфері реєстрації прав на землю).

Підставою припинення правовідносин може бути юридичний факт у вигляді дії зі здійснення суб'єктивного права чи на виконання юридичного обов'язку (правоприпинний факт) [52, с 354]. Наприклад, припинення відносин у сфері реєстрації прав на землю внаслідок виконання суб'єктом реєстрації обов'язку щодо внесення відповідних відомостей у державний реєстр земель.

Суб'єктами таких правовідносин є державні органи - суб'єкти реєстрації прав на землю (на сьогодні таким органом за Земельним кодексом є лише Держкомзем України), суб'єкти, що можуть забезпечувати проведення реєстрації прав на землю (наприклад, Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах, у випадку надання чинним законодавством юридичної сили записам, внесеним до електронного реєстру його

структурними підрозділами), а також заявники - відповідні фізичні та юридичні особи.

Як зазначалося, правовідносини у сфері реєстрації прав на землю є земельними правовідносинами, оскільки так чи інакше теж стосуються землі. Об'єкт земельних правовідносин є найважливішим елементом в їх структурі.

Питання визначення об'єкту діяльності, що здійснюється у межах правовідносин у сфері реєстрації прав на землю, представляє неабиякий інтерес з юридичної точки зору, тому основну увагу вважаємо за необхідне присвятити саме його виявленню та аналізу. Причому особливістю в даному випадку є те, що формальний аналіз лише назви досліджуваної категорії "реєстрація прав на землю" нам суттєво не допоможе. Якщо спробувати визначити об'єкт реєстрації саме так, то, на перший погляд, може скластися враження що права на землю і є тим об'єктом, який підлягає реєстрації. У такому випадку головна небезпека для юриста криється у тому, що, розмірковуючи таким чином, він починає відштовхуватися від терміна "реєстрація прав на землю" як від початкової даної, як від аксіоми, яка не потребує аналізу і, звідси, лінгвістично встановлює суб'єктно-об'єктний зв'язок, відповідно до якого безпосереднім об'єктом реєстрації і виступають права на землю. Але такий підхід може виявитись абсолютно помилковим, якщо спробувати перевести проблему виявлення суб'єктно-об'єктних зв'язків у правову площину та проаналізувати реєстрацію прав на землю як правову категорію з притаманними їй юридичними ознаками, виведеними з чинного законодавства.

Однією з таких ознак якраз і є наявність вже згаданого причинного зв'язку, через який права на землю виникають лише у результаті процедури реєстрації, а точніше - у результаті настання особливого юридичного складу. Іншими словами, із змісту правових норм випливає, що час виникнення прав на землю - це час реєстрації. Тоді, стає зрозуміло, що повноважень власника або користувача земельної ділянки у особи просто немає до проведення реєстрації, а отже, немає конкретного права на землю як об'єкта такої реєстрації. Саме тому, з юридичної точки зору, безпосереднім об'єктом "реєстрації прав на землю" не можуть виступати права на землю, оскільки не можна зареєструвати те, чого не існує. Права на землю є лише опо-

середкованим об'єктом реєстрації прав на землю, поряд із іншими опосередкованими явищами, як складовими комплексного об'єкта. Логічним у даному випадку є і те, що сам термін "реєстрація прав на землю", незважаючи на своє закріплення у чинному законодавстві, з правової точки зору є до певної міри умовним.

Незважаючи на це, у літературі висловлюється думка, що може бути кілька категорій об'єктів реєстрації, і одним з них називають права²², не вказуючи на опосередкований характер наведених категорій, не кажучи вже про ігнорування безпосередньої складової комплексного об'єкта реєстрації прав на землю, а, відповідно, і правовідносин у сфері реєстрації прав на землю.

З такою позицією важко погодитись, оскільки навіть якщо під реєстрацією прав на землю розуміти оформлення прав на землю [31, с 134], все одно, до часу такого оформлення у особи, де-юре, ще немає суб'єктивного права на землю. Отже, оформленню підлягає не право, а інше явище об'єктивної дійсності.

Що ж виступає об'єктом реєстрації прав на землю, якщо таким не виступають права? Тобто, у заявника не має права на землю до часу реєстрації чого?

Спробуємо відповісти на це запитання за допомогою чинного законодавства. Аналіз останнього свідчить, що проблеми термінологічного характеру під час визначення об'єкта реєстраційної діяльності спіткали також і законодавця та відстежуються навіть у нормативно-правових актах на рівні закону (і навіть на рівні одного і того самого закону). Показовим у даному випадку може бути Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року [2]. Так у статті 202, так само, як і в інших статтях, чинний Земельний кодекс України не містить конкретних положень про те, чим відрізняється "державна реєстрація земельних ділянок" (саме так називається дана стаття) від реєстрації права земельного сервітуту, "державної реєстрації прав на земельну ділянку", передбачених частиною 3 статті 100 Земельного кодексу, "державної реєстрації прав на землю" (пункт 6 Прикінцевих положень) та реєстрації відповідних документів, що посвідчують право на земельну діля-

²²Об'єкти реєстрації поділяються на чотири категорії: об'єкти нерухомості, суб'єкти прав на нерухомість, права на нерухомість (разом з обтяженнями на ці права) і документи" [53, с 11].

нку, передбаченої статтею 125 зазначеного кодексу. Немає законодавчих положень і щодо відмінностей стосовно реєстрації обмежень використання земельної ділянки, передбаченої частиною 2 статті 111 Земельного кодексу України. Очевидно, що перераховані терміни не є тотожними, але застосовуються для означення одного і того самого явища - певної реєстраційної процедури, у результаті проведення якої легалізуються відповідні права на землю. І хоча у пункті а) частини 2 статті 202 Земельного кодексу України йдеться про реєстрацію відповідних документів, що посвідчують право на земельну ділянку (нагадаємо, що все це під загальною назвою статті "державна реєстрація земельних ділянок"), логічно, що у зазначеній статті та в інших статтях мова йде лише про різні види відомостей, які підлягають запису (тобто реєстрації) у процесі такого виду діяльності.

Тому набагато прогресивнішим видається пункт б) частини 2 статті 202 Земельного кодексу, в якому йдеться про відомості про земельну ділянку (тобто сукупність відповідних даних).

Чинне законодавство (на підзаконному рівні) застосовує більш-менш сталий підхід - об'єктом реєстрації прав на землю виступають правопосвідчувальні документи, але чи є він істинним? Справді, гіпотези та диспозиції відповідних правових норм чинного законодавства побудовані на засадах того, що об'єктом реєстрації прав на землю є: державні акти на право власності на земельну ділянку, державні акти на право постійного користування земельною ділянкою, договори оренди земельних ділянок. Але безпосередньо зареєструвати, тобто, записати, внести до реєстру сам правопосвідчувальний документ, так само як і право на землю, фізично неможливо. Швидше, об'єктом безпосереднього внесення до реєстру можуть бути лише відомості про право на землю (суб'єкт, об'єкт, зміст права), про правопосвідчувальні документи, та інші явища, відомості про які передбачені як обов'язкові реквізити відповідних реєстрів (книг).

Логічно, що внести до реєстру право на землю, земельну ділянку, обмеження, сервітут, правопосвідчувальний документ можна лише опосередковано, тобто, через внесення відповідних відомостей як елементів комплексного об'єкта реєстрації. Очевидно, об'єктом реєстрації прав на землю є комплексне правове явище, яке опосередковано включає в себе: земельні ділянки, відповідні пра-

ва на земельні ділянки, суб'єктів прав на земельні ділянки, відповідні правопосвідчувальні документи, а безпосередньо об'єктивується у відповідних відомостях. Безпосередньо, саме вони підлягають внесенню до відповідного реєстру і, в першу чергу, саме на них спрямовано дії учасників правовідносин у сфері реєстрації прав на землю. Опосередковано, діяльність таких суб'єктів спрямована на земельну ділянку, права на землю та інші явища, відомості про які підлягають запису.

Проте, зазначене ні в якому разі не применшує ролі та значення "правопосвідчувальних" документів (до часу завершення відповідної реєстраційної процедури такий термін бажано наводити у лапках)²³, задіяних у процесі здійснення реєстрації прав на землю, оскільки з точки зору реєстрації як правової категорії, завжди принципово є наявність відповідного правопосвідчувального документу як джерела отримання таких відомостей. Так, виходячи з вимог чинного законодавства, у відповідних книгах державного реєстру земель фіксуються відомості, які (окрім, хіба що ідентифікаційного коду) містяться в уже підготовлених, але ще не виданих первинних правопосвідчувальних документах - державних актах або договорах оренди земельних ділянок. Таким чином, аналіз лише юридично-визначених

⁰ На нашу думку, термін "правопосвідчувальний документ" (або його аналоги) стосовно виданих (створених), але ще не зареєстрованих офіційних документів, застосовувати некоректно, оскільки такі документи до часу реєстрації не можуть відповідно до чинного законодавства посвідчувати відповідне право, так як суб'єктивне право на земельну ділянку до часу реєстрації ще не виникає в силу вимог чинного законодавства. Іншими словами, не можна посвідчити те, чого немає. Отже, власне правопосвідчувальним документ стає лише з моменту реєстрації. До моменту такої реєстрації застосування термінів "правопосвідчувальний документ" (або "документ, що посвідчує право"), "правовстановлювальний документ", "документ, що підтверджує право", можливе лише як умовних (неточних) термінів, які не відображають справжньої юридичної природи таких офіційних документів. *Юридична природа зазначеного документа полягає у тому, що такий офіційний документ, завдяки відомостям, що у ньому повинні міститися, до часу реєстрації має лише потенційну правопосвідчувальну здатність. У зазначеному контексті, наприклад, частина 5 статті 14 проекту Закону України "Про Державний земельний кадастр" не є вдалою ("Підставою для державної реєстрації є подання власником або користувачем земельної ділянки документів, що підтверджують право власності та право користування землею"). До речі, "власником або землекористувачем" земельної ділянки особа стає теж лише з моменту відповідної реєстрації.*

документів є правовим способом отримання зазначених відомостей²⁴

Але, відповідний орган - суб'єкт реєстрації може фіксувати в окремому іншому реєстрі або у державному реєстрі земель (наприклад, якщо йдеться про його електронний варіант) відомості, збирання яких не порушує чинне законодавство про інформацію і не тягне за собою легалізаційних правових наслідків. Наприклад, відомості про випадки відмови у реєстрації прав на землю, або зафіксований у графічному файлі документ, що посвідчує право на землю. Особливістю тут може бути те, що, оскільки необхідність внесення таких даних не передбачено як обов'язкову в державному реєстрі земель, їх наявність або відсутність у такому реєстрі не тягне жодних правових наслідків для заявника. Отже, поняття об'єкту реєстрації прав на землю не завжди є тотожним з усіма фіксованими у реєстрі відомостями.

Таким чином, лише юридична визначеність об'єкта реєстрації та джерел отримання такого об'єкта є тими двома критеріями, за допомогою яких можна досить легко ідентифікувати серед масиву будь-яких даних об'єкт саме реєстрації прав на землю. Ці два критерії і

²⁴ Зазначимо, що державні акти та договори оренди г законодавчо закріплені [47] джерелами отримання даних для запису в графах: 2-3, 7-8, 12-13 розділів 1-3 книги реєстрації та в графах 4-8, 10-11 щодо розділу 4 зазначеної книги. Що стосується джерел отримання даних для граф 5.6, 9-11 розділів 1-3 та інших, то оскільки законодавчо джерело чітко не визначено, логічно, необхідні дані оператор (реєстратор) отримує з реєстраційної картки, куди ці відомості вже вніс реєстратор (зокрема: дані щодо "документа, який є підставою набуття права власності на земельну ділянку" - із стовпців 34-36 реєстраційної картки; дані щодо ідентифікаційного номеру та місця проживання - відповідно із стовпців 4, 7 картки) або (крім ідентифікаційного коду) із заповненого бланка державного акта, що подається у двох примірниках до оператора (реєстратора). Відомості про ідентифікаційний код для внесення до книги реєстрації оператор (реєстратор) отримує або із реєстраційної картки, або із довідки про присвоєння ідентифікаційного номера "власнику" органами Державної податкової адміністрації України. Оскільки оператор (реєстратор) уповноважений (п. 2.6. Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель [47]) перевіряти на предмет розбіжностей примірники реєстраційних карток та державних актів, можна сказати напевно, що зазначений суб'єкт отримує необхідні дані одночасно з усіх поданих йому документів. Відомості, що підлягають запису в графах 1 (порядковий номер), 14-18 підлягають отриманню безпосередньо під час реєстрації аналітично.

²⁵ Необхідність реєстрації випадків відмови, припинення (відкладення) реєстрації прав на землю висловлена авторами: Добряк Д.С., Ваїїн Ю.М., Єршов В.П. [53, с 11].

визначають можливість зазначених відомостей мати легалізаційний характер стосовно прав на землю.

Даючи коротку характеристику об'єкту реєстрації прав на землю, варто зазначити, що такий об'єкт водночас є об'єктом правовідносин у сфері реєстрації прав на землю, оскільки зазначена діяльність, як зазначалося, може здійснюватися тільки у межах правовідносин.

В юридичній літературі під об'єктом правовідносин розуміють предмет, на який направлена діяльність суб'єктів правовідносин, що здійснюється у процесі реалізації ними своїх юридичних прав і обов'язків [54, с 68], або, інакше кажучи, матеріальні і духовні цінності, які здатні задовольняти потреби людей, держави і суспільства [55, с. 73]. Такою цінністю, благом у випадку правовідносин у сфері реєстрації прав на землю виступає можливість реалізації матеріальної та процесуальної земельної правосуб'єктності відповідних фізичних та юридичних осіб як землевласників або землекористувачів, що, врешті-решт, безпосередньо об'єктивується у необхідних відомостях, що підлягають внесенню до державного реєстру земель²⁶.

Після внесення (реєстрації) зазначених відомостей первинний правопосвідчувальний документ набуває нової якості (про це свідчить номер реєстрації зазначених відомостей у відповідній книзі, проставлений в межах реєстраційної процедури на самому документі). Ця якість документа (за наявності якої вже можна говорити про виникнення відповідних земельних правовідносин власності або користування земельною ділянкою) дає можливість особі вимагати відповідного відношення з боку не&изначеного кола осіб, як до офіційного суб'єкта права на землю з чітко визначеного моменту в часі, тобто, дає можливість належній особі правомірно виконувати бажану соціальну роль.

Справді, важко уявити собі, наприклад, легалізоване, а згодом і легітимне право (у розумінні визнання цього права невизначеним колом осіб) власності на землю без належно оформленого правопосвідчувального документа, що містить відповідні дані, які було зареєстровано уповноваженим суб'єктом. Це стосується і уявлення про належно оформлені офіційні земельні правопосвідчувальні документи, з якими б не пов'язувалось виникнення та існування відповідного права. З цієї точки зору офіційний правопосвідчувальний документ,

• Зазначені відомості, дані мають всі ознаки (властивості), що мають значення для права, які виділяють в юридичній літературі [56, с 19].

що відображає результат реєстрації прав на землю, є доказом існування суб'єктивного права на землю.

Ще одним аргументом на користь того, що права на землю не можуть виступати об'єктом правовідносин, є те, що суб'єктивні права (в тому числі і права на землю) є однією з складових юридичного змісту правовідносин. У цьому контексті позиція законодавця, який у частині 3 статті 2 чинного Земельного кодексу визначив як об'єкти земельних відносин права на земельні ділянки, в юридичній літературі вважається сумнівною [7, с. 17].

Розглянемо також принципіву для характеристики об'єктного складу правовідносин у сфері реєстрації прав на землю ознаку, якою є юридична визначеність джерел отримання відомостей про права на землю.

Аналіз чинного законодавства²⁷ дає можливість вести мову про існування первинних та вторинних документів, що задіяні у процесі реєстрації прав на землю. Прикладом первинного документа може бути державний акт на право власності на земельну ділянку, державний акт на право постійного користування земельною ділянкою, договір оренди землі. Що стосується вторинного документа, то таким документом відповідно до чинного законодавства (стаття 202 Земельного кодексу України) є "Державний реєстр земель", який, у свою чергу, складається з двох документів: "Книги записів реєстрації²⁸ державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі із зазначенням кадастрових номерів" земельних ділянок" та Поземельної книги. Але, як вже зазначалося, це не означає, що і в самому первинному офіційному документі у результаті реєстрації не фіксуються необхідні дані, наприклад, номер, під яким зареєстровано відповідний державний акт. Отже, безпосереднім об'єктом реєстраційної діяль-

ності, як однією із складових комплексного об'єкта, є відповідні відомості, отримані саме з первинних документів.

Але первинними документами, як джерелами отримання необхідних відомостей, можуть бути не тільки перераховані вище державний акт на право власності на земельну ділянку, державний акт на право постійного користування земельною ділянкою, договір оренди землі. Це обумовлено тим, що крім "Книги записів реєстрації державних актів..." у складі державного реєстру земель Земельним кодексом передбачене існування Поземельної книги, реєстрація даних у якій повністю охоплюється реєстраційною діяльністю у зазначеній сфері, оскільки запису в Поземельній книзі підлягають відомості про земельну ділянку (тобто про об'єкт права). Отже, джерелами отримання відомостей про права на землю (що можуть мати легалізаційний характер стосовно прав на землю), поряд із первинними правопосвідчувальними документами, є також інші первинні документи, що містять зазначені відомості. На підзаконному рівні [47] встановлено, що такими документами є заповнені реєстратором (оператором) та оформлені у відповідній частині територіальним органом земельних ресурсів (після звірення) два примірники реєстраційної картки, що надходять до оператора (реєстратора), один з яких буде підшити до Поземельної книги після проведення державної реєстрації. При цьому встановлено (пункт 12.6. Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель [47]), що опис Поземельної книги затверджується Державним комітетом України по земельних ресурсах. Таким чином, теоретично, відповідно до інших складових державного земельного кадастру, такими документами можуть бути матеріали кадастрового зонування, кадастрових зйомок, бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель, грошової оцінки земельних ділянок, обліку кількості та якості земель³⁰.

До такого висновку ми дійшли виходячи із тлумачення чинного Земельного кодексу України. Існує також Інструкція про порядок ведення Поземельної книги, затверджена наказом Держкомзему України від 10 серпня 1998 року № 101 [59], але остання прийнята із порушенням чинного законодавства, оскільки зазначений наказ і досі не зареєстровано Міністерством юстиції України. Нею було затверджено опис Поземельної книги. До речі, зазначена Інструкція містить стосовно відповідних документів, як джерел отримання відповідних відомостей, ряд цікавих формулювань: "заява суб'єкта земельної власності" (пункт 3 розділу III), "документи, які підтверджують угоди із земельною власністю" (пункт 4 розділу VI), "документи про Ієрвітути" (пункт 9 того ж розділу). Джерела отримання відомостей визначаються ож пунктами: 4 розділу III. 1, 5, 10, 13 розділу VI.

²⁷ Відповідно до статті 27 Закону України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 року (57) документ-це передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, віде-, фотоплівці або на іншому носіїві. Первинний документ - це документ, що містить в собі вихідну інформацію. Вторинний документ - це документ, що являє собою результат аналітико-синтетичноїа іншої переробки одного або кількох документів.

²⁸ Термін "книга записів реєстрації..." є тавтологією, оскільки, як зазначалося, "реєстрація" етимологічно походить від слова "regestum" - внесене, записане (лат.). Отже, необхідні або дужки, або виключення одного з синонімічних слів.

²⁹ Кадастровий номер присвоюється земельній ділянці під час кадастрових зйомок [58, с. 66].

Сказане вище дає нам змогу зробити висновок про те, що відомості про права на землю законодавчо розмежовуються на види:

1. Відомості про документи, що посвідчують права на землю.
2. Відомості про земельні ділянки .

Вважаємо, що відомості про права на землю можна класифікувати і за іншими критеріями. Наприклад, залежно від структурних елементів майбутнього суб'єктивного права на землю:

1. Відомості про суб'єкт права на землю.
2. Відомості про об'єкт права на землю.
3. Відомості про зміст права на землю (включаючи існуючі обмеження, обтяження).

Оскільки в структурі комплексного об'єкту реєстрації прав на землю безпосередньою складовою виступають юридично визначені відомості про права на землю, які містяться лише у первинних документах, задіяних у процесі реєстрації, логічно виникає питання, як цей безпосередній об'єкт реєстрації співвідноситься з відомостями, які містяться у вторинних документах у сфері реєстрації прав на землю (відповідних книгах)? І чи можуть такі відомості (що містяться, наприклад, у "Книзі записів реєстрації державних актів...") бути віднесені до об'єктів реєстрації³¹?

На нашу думку, дані, що містяться у такому вторинному документі як Державний реєстр земель (в обох його книгах) є відомостями, які, з юридичної точки зору, *вже набули* легалізаційного характеру щодо прав на землю, у той час як відомості про права на землю, що містяться у правопосвідчувальних та інших первинних документах лише *можуть набути* легалізаційного характеру щодо прав на землю у випадку їх внесення до реєстру (тобто, у випадку їх реєстрації) уповноваженим суб'єктом. Саме тому відомості, що містяться у відповідних книгах державного реєстру земель (у вторинних документах), не є об'єктом реєстрації прав на землю (бо такі відомості вже є зареєстрованими, тобто внесеними до реєстру, записаними). Сказане вище не відкидає того факту, що у випадку проставлення номеру реєстрації на первинному правопосвідчувальному документі у встановленому порядку, відомості, що містяться у таких правопосвідчувальних документах теж набувають *{вже мають}* легалізаційний характер.

³¹ Критерієм такого поділу є вимоги статті 202 Земельного кодексу України.

Таким чином, у комплексній структурі об'єкта реєстрації прав на землю безпосередній об'єкт становлять отримані з передбачених чинним законодавством первинних документів (що мають потенційну правопосвідчувальну здатність або містять дані про земельну ділянку) конкретні юридично визначені відомості про права на землю, які підлягають внесенню, відповідно до встановлених реквізитів, до державного реєстру земель суб'єктами реєстрації прав на землю, з метою легалізації відповідного земельно-правового статусу заявника.

У теорії земельного права існують різні думки щодо класифікації об'єктів земельних правовідносин. Наприклад, як безпосередній об'єкт земельних правовідносин виділяють земельну ділянку, а як загальний — землю [9, с 17] . Залежно від виду земельних правовідносин об'єктом останніх вважають: землю, що відноситься до державної власності, землю відповідної категорії, земельне угіддя і земельну ділянку [48, с 108]. Виділяють також одиничний (кінцевий) об'єкт земельних правовідносин - земельну ділянку, спеціальний об'єкт - види земель відповідно до цільового призначення, та загальний об'єкт усіх земельних правовідносин - землю [54, с 72].

Як бачимо, наукові підходи щодо висвітлення об'єкта земельних правовідносин ґрунтуються на тому, що об'єкт земельних правовідносин має комплексний характер. На нашу думку, під час виявлення об'єкта такої багатогранної категорії як правовідносини у сфері реєстрації прав на землю, бажано теж застосувати комплексний підхід. Дотримуючись такого підходу, можна навіть провести диференціацію об'єкта правовідносин (див. Рис. 1.3), застосувавши одночасно дві класифікації (поділ їх на безпосередній або опосередкований, а також на загальний, спеціальний і одиничний).

Отже, особливістю комплексного об'єкта правовідносин у сфері реєстрації прав на землю є те, що безпосередній об'єкт - юридично-визначені документовані відомості - можуть, у свою чергу, стосуватися цілого ряду інших - вже опосередкованих об'єктів. При цьому індивідуально визначена земельна ділянка буде виступати *опосередкованим одиничним* об'єктом, *опосередкованим спеціальним об'єктом* будуть виступати (відповідно до цільового призначення): а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природо-

г В юридичній літературі описують багатоманітність думок з цього приводу [48, с 106].

елементами якої є відповідні підстави виникнення, зміни та припинення, суб'єкти, об'єкти та зміст таких правовідносин.

2. Об'єктом реєстрації прав на землю є комплексне правове явище, яке опосередковано містить у собі: земельні ділянки, відповідні права на земельні ділянки, суб'єктів прав на земельні ділянки, відповідні правопосвідчувальні документи, а безпосередньо об'єктивується у відповідних відомостях.

У комплексній структурі об'єкта реєстрації прав на землю безпосереднім об'єктом є отримані з передбачених чинним законодавством первинних документів (що мають потенційну правопосвідчувальну здатність або містять дані про земельну ділянку) конкретні юридично визначені відомості про права на землю, які підлягають внесенню, відповідно до встановлених реквізитів, до державного реєстру земель суб'єктами реєстрації прав на землю, з метою легалізації відповідного земельно-правового статусу заявника (статусу землевласника або землекористувача).

1.3. Місце реєстрації прав на землю в реєстраційній системі України

В Україні існує цілий ряд передбачених чинним законодавством різновидів діяльності, пов'язаної з внесенням різного роду даних до відповідних реєстрів. Фактично, зазначені види діяльності, що врегульовані чинним законодавством та цілеспрямовано здійснюються системою уповноважених органів у межах відповідних процедур у своїй сукупності, становлять реєстраційну систему держави. Одним із зазначених видів діяльності є реєстрація прав на землю, яка займає особливе місце у цій системі, що обумовлене юридичною природою, загально-соціальними завданнями та значенням такої діяльності порівняно з іншими реєстраційними процедурами.

Сукупність ознак та запропоноване визначення поняття реєстрації прав на землю³⁴ дає можливість відмежувати таку реєстрацію від.

³¹ Такий погляд відображає динамічний підхід до визначення реєстраційної системи держави. Але останню розуміють також з позицій статистики як встановлений державою порядок обов'язкової реєстрації у відповідних державних органах фактів та подій, що мають юридичне значення [37, с 332].

³⁴ Див. підрозділ 1.1. даної роботи.

на перший погляд, дуже подібних до неї явищ: обліку кількості та якості земель, реєстрації прав власності на нерухоме майно, реєстрації документів у рамках здійснення діловодства, реєстрації підприємницької діяльності тощо. Окрім того, що правову основу кожного з цих видів діяльності становить окреме галузеве законодавство, існують ознаки, властиві лише реєстрації прав на землю:

1. Перш за все — це особлива юридична природа реєстрації прав на землю (мається на увазі, у першу чергу, наявність легалізаційних наслідків реєстрації стосовно прав на землю, а також особливі правовідносини, у рамках яких здійснюється така діяльність — правовідносини у сфері реєстрації прав на землю).

2. Особливий об'єктний склад реєстрації прав на землю.

Відсутність таких ознак у діяльності із ведення обліку кількості та якості земель, у реєстрації прав власності на нерухоме майно, реєстрації підприємницької діяльності та у інших видів діяльності або реєстраційних процедур свідчить про те, що з правової точки зору останні є абсолютно самостійними та відмінними правовими явищами порівняно з реєстрацією прав на землю.

Як особливість щодо реєстрації прав власності на нерухоме майно, можна відмітити те, що законодавство розрізняло суб'єктів реєстрації (бюро технічної інвентаризації³⁵) та суб'єктів оформлення прав власності на нерухоме майно (місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, поряд з іншими визначеними¹⁵ органами), при цьому, протягом певного періоду реєстрацію прав на нерухоме майно та ведення державного реєстру прав на нерухоме майно здійснювало Міністерство юстиції України (далі — Мінюст України), тобто, органи реєстрації прав на землю та прав власності на нерухоме майно не збіглися. Але згодом 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 лютого 2003 року [62] здійснення функцій з державної "реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них" у складі державного земельного кадастру було покладено на Державний комітет

³⁵ Детальніше про зазначену процедуру див. наказ Міністерства юстиції України від 7 лютого 2002 року № 7/5 "Про затвердження Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно" [60].

¹⁰ Див. підпункт 23 пункту 4 Положення про Міністерство юстиції України [61].

України по земельних ресурсах. Однак, наявність зазначеного реформаційного (у частині суб'єктного складу) заходу не змінила правової природи реєстрації нерухомого майна, що залишилась відмінною від природи реєстрації прав на землю через окреслені вище ознаки.

Обліком кількості та якості земель є юридично визначена, об'єктивно необхідна, вольова діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на внесення передбачених законодавством належно отриманих відомостей (про площу, склад угідь та про їх природні і набуті властивості, що впливають на їх родючість, а також про ступінь забруднення ґрунтів) у спеціально призначену для цього офіційну земельно-облікову та земельно-звітну документацію.

Від реєстрації "земельних ділянок", передбаченої статтею 202 Земельного кодексу України [2], облік земель відрізняється відсутністю легалізаційних наслідків стосовно прав на землю. У цьому контексті, "внесення відомостей до комп'ютерної бази даних щодо реєстрації землеволодінь та землекористувань" автоматизованої системи державного земельного кадастру (яке відбувалось в Україні протягом невеликого періоду)³⁷, по суті, було обліком, а не реєстрацією, оскільки чинне законодавство не пов'язувало та, й до сьогодні, й не пов'язує виникнення прав на землю з внесенням відомостей в електронні документи³⁸ у сфері реєстрації прав на землю. До того ж, така діяльність здійснювалась не суб'єктом державної реєстрації прав на землю - відповідним органом, а суб'єктами господарювання — центрами державного земельного кадастру при Держкомземі України (на сьогодні - відповідними структурними підрозділами Центру державного земельного кадастру при Держкомземі України).

Детальніше див.: Положення про реєстрацію землеволодінь та землекористувань, затверджене наказом Держкомзему України №144 "Про затвердження нормативно-правових актів" від 23 серпня 2001 року [63] та Висновок Міністерства юстиції України від 21 лютого 2002 року №1/14 "Про скасування рішення про державну реєстрацію" зазначеного наказу [64].

³⁸ У науковій літературі "базу даних" розглядають, зазвичай, як сукупність програмно-технічних засобів, що забезпечують функціонування СОМ, та інформаційного фонду на електронних та традиційних носіях інформації [65, с 14]. Отже, в той час як термін "база даних" може стосуватися і паперових документів, термін "комп'ютерна база даних", застосований у зазначеному нормативно-правовому акті, охоплює тільки електронні документи.

³⁹ Детальніше див. Наказ Держкомзему України "Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель" від 2 липня 2003 року № 174 [47].

Науковці вказують на ще одну відмінність між реєстрацією прав а землю та обліком: останній охоплює всі землі у межах території держави, а не лише відведені земельні ділянки, як це відбувається під час реєстрації [66, с 154].

Сучасна обумовленість реєстрації прав на землю екологічним фактором, незважаючи на те, що вона властива ще деяким видам реєстрації (державна реєстрація небезпечних факторів, потенційно небезпечних об'єктів, реєстрація трансгенних сортів рослин, реєстрація джерел іонізуючого випромінювання тощо), дає змогу відмежувати її від реєстрації підприємництва та діловодної реєстрації.

Реєстрація документів у рамках здійснення діловодства не має, окрім зазначених, ще і таких ознак як причинний зв'язок між реєстрацією і виникненням матеріальних суб'єктивних прав на землю, а отже, не має легалізаційної мети, на яку вона спрямована. У даному випадку є відносною і така ознака як ініціатива, волевиявлення з боку заінтересованої особи у реєстрації документа (наприклад, громадяни, відправляючи листи до державних органів, не завжди виявляють

ініціативу в проведенні діловодної реєстрації таких листів, кидаючи їх у поштову скриньку); відсутнє також обов'язкове юридичне посвідчення записів у документах підписами уповноважених осіб.

Ще одна характерна відмінність реєстрації прав на землю від діловодної реєстрації полягає у тому, що безпосереднім об'єктом першої виступають лише відомості, отримані з первинних документів, що посвідчують право на землю, а останньої — відомості з будь-якого вхідного або вихідного документа, який відповідає пунктові 3.3.3. та частині 3 пункту 3.3.2. Крім того, частина 2 пункту 3.3.1. Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади. Раді Міністрів Автономної республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади [19] передбачає основним принципом діловодної реєстрації - однократність, у той час як процедура реєстрації прав на землю передбачає можливість внесення змін до документів у сфері реєстрації прав на землю (мова іде лише про реєстраційну картку), наприклад, після видання правопосвідчувального документа (п.3.3. Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель [47]).

До речі, донедавна самі форми відповідних державних актів під таблицею змін у межах і розмірах земельної ділянки передбачали

місце лише для прізвища та підпису інженера-землевпорядника. На сьогодні ж форми відповідних державних актів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою" від 2 квітня 2002 року [67] взагалі не передбачають таблиці змін.

До набуття чинності нового Земельного кодексу України, на запитання, як бути у випадку таких змін з книгами записів (реєстрації) відповідних прав на землю (абсолютно всі з них містили як обов'язкові реквізити графи, в яких фіксувалось місцезнаходження земельної ділянки, розміри земельної ділянки), законодавство відповіді не давало. Те саме стосувалося і графи "умови надання земельної ділянки", яку містили такі три види реєстрів: Книги реєстрації державних актів на право постійного користування землею (громадянами), Книги записів (реєстрації) державних актів на право постійного користування землею (юридичними особами) та Книги записів (реєстрації) договорів на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди). Керуючись здоровим глуздом, залишалося лише логічно виводити необхідність внесення та юридичного посвідчення таких змін у зазначені вторинні документи (а іншими словами - необхідність реєстрації відомостей про такі зміни) із наявності таких граф у відповідних книгах.

Із набуттям чинності Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року [2] ситуація суттєво не змінилася, оскільки у зазначеному нормативно-правовому акті не знайшлося місця для конкретного визначення структури відповідних книг державного реєстру земель, так само як і для якісного правового регулювання відносин у сфері

40 -т-

реєстрації прав на землю. Тимчасовий порядок ведення державного реєстру земель [47] так само не передбачив можливості внесення інформації про зазначені зміни до томів відповідних розділів Книги реєстрації. На нашу думку, бажано передбачити у "Книзі записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок" можливість внесення змін у розташуванні меж земельної ділянки, зміни умов надання земельної ділянки окремою підграфою в межах існуючих граф

щодо місцезнаходження земельної ділянки, умов її надання тощо, із залишенням місця для посвідчення таких змін необхідними підписами посадових осіб органів - суб'єктів реєстрації прав на землю.

Та й саме розуміння у Земельному кодексі України реєстрації прав на землю, напевно, не свідчить про остаточне з'ясування суті даного вища. Адже, незважаючи на відсутність визначення поняття останньої у статті 202 Земельного кодексу України, у його більш загальній - 193 статті, що стосується державного земельного кадастру в цілому, реєстрації прав на землю відведена роль "процедури визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками". Інакше кажучи - легітимація, що не відповідає дійсності, оскільки стаття 125 цього кодексу досить чітко дає зрозуміти, що у випадку відповідної реєстрації, мова іде про легалізацію прав на землю, оскільки з реєстрацією прав на землю пов'язаний час їх виникнення.

Видається що навіть, якщо мова іде про внесення змін у правопосвідчувальні документи або про запис про припинення права на землю, процедура внесення таких змін також може вважатися повноцінною реєстрацією прав на землю (щоправда, вторинною за своїм характером). Підтвердженням такої думки може бути наявність у такої процедури всіх ознак реєстрації прав на землю, у тому числі і виникнення правових наслідків після обов'язкового юридичного посвідчення таких записів відповідними підписами. На підтвердження такої точки зору можна навести положення, які містяться у пункті 17 Порядку державної реєстрації договорів оренди землі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1998 року [26], яким передбачено, що у випадку внесення змін до договору оренди він підлягає перереєстрації у порядку, встановленому для його реєстрації. А отже, подається відповідна заява (мова іде про наявність такої ознаки реєстрації як волевиявлення, наявність ініціативи в її проведенні) та всі необхідні документи згідно з пунктом 5 цього порядку та застосовується така сама процедура, як і під час первинної реєстрації права на землю.

Таким чином, реєстрацію прав на землю можна класифікувати:

I. Залежно від часу її проведення на первинну (основну) - реєстрацію відповідних даних, що проводиться вперше, та вторинну (поточну) - реєстрацію належно отриманих даних про зміни у правопосвідчувальних документах або реєстрацію відомостей про припинення права на землю (тобто, проведена після первинної реєстрації прав на

⁴⁰ Спробам доведення зазначеної тези присвячено наступні підрозділи даної роботи.

землю)⁴¹. Особливістю вторинної реєстрації є те, що зміни вносяться та посвідчуються у той самий документ (який, у свою чергу, також може бути як первинним, так і вторинним). Це не єдина класифікація, яку може бути запропоновано стосовно реєстрації прав на землю.

II. Залежно від співвідношення характеру результату процедури реєстрації прав на землю та інтересу заявника можна розрізнити:

1. Позитивну реєстрацію прав на землю - у випадку позитивного вирішення питання реєстрації прав на землю суб'єктом такої реєстрації.

2. Негативну реєстрацію прав на землю - у випадку, коли процедура реєстрації прав на землю закінчується відмовою у реєстрації відповідного права.

III. Залежно від характеру юридичного факту, на який спрямовано реєстрацію прав на землю:

1. Реєстрація, спрямована на виникнення та, відповідно, припинення прав на землю.

2. Реєстрація, спрямована на зміну прав на землю.

IV. Залежно від права на землю, що легалізується у результаті реєстрації:

1. Реєстрація, спрямована на виникнення, зміну або припинення права власності на землю.⁴²

2. Реєстрація, спрямована на виникнення, зміну або припинення права користування землею:

а) права постійного користування земельними ділянками;

б) права оренди земельних ділянок.⁴³

⁴¹ Поділ державної реєстрації на основну та поточну наводить Б.В. Єрофєєв [68, с 100].

⁴² Мається на увазі лише право *приватній* власності, оскільки чинним законодавством не передбачена державна реєстрація, спрямована на виникнення, зміну або припинення права державної або комунальної власності. Незважаючи на те, що стаття 176 Земельного кодексу України передбачає необхідність посвідчення меж адміністративно-територіальних утворень "державним актом України", форма та порядок видання якого повинна бути встановлена Верховною Радою України, реєстраційних процедур, які б становили предмет дослідження даної роботи, чинним законодавством у зазначеній сфері не передбачено.

До набуття чинності нового Земельного кодексу законодавство України передбачало також і третій різновид реєстрації, що була спрямована на виникнення, зміну або припинення "права тимчасового користування (у тому числі на умовах оренди)". Причому законодавство йшло шляхом розмежування договорів на право тимчасового користування землею на умовах оренди та договорів оренди землі, і, відповідно, встановлювало для кожного з них різні види вторинних правопосвідчувальних документів (книг), в яких реєструвалися відомості отримані з них.

V. Залежно від первинного правопосвідчувального документа, що є ерелом отримання відомостей, які підлягають внесенню до реєстр-

1. Реєстрація відомостей, отриманих з державних актів на право асності на земельну ділянку.

2. Реєстрація відомостей, отриманих з державних актів на право постійного користування земельною ділянкою.

3. Реєстрація відомостей, отриманих з договорів оренди земельних ділянок.

VI. Залежно від складової державного реєстру земель (вторинного документу), в якому реєструються відомості про права на землю, можна розрізнити:

1. Реєстрацію відповідних відомостей, що здійснюється у Книзі записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок.

2. Реєстрацію відповідних відомостей, що здійснюється у Поземельній книзі.

Необхідно зазначити, що за раніше чинним законодавством в Україні існувало сім видів вторинних правопосвідчувальних документів, залежно від яких можна було диференціювати реєстрацію прав на землю, а зокрема: Книги записів (реєстрації) державних актів на право приватної власності на землю, Книги записів (реєстрації) державних актів на право колективної власності на землю, Кни-

⁴⁴ До набуття чинності чинного Земельного кодексу України реєстрацію прав на землю можна було розрізнити за цим критерієм залежно від семи (!) різних правопосвідчувальних документів, які були джерелами отримання необхідних відомостей. Такими документами були Державні акти на право приватної власності на землю. Державні акти на право постійного користування землею, договори на право тимчасового користування землею, договори на право тимчасового користування землею на умовах оренди, договори оренди землі. Державні акти на право власності на землю. Державні акти на право колективної власності на землю. Цікавим є те, що раніше видані державні акти на право приватної власності на землю, державні акти на право власності на землю та державні акти на право постійного користування землею залишаються чинними і підлягають заміні у разі добровільного звернення до відповідного органу громадян або юридичних осіб (див. пункт 2 постанови Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002 року № 449 "Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою" [67]).

ги записів (реєстрації) державних актів на право власності на землю, Книги реєстрації державних актів на право постійного користування землею (громадянами), Книги реєстрації державних актів на право постійного користування землею (юридичними особами), Книги записів (реєстрації) договорів на право тимчасового користування землею (у тому числі на умовах оренди), Книги записів державної реєстрації договорів оренди землі.

У контексті класифікації реєстрації прав на землю за обраним критерієм (у тому числі і прав відповідних осіб, що впливають з встановлених обтяжень та обмежень) зазначимо, що у статті 202 Земельного кодексу України, не передбачено існування вторинного документа, призначеного для реєстрації відомостей про відповідні обтяження та обмеження, оскільки у більшості з розділів "Книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок" не передбачено [47] можливості реєстрації даних, отриманих з таких первинних правопосвідчувальних документів як договір, або рішення суду про встановлення земельного сервітуту, або договір про обмеження прав на земельну ділянку (крім розділу 4, що стосується записів державної реєстрації договорів оренди землі - графа № 9). Можливо, це пояснюється тим, що зазначені документи відсутні у статті 126 Земельного кодексу як документи, які посвідчують відповідні права, а Поземельна книга, не повинна містити відомості про обмеження, обтяження, оскільки частина 2 статті 202 цього кодексу чітко зазначає, що зазначена книга містить лише *відомості про земельну ділянку*.

З іншого боку, Земельний кодекс не розкриває і обсягу поняття "відомості про земельну ділянку". Отже, до часу належного (на рівні закону) законодавчого врегулювання порядку "державної реєстрації земельних ділянок" відкритим також залишається питання про відмежування таких відомостей від відомостей, що підлягають запису в "Книзі записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок". Щодо "неналежного" законодавчого регулювання (мається на увазі підзаконний рівень), то Тимчасовим

порядком ведення державного реєстру земель [47] передбачено (пункт 12.7.2.), що Поземельна книга містить відомості про власника (користувача), земельної ділянки, місцезонаштування земельної ділянки, державний акт на право власності на земельну ділянку (державний акт на право постійного користування земельною ділянкою, договір оренди землі) та документи, на підставі яких набуто право власності (користування) земельною ділянкою, земельні сервітути, обмеження використання права власності (користування) земельної ділянки. Таким чином, у зазначеному порядку тимчасово вирішена проблема тлумачення терміну "відомості по земельну ділянку", але його тлумачення, виходячи із об'єктивних причин, наведених вище, виявилось дуже широким.

Очевидно цими ж причинами (причинами недостатнього законодавчого регулювання відносин у сфері реєстрації прав на землю на рівні Земельного кодексу України) можна пояснити запровадження на підзаконному рівні [47] окремого документа, в якому реєструються відомості про наявні обмеження (обтяження) прав на земельну ділянку - реєстраційної картки, яка теж виконує функції вторинного правопосвідчувального документа та існування якої не передбачено Земельним кодексом України.

Як зазначалося, до набуття чинності Земельного кодексу в Україні існувала множинність органів — суб'єктів реєстрації прав на землю. Тому, цілком логічною була наявність ще одного критерію класифікації відповідної реєстрації - залежно від суб'єкта реєстрації прав на землю. За цим критерієм можна було розрізнити:

1. Реєстрацію прав на землю, що здійснювалась органами місцевого самоврядування:

- а) сільською радою;
- б) селищною радою;
- в) міською радою.

2. Реєстрацію прав на землю, що здійснювалась виконавчими органами місцевого самоврядування:

- а) виконавчим органом сільської ради;
- б) виконавчим органом селищної ради;
- в) виконавчим органом міської ради.

⁴⁵ Див. пункт 3.2. Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель та таблицю 5 додатку № 2 до нього [47].

3. Реєстрацію прав на землю, що здійснювалась органами виконавчої влади:

- а) Київською міською державною адміністрацією;
- б) Севастопольською міською державною адміністрацією;

4. Реєстрацію прав на землю, що здійснювалась місцевими державними органами земельних ресурсів Держкомзему України:

- а) районним відділом земельних ресурсів;
- б) міським (міст обласного та районного підпорядкування) управлінням (відділом) земельних ресурсів;
- в) Київським та Севастопольським міськими управліннями земельних ресурсів.

Дана класифікація ґрунтувалась, на повноваженнях щодо реєстрації прав на землю, прямо передбачених чинним законодавством за такими суб'єктами (нагадаємо, що зазначені повноваження могли бути також делегованими, оскільки частина 3 статті 3 Земельного кодексу України від 18 грудня 1990 року в редакції від 13 березня 1992 року [69] передбачала можливість делегування повноважень щодо передачі, надання та вилучення земельних ділянок місцевими радами відповідно органам державної виконавчої влади або виконавчим органам місцевого самоврядування). На сьогодні, як відомо, таке повноваження як "ведення державної реєстрації земельних ділянок" чинним Земельним кодексом передбачене лише за центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин. Тому можна сказати, що за таким критерієм, відповідно до засад, визначених цим кодексом, існує лише один вид реєстрації - реєстрація прав на землю, що здійснюється Держкомземом України.

Наведені критерії класифікації реєстрації прав на землю не відкидають можливості поділу зазначеної діяльності на види за іншими критеріями, наприклад, залежно від заявника, який звертається до відповідного суб'єкта реєстрації прав на землю з проханням її проведення.

Бажано відрізнити також реєстрацію прав на землю від реєстрації⁴⁶ угод, предметом яких є земельні ділянки, оскільки зазначені кате-

Нагадаємо, що за Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року реєстрації угод про перехід права власності на земельні ділянки не передбачено. Такі угоди вважаються укладеними з дня їх нотаріального посвідчення (стаття 132). Лле, угоди про передачу права власності, передбачені статтею 142 Земельного кодексу України, так само, як і такі двосторонні угоди як договори оренди земельних ділянок, обов'язково підлягають реєстрації.

її не завжди є тотожними. До набуття чинності чинного Земельного кодексу розмежування таких видів діяльності можна було провести, керуючись правилом, згідно з яким *реєстрація угоди, предмет якої становить земельна ділянка, є реєстрацією відповідного права на земельну ділянку лише у випадку, коли така письмова угода визнається у чинному законодавстві документом, що посвідчує зазначене право* (наприклад, договір оренди земельної ділянки).

Але чинний Земельний кодекс передбачає можливість існування договорів, на підставі яких встановлюються земельні сервітути та обмеження прав на земельні ділянки, які, поки що, не віднесені цим кодексом до документів, що посвідчують права відповідних суб'єктів стосовно земельних ділянок (точніше - чужих земельних ділянок). За такої ситуації *реєстрація угоди, предмет якої становить земельна ділянка, є реєстрацією відповідного права на земельну ділянку лише у випадку, коли така письмова угода визнається у чинному законодавстві офіційним джерелом отримання відомостей про права на землю, які підлягають внесенню суб'єктом реєстрації прав на землю у спеціально призначений вторинний документ*.

Між іншим, законодавство залишає відкритим питання: в які документи і який орган реєстрації повинен заносити відомості про угоду про передачу права власності на земельну ділянку, укладену відповідно до статті 142 Земельного кодексу України?

Певний науковий інтерес у контексті визначення місця реєстрації прав на землю у реєстраційній системі держави представляє процедура видання дубліката державного акта у разі втрати або псування оригіналу та запис даних у зв'язку з цим до відповідної книги "записів [реєстрації". Такий запис суттєво відрізняється від запису про реєстрацію права на землю, запису про зміни в умовах надання земельної ділянки та запису про припинення права власності або користування земельною ділянкою. Перший, на відміну від трьох останніх, не тягне за собою виникнення, зміну або припинення права на землю, оскільки він стосується випадку втрати або псування оригіналу лише первинного правопосвідчувального документа (державного акта), в той час, коли право на землю відповідної особи все одно залишається посвід-

ченим вторинним документом (відповідною книгою) . Тобто, навіть у разі втрати оригіналу державного акта, право на землю є цілком легалізованим з юридичної точки зору. Під час видання дублікату, і особливо під час відображення цього факту у вторинному документі (у тому числі зазначення підстави для його видання) відбувається не виникнення з точки зору закону (легалізація) відповідного права, а його підтвердження (легітимація) належним органом. Тому такий запис (який, між іншим, не вимагає, згідно з чинним законодавством і юридичного посвідчення підписом уповноваженої особи) не підпадає під ознаки реєстрації прав на землю. Він за своїм характером наближається більше до діловодної реєстрації [38, с 36].

Як бачимо, реєстрація прав на землю становить собою достатньо специфічне та комплексне юридичне явище. Саме завдяки своїй специфіці реєстрацію прав на землю можна відмежувати від інших правових явищ, відмінних за своєю юридичною природою. Більше того, комплексність цього виду діяльності, у свою чергу, дає можливість по-різному підійти до розуміння юридичної природи самої реєстрації прав на землю.

Так, наприклад, реєстрація прав на землю може розглядатися не тільки як діяльність відповідних уповноважених суб'єктів, а і як відповідна процедура, стадії якої розміщено у певній логічній послідовності (тобто як неюрисдикційний процес, спрямований на встановлення юридичних фактів)⁴⁸.

Цілком виправдано можна застосувати також підхід, за якого реєстрація прав на землю буде розглядатися як елемент юридичного складу (тобто, як юридичний факт), який є підставою виникнення, зміни або припинення відповідних земельних правовідносин (власності, користування земельними ділянками).

У радянській літературі висловлювалася думка, що первинний правопосвідчувальний документ може бути єдиним документом, що засвідчує право суб'єкта на землю: "Акт на вічне користування землею є єдиним документом, що засвідчує право колгоспу на землю" [70. с. 13]. Виходячи з позицій визначених чинним законодавством, з наведеною думкою навряд чи можна погодитись, оскільки нормативно-правові акти доби незалежної України передбачали та передбачають необхідність належного засвідчення інформації, що міститься у вторинних документах, що на сьогодні складають державний реєстр земель.

Зазначені підходи було застосовано, наприклад, щодо державної реєстрації екологічно-небезпечених факторів і речовин [71. с. 166].

Відповідно до багатофункціонального призначення реєстрації прав на землю, останню можна також розглянути як охоронний засіб забезпечення прав суб'єктів земельних правовідносин.

Реєстрація прав на землю є одним із основних напрямків діяльності держави, а отже, може розглядатися і як функція управління у відповідній сфері⁴⁹. В останньому випадку, цікавим є характер співвідношення зазначеної функції з функцією ведення державного земельного кадастру. В науці земельного права вже вироблено позицію, згідно з якою "державна реєстрація юридичних титулів прав на землю", у ході земельної реформи, набуває значення самостійної функції державного управління [76, с 57]. Розвиваючи наведену думку, зазначимо, що такий вид діяльності як реєстрація прав на землю, набувши у двадцятому столітті характеру самостійної функції державного управління, не втратить такого важливого значення і після завершення земельної реформи.

Проте, законодавчі підходи, на жаль, залишаються достатньо консервативними у вказаній частині. Зокрема, Земельний кодекс України визначає у статті 196 реєстрацію як *складову* державного земельного кадастру, що певною мірою виправдано лише відносно відповідної земельно-кадастрової документації (у фізичному розумінні). Проте, в юридичному розумінні реєстрацію прав на землю не можна пояснити лише через здійснення окремого елемента "системи земельно-кадастрових робіт, яка ... містить сукупність відомостей і

⁴⁹ Більшість науковців визначають функції управління через основні напрямки відповідної діяльності [33, с 142; 72, с. 111; 73. с. 201]. Є також приклади визначення функцій управління через спеціалізовані частини *змісту* управлінської діяльності [5. с 676]. і навпаки - приклади визначення *змісту* державного управління через характер зв'язків між суб'єктами і об'єктами управління, в основі яких лежать управлінські *функції* [72. с 111]. У більш широкому (екологічному) контексті під функціями ... "державного управління якістю навколишнього середовища" розуміють сукупність динамічних структур (формалізованих, нормативно зафіксованих управлінських відносин) у механізмі ... державного управління, що відрізняються одна від одної за предметом, змістом, роллю та місцем у системі цього механізму, здійснення яких реалізує програму держави по збереженню та поліпшенню властивостей природного середовища [74, с 89]. Спробу розглянути "земельну реєстрацію" як функцію управління в юридичній літературі було зроблено ще у 1964 році П.Д. Індиченком [75. с 53].

документів..." , адже у такому випадку буде применшена (якщо не знівельована) легалізаційна юридична суть та призначення зазначеного напрямку діяльності, який, на сьогодні, ставиться законодавцем в один ряд із, наприклад, обліком кількості та якості земель, або іншими "складовими" функції державного земельного кадастру.

У випадку подальшого збереження та розвитку підходу, закріпленого у чинному законодавстві, у найбільш узагальненому вигляді реєстрацію прав на землю можна пояснити, хіба що, за умовною формулою: *реєстрація прав на землю = здійснення окремих земельно-кадастрових робіт + легалізаційні наслідки стосовно земельно-правового статусу заявника (статусу землевласника або землекористувача)*. Що, до речі, так само не відіб'є усіх юридичних ознак зазначеного основного напрямку діяльності. Отже, у законодавчо визначених концептуальних підходах до розуміння юридичної природи та місця реєстрації прав на землю об'єктивно необхідні відповідні зміни. Такою зміною може бути повернення до попередньої (більш прогресивної) редакції аналогічної статті Земельного кодексу України у частині закріплення формулювання, згідно з яким здійснення функції ведення державного земельного кадастру забезпечується здійсненням функції державної реєстрації прав на землю (як самостійної функції поряд із здійсненням інших, можливо, теж самостійних функцій державного управління).

Наведене вище дає змогу стверджувати, що реєстрація прав на землю займає цілком самостійне місце у реєстраційній системі України та має поліфункціональне юридичне призначення.

На підставі цього вважаємо за доцільне викласти такі висновки:

1. Реєстрація прав на землю має ознаки та риси, які у своїй сукупності відрізняють її від інших видів діяльності та визначають її самостійне місце у реєстраційній системі України.

Див. статтю 193 Земельного кодексу [2]. У зазначеній статті зроблено спробу об'єднати всі три відомі науці земельного права підходи до розуміння державного земельного кадастру (як сукупності відповідних *дій; матеріалів; відомостей*). Існує думка, що перше - є засобом отримання земельних даних, друге - тільки способом відображення цих даних, а третє - складає його суть [25, с 51]. В юридичній літературі [77] викладено історію розвитку наукової думки щодо цього питання.

Мається на увазі стаття 98 Земельного кодексу України від 18 грудня 1990 року в редакції від 13 березня 1992 року [69].

2. Реєстрація прав на землю, облік кількості та якості земель, реєстрація прав власності на нерухоме майно, реєстрація документів у рамках здійснення діловодства, реєстрація підприємницької діяльності тощо є відмінними одне від одного явищами.

Процедура видання дублікату державного акта у разі втрати або псування оригіналу та запис даних у зв'язку з цим до відповідної книги "записів реєстрації..." також не охоплюється категорією "реєстрація прав на землю".

3. Реєстрація прав на землю за загальним правилом не є тотожною реєстрації угод, предметом яких є земельні ділянки. З цього правила існує лише один виняток: реєстрація угоди, предмет якої становить земельна ділянка, є реєстрацією відповідного права на земельну ділянку лише у випадку, коли така письмова угода визнається у чинному законодавстві офіційним джерелом отримання відомостей про права на землю, які підлягають внесенню до спеціально призначеного вторинного документа.

4. Можна розрізнити цілий ряд видів реєстрації прав на землю залежно від різних критеріїв, обраних для цієї мети, а саме:

а) залежно від часу її проведення;

б) залежно від співвідношення характеру результату процедури реєстрації прав на землю та інтересу заявника;

в) залежно від характеру юридичного факту, на який спрямовано реєстрацію прав на землю;

г) залежно від права на землю, що легалізується у результаті реєстрації;

д) залежно від первинного правопосвідчувального документа, що є джерелом отримання відомостей, які підлягають реєстрації;

є) залежно від складової вторинного документа, в якому реєструється право на землю (державного реєстру земель);

1.4. Загальна характеристика реєстрації прав на землю у зарубіжних країнах

Україна має всі можливості створити національну систему реєстрації, яка б відрізнялася від наявних у світі систем реєстрації прав на землю високим рівнем самобутності. Проте, неврахування позитивного досвіду регулювання відносин у сфері реєстрації прав на землю в ін-

ших країнах під час створення національної системи реєстрації прав на землю було б просто необачним, не кажучи вже про цілком реальний ризик невідомого витрачання коштів, часу та зусиль у такому випадку.

Для того, щоб дати загальну характеристику системи реєстрації прав на землю, яка існує у нашій державі, визначити її тип, необхідно дослідити типи реєстраційних систем, які існують у різних країнах світу, та проаналізувати характер правового забезпечення реєстрації прав на землю у зазначених країнах.

Реєстрація прав на землю у таких країнах як: Австрія, Азербайджан, Албанія, Беларусь, Боснія та Герцоговина, Вірменія, Греція, Данія, Естонія, Ісландія, Іспанія, Ірландія, Італія, Канада (провінції Альберта, Бритиш Коламбія, Манітоба, Нью Бранзвік, Онтаріо, Принс Едвард Айленд, Саскачеван), Кіпр, Латвія, Литва, Ліхтенштейн, Люксембург, Македонія, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Об'єднане Королівство Великої Британії та Північної Ірландії (Англія та Уельс, Шотландія), Польща, Португалія, Республіка Чехія, Республіка Молдова, Росія, Румунія, Сан-Марино, Словачія, Словенія, Туреччина, Угорщина, Фінляндія, Франція, Хорватія, Швейцарія, Швеція за офіційними даними [78, с. 112-116] законодавчо забезпечена цілою низкою нормативно-правових актів (див. додаток Б).

У багатьох країнах діють акти, прийняті за пострадянськими мірками досить давно із наступними змінами та доповненнями, що сприяє відносній стабільності законодавства у сфері реєстрації прав на землю у цих країнах. Ризик, який, на жаль, відсутній у нашому законодавстві, що частково можна пояснити складним економічним становленням держави Україна та що, зазвичай, прийнято "списувати" на все ще незавершені процеси її розбудови. Між іншим, саме стабільність всього спектру законодавства щодо реєстрації прав на землю якраз і є умовою реального, а не паперового розвитку ринку землі.

Незважаючи на те, що конкретний характер правового регулювання відносин у сфері реєстрації прав на землю у зарубіжних країнах відрізняється, в юридичній літературі виділяють такі основні типи реєстраційних систем.

Зокрема, 1) система публічності речової (що має свій найбільш досконале вираження у німецькій земельній книзі) та 2) система публічності особистої (французька система) [79, с 61-62], які називають [80, с 68-70] також 1) центральноєвропейським типом (наприклад, земе-

льні книги німецького або англійського зразка, що ведуться також в Австрії", Швейцарії, Ліхтенштейні, Польщі, Чехії, Словаччині, Угорщині, Словенії, Хорватії та інших країнах) та 2) французьким (публікаційним) типом системи реєстрації (діє, крім Франції, також у Бельгії, Люксембурзі, з деякими обмеженнями в Італії та Португалії, тобто на території впливу Цивільного кодексу Франції 1804 року).

Ці дві системи відрізняються тим, що за центральноєвропейської системи зміст поземельної книги завжди вважається таким, що відповідає дійсності. Внесення відомостей у поземельну книгу має правовстановлювальне, а не просто декларативне значення, тоді як за французької системи зміна права на земельну ділянку має місце принципово вже під час укладення договору, тобто незалежно від опублікування у поземельному чи іншому реєстрі. Однак поземельні права, що виникають у результаті договірної угоди, отримують силу стосовно третіх осіб тільки з моменту їх подання у вигляді нотаріального документа в передбаченій для цього формі у поземельний та іпотечний реєстр та їх публікації після винятково формальної перевірки [80, с 68-70]. Зазначають, що французькі публічні реєстри позбавлені необхідної переконливості; вони становлять лише колекцію копій актів, за якими не можна з впевненістю ні розрізнити маєток, ні з'ясувати права. А звідси той наслідок, що набувач чи заставодавець, навіть після внесення свого імені до реєстрів, все-таки ризикує бути позбавленим маєтку по в судовому порядку через дію позову про нікчемність запису (en nullite, en resolution), спрямованого проти попереднього власника чи проти винних [79, с 61-62].

Проте, французька система земельної реєстрації поступово реформується. Зокрема, розширюється перелік угод (та відомостей про них), які підлягають обов'язковій реєстрації і навіть публікації; встановлюються нові санкції за порушення гласності таких угод (відшкодування спричиненими цими порушеннями збитків, штрафи тощо); вводиться облік земель за особами - носіями тих чи інших речових прав на земельні ділянки, а також за земельними ділянками. Часткові зміни системи земельної реєстрації, проведені у 1941, 1955, 1967 рр., фактично означають поступовий перехід до системи кадастрового обліку земель [81, с 371]. Але, і до сьогодні, у Франції факт реєстрації права не гарантує його існування або відсутності [82, с 84].

В Україні, за такою класифікацією, діє центральноєвропейська модель, що можна віднести до позитивних рис чинного законодавства, в якому вона імплементована.

Виділяють також відповідні системи на основі чотирьох основних блоків країн: а) країни з так званою наполеонівською адміністративною системою (це в основному, країни півдня Європи, зокрема Франція, Іспанія, Італія, Греція, тощо); б) країни з німецькою системою (ця група вміщує Німеччину, Австрію, Швейцарію); в) блок скандинавських країн, найяскравішим представником якого є Швеція; г) група англомовних країн (куди входить як сама Великобританія, так і інші країни світу, які тою чи іншою мірою зазнали впливу англійського "загального права", у тому числі США та Канада) [83, с. 24].

На основі чинного законодавства ряду (41) зарубіжних країн, керуючись офіційними відповідями уповноважених посадових осіб, міністерств, відомств цих країн, відповідальних за управління у сфері реєстрації прав на землю, на цілий ряд запитань, систематизованих Організацією Об'єднаних Націй (UNECE United Nations Economic Commission for Europe) та опублікованих у квітні 1998 року [84; 85; 86], травні 2000 року [87; 82] та у липні 2001 року [78], можна схематично виділити такі типи систем реєстрації прав на землю (Рис. 1.4):

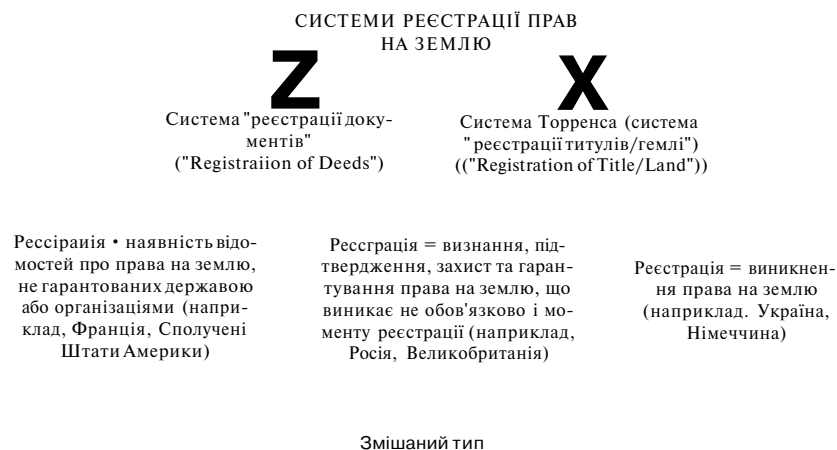


Рис. 1.4

Варто зазначити, що у більшості країн дані про реєстрацію, перехід прав власності на землю гарантуються державою. До винятків можна віднести Францію, Словенію, Іспанію, Італію, Естонію, Канаду (лише провінцію Принс Едвард Айленд), Азербайджан.

Аналогічно, у Сполучених Штатах Америки (у більшості штатів) створено прості текстові реєстри, куди вносяться записи про угоди з нерухомістю в порядку їх здійснення. За таких записів правильність угоди не перевіряється, а її дійсність не гарантується. Для здійснення будь-яких змін права власності на об'єкт нерухомого майна під час використання такої системи, покупець має самостійно провести пошук всіх необхідних документів, що підтверджують право власності продавця на дану нерухомість. Враховуючи, що з нерухомістю за багато років існування такої системи здійснювалися десятки таких змін, така робота до снаги тільки професійним юристам, що спеціалізуються на операціях з нерухомістю, але і в цьому випадку, за значної вартості таких дій залишається значний ризик. У 15 штатах для поліпшення безпеки будь-яких змін права власності на об'єкт нерухомого майна та зниження витрат, пов'язаних з дослідженнями документів для встановлення прав власності, було здійснено спроби встановлення системи реєстрації прав, але враховуючи, що реєстрація є добровільною, а плата за дослідження документів для підтвердження прав досить високою, ці спроби виявились малоефективними [88, с 27].

Варіант реєстраційної системи, за якої у результаті перевірки всіх матеріалів необхідні відомості вносяться до відповідного реєстру та видається відповідний правопосвідчувальний документ, що є доказом та гарантією існування зареєстрованого права, у світі прийнято називати системою Торренса (на честь сера Роберта Річарда Торренса, яким вона була запропонована 1857 року в Австралії).

Ця система поширилася світом та успішно діє в тому чи іншому вигляді⁵² у цілому ряді країн.

⁵² Наприклад, у Канаді (зокрема у провінції Альберта) реєстрація не є обов'язковою, але лише реєстрація може забезпечити відповідний захист. При цьому виділяють три принципи системи реєстрації: принцип дзеркала (мається на увазі повне відображення у правовстановлювальному документі фактів, що стосуються земельної ділянки), принцип завіси (потенційний покупець не повинен турбуватися про будь-який попередній правовстановлювальний документ на ділянку, тому перевірка якості документа є зайвою), принцип страхування (мова іде про компенсацію збитків у грошовому вимірі, заподіяних внаслідок помилки). Детальніше про реєстрацію землі в Альберті див. доповідь керівника служби атестації Віккі Макміллана [88, с 5-8].

Зокрема, у нашій державі теж діє різновид системи Торренса (без наявності факту державної реєстрації відповідне право на землю просто не виникає, із чого впливає необхідність реєстрації будь-якого права на землю⁵³), а не так звана система реєстрації документів (Registration of Deeds)⁵⁴. Закріплення саме такого типу системи реєстрації прав на землю є надзвичайно непоганою рисою чинного законодавства, відповідно, Україна повинна вдало розвинути та довести вже наявні реєстраційні процедури до досконалого рівня, увібравши все найкраще зі світового надбання юридичної думки щодо функціонування реєстраційних систем. Логічно, запровадження іншого різновиду системи Торренса у процесі розвитку законодавства України у сфері реєстрації прав на землю є недоцільним.

У свою чергу, світове надбання може підказати цілий ряд вдалих моделей правового регулювання реєстрації прав на землю, які доречно було б використати. Наприклад, принцип пріоритету записів у поземельній книзі відносно записів кадастру у випадку протиріч між даними (Німеччина), а також принцип пріоритету записів у земельному реєстрі, а не у земельному сертифікаті, що посвідчує відповідне право (Великобританія [90, с 509]); або відкритий (Великобританія, Туреччина, Швеція, Норвегія, Нідерланди, Люксембург, Литва, Італія, Ісландія, Ірландія, Фінляндія, Данія, Кіпр тощо [87, с 100-106; 78, с. 85-88]) та прямий комп'ютерний доступ до інформації через офісні системи органів реєстрації, а також під'єднані до них системи державних та недержавних підприємств, установ, організацій (така система впроваджена, наприклад, у Швеції та активно впроваджується, поряд із традиційною, в Об'єднаному Королівстві).

Характерний французький досвід теж може стати у нагоді, незважаючи на загальну прихильність вчених до центральноєвропей-

Такий варіант системи Торренса є набагато кращим, з точки зору зручності з'ясування титулу, за варіант системи Торренса, до якого тяжіє законодавство Канади або, наприклад, законодавство Росії. Зокрема, частина 2 статті 26 Земельного кодексу Російської Федерації передбачає, що ряд прав на землю (що впливають із договорів оренди, суборенди земельної ділянки, безоплатного строкового користування земельною ділянкою, укладеним строком менше ніж на 1 рік) не підлягають державній реєстрації, за винятком випадків, передбачених законами. Отже, вони вважаються такими, що виникли навіть за відсутності державної реєстрації [89, с 55].

⁴ У даному випадку цей термін застосовано не в буквальному розумінні, а відповідно до змісту, який традиційно вкладається у нього світовою науковою думкою.

ської, а не французької (публікаційної) моделі системи реєстрації прав на землю. Мова іде, перш за все, про персональну відповідальність посадових осіб - реєстраторів за невиконання своїх обов'язків у сфері реєстрації прав на землю.

В Об'єднаному Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії система реєстрації прав на землю теж не позбавлена чіткої специфіки, або, навіть, відносної складності, обумовленої існуванням права справедливості поряд із писаним правом, а, відповідно, і характерних реєстраційних особливостей (реєстраційна та нереєстраційна система тощо) [91, с 495-528]. Але, уваги заслуговує зручна та проста процедура реєстрації змін правового титулу (все, що потрібно - земельний сертифікат та заповнена форма, скріплена печаткою, відправлені до реєстратури, яка вносить зміни у сертифікат та відправляє його новому власнику).

Цікавим є і те, що зміст земельного сертифікату дублює відомості реєстру і поділяється на ті самі частини (Property Register, Proprietorship Register, Charges Register⁵⁵), а отже, - містить відомості щодо існуючих обтяжень на земельну ділянку [90, с. 509]⁵⁶. Крім того, у зазначеній країні відповідне земельно-реєстраційне відомство (Land Registry) ставить на меті повністю перейти на електронну систему надання усіх послуг до 2005 року (що не буде відкидати можливості надання послуг традиційним шляхом, якщо це буде зручніше для будь-якого заявника), а також повністю запровадити електронну систему переходу прав на нерухомість у 2006 році, попередньо запустивши її як пілот-проект до 2005 року [94, с 52, 53]. На правове забезпечення таких реформаторських кроків (яким передувала шестирічна робота Комісії з законодавства - Law Commission⁵⁷ Рта Земельної реєстратури - Land Registry) спрямовано прийнятий парламентом Закон про реєстрацію землі (Land Registration Act 2002), що отримав королівську санкцію 26 лютого 2002 року та набув чинності після його обговорення 13 жовтня 2003 року.

Земельний реєстр, окрім цих трьох реєстрів, включає Many показників (Index Map) та Індекс земельних ділянок (Parcels Index) [92, с. 702].

⁵⁶ Див. також статті 63 (1), 69 (1), 69 (4) Закону про реєстрацію землі 1925 року (Land Registration Act 1925) з наступними змінами та доповненнями [88].

Детальніше про результати цієї роботи див. звіт зазначеної комісії [95], а також спільний звіт Комісії з законодавства та Земельної реєстратури її Величності [96].

В Україні аналогів такого правового регулювання у відповідній сфері на сьогодні не існує. Із чого можна зробити висновок, що українські здобутки на ниві правового забезпечення наявної системи реєстрації прав на землю виглядають, поки що, достатньо скромно, порівняно зі здобутками ряду зарубіжних країн (наприклад, у той час як у розвинених країнах повним ходом іде процес тотального впровадження системи електронного переходу прав на землю, не кажучи вже про електронний характер ведення реєстрів прав на землю, в Україні стан чинного законодавства не дає можливості навіть пов'язувати виникнення, зміну або припинення прав на землю з реєстрацією таких прав у електронних документах).

Очевидно, законодавство України суттєво відстає, порівняно із законодавством зарубіжних країн, і потребує якісних вдосконалень. У цьому контексті слід підтримати висловлену в літературі пропозицію прийняття в Україні окремого законодавчого акту, який би врегулював відносини у сфері реєстрації прав на землю⁵⁸. На нашу думку, таким актом повинен бути Закон України "Про реєстрацію прав на землю", в якому необхідно закласти такі моделі правового регулювання, які б суттєво покращили правове забезпечення здійснення реєстрації прав на землю, з виваженим урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн.

На наш погляд, в Україні бажано було б запровадити посади реєстраторів в усіх органах, що були суб'єктами реєстрації прав на землю ще до набуття чинності нового Земельного кодексу України, які б несли персональну відповідальність за точність та своєчасність внесення даних у відповідні реєстри та первинні правостановлювальні документи. Однак, Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року ліквідував множинність суб'єктів реєстрації прав на землю, прямо передбачивши відповідне повноваження лише за центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів (Держкомземом України). Не знайшла свого законодавчого відображення також пропозиція про закріплення майнової відповідаль-

⁵⁸ Детальніше щодо цього див. підрозділи 2.1. та 2.2. даної роботи.

⁵⁹ Необхідність прийняття Закону "Про реєстрацію земельних ділянок і прав власності на них" висловлена Новаковським Л.Я., Третьяком А.М., Панчуком О.Я. [97, с 15]. Зазначимо одразу, що запропонована назва не є вдалою як з точки зору безпосереднього об'єкту реєстрації прав на землю, так і з точки зору того, що титул, на якому може перебувати земельна ділянка, не обмежується лише правом власності.

ності суб'єкту реєстрації прав на землю за шкоду, заподіяну фізичним та юридичним особам неналежним виконанням своїх обов'язків, висловлена у проекті цього кодексу [17]⁶⁰ (тобто, щодо цього питання позитивний досвід Франції, Канади було відкинута).

Вважаємо, що проблеми у роботі системи реєстрації прав на землю в Україні виникають не через те, що в Україні діє відмінний тип системи реєстрації від типу системи реєстрації в Росії, Об'єднаному Королівстві, Канаді тощо (і тому необхідно неодмінно зруйнувати наявну систему реєстрації вщент, для того щоб потім "з нуля" почати вибудовувати нову, керуючись гарними, але не найкращими з іноземних порад⁶¹), а тому що правове, фінансове забезпечення існуючого типу системи реєстрації залишає і залишало за весь період незалежності бажати кращого. Як зазначалося, наявний у нашій країні тип реєстраційної системи (кращий з різновидів системи Торренса) є саме тим типом системи, який за рядом критеріїв

(зручність, прозорість) може вважатися найкращим із того, що може запропонувати на сьогодні світова думка, збагачена відповідним досвідом. Інша справа, що, який би з різновидів системи Торренса у країні не існував, без належного впровадження інформаційних технологій або без належного забезпечення роботи такої системи на основі паперової технології (що ще дорожче), серйозно говорити про можливість ефективної роботи такої системи щонайменше не обачно. Отже, причини незадовільного стану системи реєстрації прав на землю ми бачимо не у тому, що в Україні "не той" тип самої системи реєстрації прав на землю, а в тому, що функціонування такої системи "не так" забезпечено.

Щодо позитивного досвіду інших країн у частині існування та ефективної роботи множинних суб'єктів реєстрації прав на землю

⁶⁰ Мова іде про статтю 177 проекту: "Держава в особі спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів гарантує достовірність даних Державного земельного кадастру і несе майнову відповідальність за шкоду, заподіяну власникам землі і землекористувачам. За видачу недостовірної інформації посадові особи притягуються до відповідальності згідно з законом" [17, с 42].

⁶¹ Про спробу дотриматись саме такого підходу до вирішення проблем функціонування системи реєстрації прав на землю див. [98, с 10-24]. Зазначені матеріали присвячені впровадженню на території України досвіду Канади та ряду інших країн, в яких діє абсолютно інший різновид системи Торренса, що не відповідає загальним засадам системи реєстрації прав на землю визначеним законодавством України, які можна вважати позитивними.

завдяки чіткому розмежуванню компетенції та впровадженню інформаційних технологій (Швейцарія, Німеччина, у цій частині - Канада тощо), то його теж фактично було відкинуто в Україні через ліквідацію множинності органів - суб'єктів реєстрації прав на землю.

Поряд із централізацією та децентралізацією існує й інший бік проблеми, у силу неоднозначності думок, висловлюваних у правовій літературі, з приводу питання чи повинна реєстрація прав на землю здійснюватися як самостійний вид діяльності (обумовлений специфікою такого об'єкту природи як земля), чи лише як складова реєстрації прав на нерухоме майно. Зазначають [9, с. 174], що проблему реєстрації прав на земельні ділянки іноді розглядають як частину проблеми реєстрації прав на нерухоме майно, і що при цьому висловлюють пропозиції про єдине регулювання відповідних відносин та відносин у сфері реєстрації прав на нерухомість⁶². Але такий підхід справедливо критикується, відповідно до уже вироблених у доктрині земельного права підходів. Зокрема, висловлюється переконання, що навпаки, концепція реєстрації прав на земельні ділянки повинна бути відмінною від тих положень, які закріплені цивільно-правовими нормами, та стосуються реєстрації майнових прав на нерухоме майно [9, с. 174].

Вважаємо такий підхід більш слушним, оскільки він обґрунтований автором, виходячи із принципу забезпечення раціонального використання та охорони земель як специфічного об'єкту природи. Проте відзначимо, що великий вплив НТР на реєстрацію прав на землю у зарубіжних країнах (та потенційно - в Україні) до певної міри здатен притупити гостроту спору про необхідність існування єдиної системи реєстрації прав на нерухомість або окремо від неї - системи реєстрації прав на землю (оскільки комп'ютеризація реєстрів та безпечний і оперативний інформаційний обмін між ними просто знімають цю проблему, хоча й створюють проблеми іншого характеру, наприклад, забезпечення безпеки такого інформаційного обміну).

У процесі реєстрації прав на землю абсолютно всі записи до відповідних реєстрів ведуться лише у електронному вигляді у таких

⁶² Див. також пропозиції Джастіна Т. Холла молодшого [99, с. 15, 16, 18]. Прихильниками зазначеного підходу можна назвати також авторів проекту Закону України "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно" (Проект № 2333-2), який було підготовлено до другого читання [98, с. 63-78].

⁶³ Детальне розкриття специфіки зазначеного об'єкту міститься також у роботах В.І. Андрейцева [6, с. 9; 7, с. 16-17].

країнах: Австрія, Канада (провінції Альберта, Бритиш Коламбія, Саскачеван), Республіка Чехія, Данія, Фінляндія, Ісландія (крім реєстру правостановлювальних документів, що ведеться у паперовій формі), Македонія, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Словаччина, Швеція, Об'єднане Королівство (Шотландія). В Угорщині та Литві 100 відсоткове ведення записів в електронному вигляді поєднано з традиційною (паперовою) технологією [78, с. 81-84].

В Україні, на час проведення даного дослідження, такий рівень комп'ютеризації не забезпечено через різні причини, не останньою з яких є відсутність вчасно здійсненого належного фінансування, що не свідчить про позитивні здобутки нашої держави у цій частині протягом цілої декади незалежності України та потребує швидких адекватних дій з боку держави.⁶⁴ З нашого погляду, у майбутньому Законі "Про реєстрацію прав на землю" хоча б як норму-принцип слід передбачити, що "реєстрація прав на землю здійснюється на основі широкого використання інформаційних технологій⁶⁵ та забезпечення національної безпеки України в інформаційній сфері." Причому в окремому розділі Закону України "Про державну реєстрацію прав на землю" під можливою назвою "Фінансування державної реєстрації прав на землю" бажано закласти диференційований підхід до регламентації всіх складових реєстрації прав на землю, передбачивши у відповідних правових нормах джерела та порядок виділення коштів для їх здійснення, у тому числі і діяльності у сфері інформаційно-технологічного та науково-технічного забезпечення реєстрації прав на землю.

У таких країнах як: Чехія, Естонія, Ісландія, Італія, Латвія, Македонія, Сан-Марино, Канада (лише провінція Принс Едвард Айленд) систему реєстрації прав на землю фінансує тільки держава. І навпаки

Лише 26 вересня 2001 року Кабінетом Міністрів України були затверджені джерела фінансування ряду заходів, що стосуються сфери реєстрації прав на землю. Детальніше див. розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження заходів щодо реалізації Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки" від 26 вересня 2001 року [100].

⁶⁵ Інформаційною технологією, відповідно до статті 1 Закону України "Про Національну програму інформатизації" [101] є цілеспрямована організована сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування.

ки, лише за рахунок недержавних коштів, - у таких країнах як Австрія, Боснія та Герцеговина, Канада, Данія, Греція, Ірландія, Ліхтенштейн, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Румунія, Швеція, Об'єднане Королівство (Англія та Уельс, Шотландія). У ряді інших країн поєднано зазначені джерела фінансування [78, с. 106-109]. В Україні ж, на нашу думку, передчасно вводити тотальні госпрозрахункові засади відносно системи реєстрації прав на землю (незважаючи на існування певного відомчого інтересу в цьому), оскільки, по-перше, треба зробити похибку на стан платоспроможності більшої частини населення України, а по-друге, на затягнутий, та не завжди послідовний процес земельної реформи, що робить платоспроможною лише меншу частину населення.

Цікавим є і те, що у більшості із зазначених держав, з метою підтримки відповідної реєстраційної системи щодо землі, охоплено відповідними планами (різних форматів) всі 100 відсотків земельної маси країни. При цьому, такі плани ведуться повністю у цифровій формі у таких країнах: Азербайджан, Канада (крім провінції Онтаріо), Данія, Греція, Латвія, Мальта, Сан-Марино, Об'єднане Королівство і в комбінованій формі в усіх інших зазначених вище країнах (крім Боснії та Герцоговини, Молдови та канадської провінції Онтаріо, що використовують лише паперову технологію) [78, с. 126-128, 133-135]. Отже, очевидною є також необхідність існування у запропонованому законі окремої статті "Інформаційно-технологічне забезпечення реєстрації прав на землю", де бажано закріпити норму такого змісту: "Державний реєстр земель України ведеться на основі геоінформаційних систем".

Враховуючи позитивний досвід зарубіжних країн та характер правового регулювання реєстрації прав на землю у нашій державі, у чинному законодавстві України бажано передбачити правову норму згідно з якою виникнення, зміна або припинення прав на землю буде пов'язуватись із внесенням відповідних відомостей належним суб'єктом реєстрації прав на землю у державний реєстр земель (Книгу записів...

Геоінформаційні системи - сучасні комп'ютерні технології, що дають можливість поєднати модельне зображення території (електронне відображення карт, схем, космо-, аерозображень земної поверхні) з інформацією табличного типу (різноманітні статистичні дані, списки, економічні показники тощо) [101].

та Поземельну книгу), який ведеться в *електронній* формі та засвідченням факту такого внесення електронним цифровим підписом.

Закріплення у чинному законодавстві такої правової норми має позитивні моменти, пов'язані з використанням інформаційних технологій у сфері реєстрації прав на землю (зручніше, швидше, дешевше, якісніше і, за бажання з боку держави, - не менш надійніше), а також, певною мірою, обумовлено невідворотністю процесів подальшого проникнення інформаційних технологій в усі сфери життя людини (зокрема і правову сферу). Без наявності такої норми у чинному законодавстві України електронний варіант відомостей про права на землю державного земельного кадастру України носить лише довідковий, інформаційний характер. Це, у свою чергу, тягне за собою необхідність картотечного ведення "Книги записів реєстрації" відповідних правовстановлювальних документів та Поземельної книги, відомості якої мають вже легалізуюче значення. Таким чином, у випадку проведення комп'ютеризації за відсутності такої норми у законодавстві, маємо два реєстри: один - просто електронної інформації, зібраної на основі правової інформації (електронний реєстр), а інший - вже власне правової інформації (картотечний). Нагадаємо, що в такому випадку все це повинно відбуватися ще й поруч із обов'язковим формуванням реєстраційних справ органами земельних ресурсів.

Виникає запитання: чим обумовлена необхідність існування картотечного реєстру? Щоб забезпечити збереження інформації у випадку ураження системи реєстрації прав на землю комп'ютерним вірусом? Або у випадку вимкнення електроенергії? І в першому, і в другому випадках проблеми вирішуються набагато дешевше: комп'ютерна підсистема, що дублює, або автономне живлення, не кажучи вже про існування Центру державного земельного кадастру при Держ-

В даному випадку можна застосувати також терміни "комп'ютерній формі", "цифровій формі".

До речі, сама ідея надання юридичної сили документам на машинному носії, на сьогодні, не є чимось революційним, адже кроки в цьому напрямку здійснювались ще в 1984 році. Постановою Державного комітету СРСР по стандартах від 9 жовтня 1984 року № 3549 було встановлено, що з 1 липня 1987 року вводиться в дію стандарт ГОСТ 6.10.4-84. "Придание юридической силы документам на машинном носителе и машинограмме, создаваемым средствами вычислительной техники. Основные положения" [102].

комземі України, на який покладено завдання ведення комп'ютерної бази даних, її програмне, матеріально-технічне, технологічне забезпечення, збереження і захист даних щодо реєстрації землеволодін та землекористувань.

Але, деякі автори, що підтримують існування одночасно і комп'ютерного, і паперового реєстрів ідуть далі, фактично, пропонуючи використовувати комп'ютери як друкарські машинки.⁶

У спеціальній літературі висловлювались думки про необхідність закріплення пріоритету "документів кадастрової справи" у випадку невідповідності записів у "єдиному державному реєстрі земель з документом кадастрової справи" [ЗО, с. 96]⁷⁰, що, правда, не вказуючи конкретно який саме "документ кадастрової справи" маєтись на увазі. Вважаємо, навпаки, потрібно перейняти позитивний досвід Німеччини та закріпити принцип пріоритетності записів державного реєстру земель України перед іншими документами (окрім відповідних рішень реєстраторів, на основі яких робляться записи до реєстру), а також позитивний досвід Великобританії щодо пріоритетності записів.

Отже, у чинному законодавстві України є необхідність існування правової норми (у статті під назвою "Пріоритетність записів у вторинних документах перед записами в первинних правовстановлювальних документах.") такого змісту:

"1. У випадку виявлення розбіжностей між записами щодо прав на землю у державному реєстрі земель України та документами, що

Зокрема. Греков Л.Д. вважає, що: "Технологія ведення Поземельної книги у Німеччині, а також досвід запровадження її в Україні дають підставу для переходу на картотечне (каталожне) її ведення, коли Поземельна книга заводиться на кожну земельну ділянку у вигляді окремої папки (швидкозшивача), які потім групуються в окремі картотеки для кожного кадастрового кварталу, зони тощо. Такий підхід дає можливість заповнювати окремі аркуші Поземельної книги за допомогою комп'ютера (це особливо скорочує витрати на креслення), спростити процедуру продовження аркушів Поземельної книги, які вже закінчилися (на відміну від зброшурованої (прошитої) паперової технології ведення, додаткові аркуші просто вставляються у необхідну папку). Крім того, друкування за допомогою комп'ютера дозволяє усунути помилки, які трапляються при введенні інформації операторами" [103. с 20].

Аналогічний підхід закріплено в пункті 2.6. Тимчасових методичних вказівок по веденню Державного земельного кадастру, затверджених наказом Держкомзему України "Про удосконалення ведення Державного земельного кадастру в зв'язку з його автоматизацією" від 3 вересня 1999 року № 83, незареєстрованого в Міністерстві юстиції України [104].

посвідчують права на землю, іншою кадастровою документацією, юридичну силу мають записи у державному реєстрі земель державного земельного кадастру України.

2. У випадку виявлення розбіжностей між записами в державному реєстрі земель України, іншою кадастровою документацією та рішеннями про реєстрацію прав на землю, юридичну силу мають записи у рішеннях про реєстрацію прав на землю" [105, с 58J.

На основі викладеного можна сформулювати такі висновки:

1. Законодавству у сфері реєстрації прав на землю у зарубіжних країнах притаманна відносна стабільність.

2. Наявна множинність суб'єктів реєстрації прав на землю у деяких зарубіжних країнах не впливає на ефективність реєстраційних процедур та точність даних завдяки широкому використанню інформаційних технологій.

3. В Україні діє центральноєвропейська модель ведення поземельної книги, відповідно, систему реєстрації прав на землю в Україні можна визначити як різновид системи Торренса, що можна віднести до позитивних рис чинного законодавства, в якому вона імплементована. Тому запровадження іншого різновиду системи Торренса у процесі розвитку законодавства України у сфері реєстрації прав на землю є недоцільним.

4. У законодавстві України не існує деяких корисних аналогів правового регулювання у сфері реєстрації прав на землю, властивих законодавству розвинених країн. Позитивним для наслідування є досвід широкого використання результатів науково-технічного прогресу в сфері реєстрації прав на землю, що потребує законодавчого та фінансового забезпечення на належному рівні.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

2.1. Інституційно-функціональне забезпечення реєстрації прав на землю

Інституційно-функціональне правове забезпечення реєстрації прав на землю здійснюється через чинне законодавство, яке юридично визначає інституційні засади (систему органів, їх структуру) та функціональні засади (компетенцію зазначених органів, їх взаємодію між собою та іншими органами) у сфері реєстрації прав на землю. Причому принциповим у такому забезпеченні, з нашого погляду, є ієрархічний принцип побудови структури зазначеного законодавства, в основі якого закладено ступінь юридичної сили відповідних нормативно-правових актів.

Про характер юридичної сили нормативно-правових актів доречно буде згадати кожного разу під час аналізу ефективності інституційно-функціонального (та будь-якого іншого) правового забезпечення реєстрації прав на землю, під час аналізу співвідношення таких актів у зазначеній сфері залежно від їх рівня, а отже і під час визначення законності заходів у сфері реєстрації прав на землю, впроваджених в Україні. Безумовно, що аналіз інституційно-функціонального правового забезпечення реєстрації прав на землю саме за цим критерієм може допомогти у процесі виявлення, характеристики та можливого вирішення проблем, пов'язаних з "роботою" багаторівневого механізму правового забезпечення зазначеного виду діяльності. Тому, спробуємо дати характеристику інституційно-функціональним основам реєстрації прав на землю, пам'ятаючи про місце кожного аналізованого нормативно-правового акту в зазначе-

ній ієрархії, як конкретного елементу, задіяного у процесі відповідного забезпечення⁷¹.

Конституція України [106] від 28 червня 1996 року визначає найбільш загальні, фундаментальні начала інституційно-функціонального забезпечення регулювання суспільних відносин у державі, у тому числі і відносин у сфері реєстрації прав на землю (останніх - звісно, лише опосередковано). Зокрема, систему центральних органів державної виконавчої влади як органів загального державного управління, у тому числі й у сфері реєстрації прав на землю, а саме: Кабінету Міністрів України (статті 113-117, 120), органів державної виконавчої влади Автономної Республіки Крим (Уряду Автономної Республіки Крим - статті 135-137), місцевих органів державної виконавчої влади (обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, районних та районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій - статті 118, 119). Однак, конституційно-правових норм, які б безпосередньо стосувалися реєстрації прав на землю, законодавство України не містить.

Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року [2], в сфері інституційно-функціонального забезпечення реєстрації прав на землю, також не є прикладом достатнього правового регулювання⁷². Хоча зазначений нормативно-правовий акт і містить деталізацію повноважень "у галузі земельних відносин" зазначених вище органів, органів місцевого самоврядування та окремих органів надвідомчого

Такий самий підхід застосовано під час аналізу процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю (підрозділ 2.2), а також під час аналізу проблем юридичної відповідальності за правопорушення у сфері реєстрації прав на землю (підрозділ 2.3).

Детальний аналіз термінології, застосованої в Земельному кодексі відносно реєстрації відомостей про права на землю, див. у підрозділі 1.1. даної роботи. Нагадаємо лише, що у зазначеному нормативно-правовому акті відсутній єдиний підхід до розуміння зазначеного виду діяльності. Натомість у ньому застосовуються одночасно такі терміни як: "державна реєстрація земельних ділянок", "державна реєстрація прав на земельну ділянку", "державна реєстрація прав на землю". У Земельному кодексі також можна віднайти норми, в яких йдеться про державну реєстрацію правопосвідчувальних документів, державну реєстрацію обмежень використання земельної ділянки, державну реєстрацію права земельного сервітуту. Як бачимо, такого роду теоретична та юридично-технічна недоречність у нормативно-правовому акті вже формує поле для можливих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства навіть суто на термінологічному рівні.

і спеціального поресурсового управління (відповідно, - Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Держкомзему України), з інституційно-функціональної точки зору безпосередньо *реєстрації* прав на землю у Земельному кодексі України стосується лише одна (!) норма - пункт г) статті 15 - згідно з якою "ведення державного земельного кадастру, у тому числі державної реєстрації земельних ділянок" віднесено до повноважень центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин. Інша норма - пункт д) статті 13 Земельного кодексу (більш опосередкована відносно предмету дослідження) інституційно-функціонально закріплює таке повноваження як "організація ведення державного земельного кадастру..." за Кабінетом Міністрів України⁷⁴. Ось і все, що реально стосується інституційно-функціонального "забезпечення" реєстрації прав на землю в новому Земельному кодексі України, та що, на нашу думку, не може не справляти безпосереднього впливу на якість такого забезпечення. Очевидною є необхідність адекватного реагування законодавця на зазначену ситуацію (у вигляді відповідних доповнень до нового Земельного кодексу або/та прийняття Закону України "Про реєстрацію прав на землю") з метою комплексного інституційно-функціонального забезпечення реєстрації прав на землю.

Закон України "Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва" від 14 вересня 2000 року [108] в інституційно-функціональному аспекті реєстрації відомостей про права на землю носить, чомусь, лише бланкетний характер: зокрема, частина 2 статті 13 цього нормативно-правового акту передбачає, що "державний акт на право власності на землю підлягає реєстрації відповідно до законодавства". До того ж у частині документа, що посвідчує право на земельну ділянку зазначений Закон потребує змін.⁷⁵

⁷⁴ "Оскільки влада цих органів ... поширюється на всі галузі народного господарства, їх часто називають міжгалузевими ... органами" [107, с 15].

⁷⁵ Земельний кодекс України, чомусь, не надає самостійного значення такій функції управління як реєстрація прав на землю та розглядає її лише як складову державного земельного кадастру (стаття 196).

⁷⁶ На виконання статті 126 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року Кабінетом Міністрів України затверджено нові форми відповідних правопосвідчувальних документів [67].

Аналогічно і Закон України "Про оренду землі" від 6 жовтня 1998 року [27], не містить навіть визначення поняття державної реєстрації та з точки зору її інституційно-функціонального забезпечення, містить лише бланкетні норми (більше того, дія цих норм могла бути поставлена під сумнів у зв'язку з набуттям чинності нового Земельного кодексу). Так пункт 3 статті 18 даного Закону станом на 01.01.2002 передбачав: "порядок та органи, що здійснюють державну реєстрацію, визначаються Кабінетом Міністрів України". Частина 2 статті 20 Закону України "Про оренду землі" у редакції від 2 жовтня 2003 року передбачає, що державна реєстрація договорів оренди землі проводиться у порядку, встановленому законом.

Існує постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку державної реєстрації договорів оренди землі" від 25 грудня 1998 року [26], якою затверджено вказаний порядок, де, поряд із іншим, визначено поняття державної реєстрації договорів оренди землі, органи - суб'єкти реєстрації прав на землю та інші органи — суб'єкти правовідносин у сфері реєстрації прав на землю. Інституційно - це виконавчі комітети сільської, селищної та міської ради, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації за місцем розташування земельної ділянки, районні відділи земельних ресурсів, управління (відділи) земельних ресурсів у містах обласного і районного підпорядкування, Київське і Севастопольське міські управління земельних ресурсів. Функціонально - це: а) проведення реєстрації договорів оренди земельних ділянок (виконавчими комітетами сільської, селищної та міської ради, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за місцем розташування земельної ділянки) та б) забезпечення реєстрації договорів оренди земельних ділянок (перерахованими вище відповідними державними органами земельних ресурсів).

Системний аналіз зазначеної постанови та Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року свідчить, що не всі правові норми останньої, на сьогодні, діють, незважаючи на те, що жодних змін, які

Аналіз цього визначення див. у підрозділі 1.1. даної роботи. Нагадаємо, що суть реєстрації, відповідно до цього визначення чомусь зводиться до легітимації прав на землю, а не до легалізації останніх ("державна реєстрація договорів оренди є офіційним визнанням і підтвердженням державою факту виникнення або припинення права оренди земельних ділянок"), що не відображає справжньої юридичної природи зазначеного явища.

б свідчили про це, у зазначену постанову з часу її прийняття внесено не було. Такий стан обумовлено тим, що новий Земельний кодекс у пункті 3 Прикінцевих положень заклав концепцію законності, згідно з якою "закони та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим кодексом, діють у частині, що не суперечить цьому кодексу." І саме у частині визначення зазначеною постановою суб'єктів реєстрації, можна побачити суперечність із Земельним кодексом, який, як зазначалося, прямо передбачає лише одного суб'єкта реєстрації прав на землю - Держкомзем України.

Вважаємо, що ситуація, за якої у чинному законодавстві можна віднайти норми, які хоча і передбачають певні правові моделі поведінки, але є такими, що не діють (причому без жодних застережень про це в нормативно-правовому акті, в якому ці норми закріплені), не спроможна надати прозорості інституційно-правовому та будь-якому іншому забезпеченню реєстрації прав на землю.

По-друге, у світлі зазначеного системного тлумачення, цілком реальною є проблема співвідношення нормативно-правових актів рівня закону та підзаконних нормативно-правових актів у сфері правового забезпечення реєстрації прав на землю. Справа тому, що частиною 2 статті 204 Земельного кодексу України передбачена імперативна норма, згідно з якою порядок ведення державного земельного кадастру встановлюється *законом*. До того ж такий імператив повною мірою стосується і реєстрації прав на землю, оскільки остання відповідно до статті 196 того самого кодексу є складовою державного земельного кадастру. Отже, за бажанням, застосувавши буквальне тлумачення відповідної норми, можна прийти до висновку, що будь-який *підзаконний* нормативно-правовий акт, що визначає порядок ведення реєстрації прав на землю є таким, що суперечить чинному Земельному кодексові. Логічно, що за такої ситуації абсолютно вся постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку державної реєстрації договорів оренди землі" від 25 грудня 1998 року [26] за формально-юридичною ознакою є такою, що не діє через пункт 3 Прикінцевих положень Земельного кодексу, незважаючи на те, що є прийнятою на виконання норми Закону України "Про оренду землі" від 6 жовтня 1998 року [27].

Інша проблема, пов'язана з наведеним вище станом речей, полягає у тому, що ні окремого закону, спрямованого на регулювання

відносин, пов'язаних із веденням державного земельного кадастру, ні закону, присвяченого правовому регулюванню відносин у сфері реєстрації прав на землю, в Україні, на сьогодні, не існує. Все, що залишається у ситуації такого правового ступору - незважаючи на такі міркування, продовжувати застосовувати підзаконні нормативно-правові акти у відповідній частині, "косметично" привівши їх у відповідність із новим Земельним кодексом України⁷⁷.

Законодавство у сфері інституційно-функціонального забезпечення реєстрації прав на землю включає також Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах" від 14 серпня 2000 року [39]. Так само, як і в розглянутих вище нормативно-правових актах рівня закону, в Положенні про Державний комітет України по земельним ресурсам наявна лише одна норма (підпункт 11 пункту 4), яка стосується інституційно-функціонального забезпечення реєстрації прав на землю. Зокрема, зазначено, що вказаний орган спеціального поресурсового управління здійснює у складі державного земельного кадастру реєстрацію земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них, договорів оренди земельних ділянок, веде державний реєстр прав на землю та нерухоме майно. Як бачимо, згідно з цією нормою, термінологічно маємо одночасно і "реєстрацію земельних ділянок" і "прав на них" як відгомін варіантів, нашвидкуруч передбачених чинним Земельним кодексом України, а також назву вторинного документа, яка не відповідає вимогам статті 202 зазначеного кодексу, що не додає чіткості функціональному забезпеченню реєстрації прав на землю.

Держкомзем України як центральний орган державної виконавчої влади, очолює єдину систему державних органів земельних ресурсів. Такими органами виступають, відповідно до Указу Президента

⁷⁷Див., наприклад, наказ Держкомзему України від 19 лютого 2002 року № 17 "Про внесення доповнення до 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 (у тому числі на умовах оренди) та договорів оренди землі, затвердженої наказом Держкомзему України від 4 травня 1999 року № 43 і зареєстрованої Мінюстом України 04 червня 1999 року за № 354/3647 (із змінами і доповненнями)" [109], який було прийнято через *чотири місяці* (!) після опублікування нового Земельного кодексу України, але який не враховував багатьох принципово нових положень останнього.

України від 6 січня 1996 року "Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів" [110], підпорядковані йому Державний комітет Автономної Республіки Крим по земельних ресурсах і єдиному кадастру, обласні, Київське та Севастопольське міські головні управління, районні відділи, міські (міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділи) земельних ресурсів. При цьому, як державні органи у зазначеному Указі розглядаються також і "інженери-землевпорядники сіл і селищ", що є некоректним. Більше того, за нормами зазначеного Указу, вся ця система різноманітних державних органів земельних ресурсів перебуває "у складі" іншого органу — Державного комітету України по земельних ресурсах.

Пункт 7 Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах [39] передбачає, що зазначений орган "здійснює свої повноваження безпосередньо *та через єдину систему державних органів земельних ресурсів*" (курсив - С.Г.). Пам'ятаючи, що суб'єктом реєстрації прав на землю Земельний кодекс України від 25 жовтня 2002 року прямо визначає лише *центральный* орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин, виникає питання чи є інші державні органи земельних ресурсів, що входять до такої єдиної системи, суб'єктами реєстрації прав на землю? На нашу думку, де-юре, не є, оскільки, по-перше, діє імперативна норма кодексу, а по-друге, статус відповідного центрального органу не є тотожним статусові місцевих (територіальних) органів зазначеної системи.

Відмітивши наявність у чинному законодавстві правової моделі, за якої повноваження одного державного органу здійснюються через зовсім інший за своїм статусом державний орган, зазначимо, що, навіть у випадку такого здійснення, суб'єктом реєстрації прав на землю, відповідно до вимог нового Земельного кодексу України, повинен залишатися лише Держкомзем України як *центральный* орган, що теж навряд чи є виправданим з практичної точки зору.

У цьому контексті не зовсім узгодженою із Земельним кодексом, але більш прагматичною, виглядає постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження типових положень про територіальні органи земельних ресурсів" від 24 лютого 2003 року [111], яка покладає безпосередньо на відповідні *територіальні* органи системи органів земельних ресурсів функцію здійснення "у складі державно-

го земельного кадастру" реєстрації земельних ділянок, а також створення бази даних з питань ... реєстрації земельних ділянок, але, на жаль, без жодного застереження про ступінь опосередкованості наведених видів діяльності відносно центрального органу .

Звичайно, можливий і інший погляд на систему органів земельних ресурсів, а відповідно і на інституційно-функціональне забезпечення реєстрації прав на землю, обумовлений буквальним тлумаченням зазначеної вище фрази "у складі Державного комітету України по земельних ресурсах" Указу Президента України від 6 січня 1996 року "Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів" [110], але у такому випадку доведеться визнати, що під терміном "*територіальний* орган земельних ресурсів" (наприклад, районний відділ земельних ресурсів) мається на увазі лише *центральный* орган державної виконавчої влади - Держкомзем України.

Аналогічні думки, в інституційному контексті (тобто у частині суб'єкту реєстрації), викликає і постанова Кабінету Міністрів від 1 листопада 2000 року "Про затвердження Порядку виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг на платній основі державними органами земельних ресурсів" [112], яка передбачає (пункт 5) що державні органи земельних ресурсів можуть виконувати та надавати на платній основі цілий ряд земельно-кадастрових робіт і послуг. Серед яких: внесення записів до державного реєстру земель та надання витягів з нього; підготовка дублікатів державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею.

З інституційно-функціональним забезпеченням реєстрації прав на землю певною мірою пов'язаний також і Указ Президента України "Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки" [1], який одним із засобів забезпечення "дальшого" розвитку відносин власності на землю та основного напрямку державної політики у сфері регулювання земельних відносин визнає "державну реєстрацію земельних ділянок і прав на них", демонструючи тим са-

Див. підпункти 12, 18 пункту 5 Типового положення про обласне головне управління земельних ресурсів, підпункти 12, 17 пунктів 5 Типового положення про Київське та Севастопольське міське головне управління земельних ресурсів, Типового положення про міське (міст обласного та районного значення) управління (відділ) земельних ресурсів та Типового положення про районний відділ земельних ресурсів [111].

ним ще один, але вже "комбінований" термін для позначення явища, яке становить предмет дослідження даної роботи.

У світлі цього Указу Президента України "запровадження єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, об'єктів нерухомого майна та прав на них", а також "передача відповідним органам державної влади функцій з оформлення правовстановлювальних документів на земельні ділянки, державна реєстрація земельних ділянок" разом із "запровадженням єдиних стандартів, технічних форм та процедур переходу і посвідчення права власності на землю та права користування землею" виступають одними із засобів розвитку ринку землі. Визначено також, що у процесі реалізації Основних напрямів здійснюватиметься формування у межах державного земельного кадастру підсистеми державної реєстрації земельних ділянок і документів (?), що посвідчують право власності на землю та право користування землею.

Зазначені ідеї були закріплені згодом у Указі 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 лютого 2003 року [62], яким на Держкомзем України було покладено функцію ведення Державний реєстру прав на землю *та нерухоме майно*TM (назва реєстру не відповідає статті 202 Земельного кодексу України, не кажучи вже про алогічність зазначеного кроку, пов'язану із тим, що спеціально уповноваженому органу у сфері використання, відтворення та охорони земельних ресурсів такі повноваження не притаманні).

З погляду інституційно-функціонального забезпечення реєстрації прав на землю Указ Президента України "Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню" від 29 грудня 1993 року [113] містить надзвичайно цікаву норму (пункт 8) такого змісту: "Право власності покупця на земельну ділянку настає з моменту реєстрації свідоцтва про право власності на автозаправну станцію місцевим органом Державного комітету України по земельних ресурсах, про що робиться відповід-

На підзаконному рівні новачки, запроваджені цим Указом Президента отримали подальший розвиток у Постанові Кабінету Міністрів України "Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру" від 17 липня 2003 року № 1088 [114].

ний запис у земельно-кадастрових документах, і, що посвідчується державним актом на право власності на землю".

Як можна побачити, зазначений Указ Президента був таким, що не узгоджувався із попереднім Земельним кодексом України [69] (жодних натяків на необхідність "реєстрації державного акту на право власності на землю", натомість - грубе порушення статей 22, 23 зазначеного кодексу щодо моменту виникнення права власності на земельну ділянку; введення Указом нового виду первинних правовстановлювальних документів, не передбаченого попереднім Земельним кодексом)⁸⁰, та залишається таким, що не узгоджується з новим Земельним кодексом України [2] (по-перше, свідоцтво про право власності на автозаправну станцію не є, і ніколи не було, документом, що посвідчує право власності на відповідну земельну ділянку, відповідно, поставлення у залежність виникнення права на земельну ділянку від реєстрації відомостей, отриманих з документа, який не має ніякого відношення до правопосвідчувальних документів на земельні ділянки щонайменше не має під собою здорового глузду; по-друге, як було доведено вище, місцевий орган Державного комітету України по земельних ресурсах, беручи до уваги стан Земельного кодексу, який діє на сьогодні, не є суб'єктом реєстрації прав на землю; по-третє, "державний акт на право власності на землю", як зазначалося, вже не відповідає формі, існування якої передбачено частиною 1 статті 126 чинного Земельного кодексу України).

Крім того, аналізована норма пункту 8 зазначеного Указу побудована таким чином, що залишається невідомо хто "посвідчує" відповідним державним актом таку реєстрацію свідоцтва про право власності на автозаправну станцію, про яку йдеться в Указі. Видається, що зазначена норма із моменту свого народження була запрограмована на двозначне її тлумачення і, звичайно, не залишилась прикладом досконалої юридичної техніки. Відповідно, рівень ефективності цієї норми надзвичайно низький, оскільки діє вона лише у частині, в якій не суперечить новому Земельному кодексові України (суперечності наведено).

Недоліки, пов'язані з невідповідністю Указів Президента нормативно-правовим актам вищого рівня за юридичною силою

В юридичній літературі правомірність існування прав на землю та правомірність оформлення відповідних прав, набутих відповідно до цього та інших указів визнана спірною [115].

існували і тоді, коли діяв Указ Президента "Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення" від 19 січня 1999 року [116]. Він залишився показовим прикладом невідповідності Земельному кодексу України у редакції від 13 березня 1992 року щодо моменту виникнення права на землю, щодо виду правопосвідчувальних документів та щодо органів, які повинні здійснювати реєстрацію відомостей, отриманих з них. Зокрема, пункт 11 передбачав: "Право власності на придбану земельну ділянку виникає після одержання державного акта на право власності на землю, який видається покупцеві за умови сплати ним вартості придбаної земельної ділянки.... Державний акт на право власності на землю реєструється місцевими державними органами земельних ресурсів."

У сфері інституційно-функціонального забезпечення реєстрації прав на землю існує також ряд наказів Державного комітету України по земельних ресурсах, якими було створено систему центрів державного земельного кадастру. Така система складалася з Центру державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах [117] (створеному на базі Госпрозрахункового бюро наукових, проектно-вишукувальних, проектно-технологічних робіт та державної землевпорядної експертизи Київського міського управління земельних ресурсів) та регіональних центрів державного земельного кадастру⁸¹. Згодом наказом Держкомзему України від 2 листопада 1999 року "Про внесення змін до Статуту Центру ДЗК" [119] Центру державного земельного кадастру при Держкомземі України було надано право створення регіональ-

них центрів державного земельного кадастру. На сьогодні діє наказ 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 травня 2003 року [123], яким передбачено, 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" та запроваджено процеси централізації у сфері функціонування центрів. Зокрема, передбачено проведення "ліквідації та/або реорганізації регіональних, міських та районних центрів державного земельного кадастру шляхом їх злиття, перетворення та приєднання до Центру державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах з утворенням на його основі єдиної юридичної особи з консолідованим балансом".

Враховуючи підходи, висловлені вище під час інституційно-функціонального аналізу норм чинного Земельного кодексу України, вважаємо, що такі юридичні особи та суб'єкти господарювання (точніше - державні підприємства) як центри державного земельного кадастру (або структурні підрозділи вже одного Центру державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах як державного підприємства) не є суб'єктами реєстрації прав на землю. Вони є суб'єктами, що можуть лише забезпечувати таку реєстрацію. Отже, зазначені центри можуть бути суб'єктами правовідносин у сфері реєстрації прав на землю, але не суб'єктами реєстрації⁸³.

⁸¹ Див. наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 10 вересня 1998 року № 101 "Про створення регіональних центрів державного земельного кадастру та запровадження Поземельної книги" [59], яким створено на базі існуючих госпрозрахункових підрозділів при Донецькому, Львівському, Київському обласних та Київському міському управліннях земельних ресурсів, шляхом їх реорганізації, регіональні центри державного земельного кадастру - філіали Центру державного земельного кадастру при Держкомземі України в Донецькій, Львівській, Київській областях та місті Кисві. Згодом на базі Київського обласного державного земельного кадастрового центру наказом Держкомзему України від 27 січня 2000 року створено Київський регіональний науково-виробничий центр державного земельного кадастру, який є його правонаступником [118].

Хоча, до цього та після цього відповідні центри державного земельного кадастру створювались Держкомземом України. Див., наприклад, наказ Держкомзему України від 21 травня 1999 року № 50 "Про створення Донецького регіонального центру державного земельного кадастру" [120] та наказ Держкомзему України з такою ж назвою та з тих же самих питань, але вже від 8 лютого 2000 року № 17 [121]; наказ Держкомзему України від 18 травня 1999 року "Про створення Львівського регіонального центру державного земельного кадастру" № 49 [122] тощо.

⁸³ Співвідношення понять суб'єкт реєстрації прав на землю та суб'єкт правовідносин у галузі реєстрації прав на землю див. у підрозділі 1.1. даної роботи.

У цьому контексті Міністерство юстиції України цілком слушно "у свій час" скасувало державну реєстрацію наказу Держкомзему України від 23 серпня 2001 року "Про затвердження нормативно-правових актів" [63] у частині затвердження Положення "про реєстрацію землеволодінь та землекористувань". Щоправда, Мінюст скасував таку реєстрацію лише на підставі того, що процедурно підпункт 2.2.10 пункту 2.2 не узгоджувався з пунктом 2.4 зазначеного Положення [64]. Виявилось, що "реєстрація" відомостей за цим Положенням здійснювалась ще до моменту видання відповідних державних актів, а саме видання таких актів, з правової точки зору, фізично неможливе було без "реєстрації" (вражаючим є те, що зазначений нормативно-правовий акт діяв у такому вигляді півроку!).

На нашу думку, варто було б наголосити ще й на тому, що така "реєстрація" не становила собою реєстрацію прав на землю як легалізаційну процедуру стосовно прав на землю, оскільки суб'єктами реєстрації зазначеним Положенням (до речі, так само, як і змінами та доповненнями до відповідної Інструкції, затвердженої наказом Держкомзему України від 4 травня 1999 року [16], про що чомусь не зазначалося у Висновку Мінюсту) було передбачено центри державного земельного кадастру, які не є навіть державними органами. Таким чином, відносно врегульовані Положенням про "реєстрацію землеволодінь та землекористувань" були відносинами не у сфері державної реєстрації прав на землю, а швидше у сфері *обліку* відповідних даних.⁸⁴

До того ж, вид діяльності передбачений аналізованим наказом Держкомзему, (навіть у тій частині, в якій він діяв на думку Мінюсту) не був державною реєстрацією прав на землю тому, що крім неналежного суб'єкту реєстрації, за цим наказом мали ще й неналежний вторинний правопосвідчувальний документ - комп'ютерну базу даних, що містить відомості про складання та видання відповідних державних актів, а не державний реєстр земель (як це передбачено статтею 202 чинного Земельного кодексу України), який складається із "Книги записів реєстрації державних актів на право влас-

Відповідно, і на сьогодні пункти 1.21, 2.9 "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" теж стосуються відносин не у сфері реєстрації прав на землю, а у сфері обліку відповідних даних.

ності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок" та Поземельної книги, які традиційно ведуться паперовим способом, оскільки, як вже було зазначено, чинне законодавство на сьогодні, не пов'язує виникнення прав на землю із внесенням записів до електронних документів⁸⁵.

Таким чином, відсутні, щонайменше дві принципові ознаки прибутності реєстрації прав на землю, що не дає змоги з теоретичної та практичної точки зору віднести діяльність, пов'язану із внесенням центрами державного земельного кадастру відомостей у "комп'ютерну базу даних щодо реєстрації землеволодінь та землекористувань", до реєстрації прав на землю⁸⁶. *Відповідно, жодних легалізацій/них наслідків стосовно прав на землю така діяльність, не викликала б, навіть, якби Держкомзем України ліквідував би неузгодженість між відповідними пунктами зазначеного вище Положення.*

Проте, підкреслимо, що зазначені думки не свідчать про негативне відношення до процесів комп'ютеризації, широкого використання інформаційних технологій у відповідних сферах діяльності⁸⁷. Навпаки, майбутнє такої діяльності як реєстрація прав на землю ми бачимо саме у цьому. Негативна тенденція, на наш погляд, полягає у підміні понять, оскільки комп'ютеризація обліку відповідних даних ототожнюється з комп'ютеризацією реєстрації прав на землю, причому на рівні нормативно-правових актів. Вирішенню проблеми у даному випадку може суттєво сприяти наявність у чинному законодавстві норми, згідно з якою виникнення, зміна або припинення прав

У цій частині самим Держкомземом України передбачено засвідчення належними підписами, скріплення печаткою відповідних книг (Поземельної книги, Книги реєстрації) та реєстраційних карток як вторинних правопосвідчувальних документів. Див. пункти 6.2, 6.3, 7.4, 12.9. Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель [47] та вимоги передбачені вже згадуваною постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку державної реєстрації договорів оренди землі" від 25 грудня 1998 року [26] (частина 2 пункту 13). Можливостей аналогічного оформлення зазначених документів у електронному вигляді, на сьогодні, чинним законодавством не передбачено.

⁸⁴ Аналіз ознак реєстрації прав на землю див. у підрозділі 1.1. даної роботи.

⁸⁷ Про характеристику процесу автоматизації взагалі земельного кадастру на території України з 80-х років див. [124, с 34-37; 125, с. 4-44]. Про технічний бік майбутньої комп'ютеризації відповідних видів діяльності див. також [126, с 16-20] (дана стаття стосується, фактично, обліку відповідних даних).

на землю буде пов'язуватись із внесенням відповідних відомостей належним суб'єктом реєстрації прав на землю у державний реєстр земель (Книгу записів... та Поземельну книгу), який ведеться в електронній формі, та засвідченням факту такого внесення електронним цифровим підписом⁸⁹.

Необхідність відповідного засвідчення за допомогою електронного цифрового підпису (ЕЦП) у випадку запропонованої вище законодавчої прив'язки виникнення прав на землю до запису в електронному вторинному правопосвідчувальному документі, на нашу думку, є принциповою з точки зору захисту відповідних даних. В юридичній літературі доводиться, що у разі використання сертифікованих засобів ЕЦП, захисні властивості електронного цифрового підпису вищі за рукописний підпис [128, с 257].

А саме, зазначається, що сучасній математиці відомі спеціальні функції, які не мають властивості зворотності. Вони дають можливість з однієї послідовності чисел (з одного повідомлення) одержати іншу послідовність (інше повідомлення) таким чином, що зворотне перетворення неможливо. Такі функції, що використовують у криптографії, називаються хеш-функціями. Вихідне повідомлення обробляється хеш-функцією, яка міститься у самому електронному цифровому підписі. Після цього утворюється певний хеш-код, який є унікальним для кожного повідомлення, як відбитки пальців людини. Хеш-код (електронна печатка) приєднується до електронного цифрового підпису та стає його складовою частиною. Одержавши електронне повідомлення, зашифроване закритим ключем, особа за допомогою відкритого ключа розшифровує хеш-код, вказаний особою, яка надіслала повідомлення, та порівнює його з фактично одержаним хеш-кодом повідомлення. Якщо вони збігаються, то це є гарантією того, що документ був підписаний саме володільцем закритого

⁸⁹ У даному випадку можна застосувати також терміни "комп'ютерній формі", "цифровій формі".

Електронний цифровий підпис - сукупність даних, отримана за допомогою криптографічного перетворення вмісту електронного документа, яка дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати особу, яка його підписала (пункт 1.11. статті І Закону України "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні" від 5 квітня 2002 року [127]).

ключа, та, що у процесі передачі повідомлення до нього не вносилося змін [128, с 257].

У сфері інституційно-функціонального забезпечення реєстрації прав на землю наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 4 травня 1999 року [16] затверджено "Інструкцію 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".

Так, в інституційно-функціональному аспекті дана Інструкція передбачає (пункт 3.2), що "державна реєстрація державних актів на право власності на земельну ділянку, на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі здійснюється структурними підрозділами Центру державного земельного кадастру при Держкомземі України. Наведене формулювання, як бачимо, залишає бажати кращого з точки зору його відповідності Земельному кодексу України, але й воно з'явилося в інструкції лише в липні 2003 року (!) - через півтора роки після набуття чинності останнього. Протягом усього цього періоду аналізований пункт передбачав, що "державна реєстрація державних актів, що посвідчують право приватної власності на землю або право постійного користування землею, договорів на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди) здійснюється районною, міською, селищною, сільською радою; договорів оренди - виконавчим органом міської, селищної, сільської ради, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями; державних актів на право власності на землю - місцевими державними органами земельних ресурсів Держкомзему України", що не відповідало вимогам чинного законодавства. Наприклад, як зазначалося, *місцеві* державні органи земельних ресурсів Держкомзему України не уповноважені за Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року здійснювати реєстрацію прав на землю, так само, як і за Земельним кодексом України від 18 грудня 1990 року в редакції від 13 березня 1992 року, зазначені органи взагалі не були суб'єктами реєстрації прав на землю. Нагадаємо, що за попереднім Земельним кодексом України у якості суб'єктів реєстрації прав на землю були прямо передбачені

лише відповідні органи місцевого самоврядування. Проте, з часом, як підкреслювалося у підрозділі 1.1. даної роботи, зазначений суб'єктний склад було суттєво розширено, але таке розширення було запроваджено лише на підзаконному нормативно-правовому рівні, що й тоді викликало ряд запитань з точки зору законності такого роду реформаторських дій⁹¹.

У цьому контексті необхідно зазначити, що інституційно-функціональне забезпечення у сфері реєстрації прав на землю в період незалежності мало свою динаміку, причому часто - непослідовну. Окремі результати останньої, що й до сьогодні залишились у чинному законодавстві, і зараз не додають прозорості інституційно-функціональному забезпеченню зазначеного виду діяльності.

Так, наприклад, на виконання норм Земельного кодексу України від 18 грудня 1990 року в редакції від 13 березня 1992 року [69], цілком логічним було віднесення відповідних повноважень у сфері реєстрації прав на землю Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року [129] до компетенції сільських, селищних, міських рад,⁹² районних рад⁹³ (щоправда, у вигляді "вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин." Відповідно, і підпункт 2 пункту б) частини 1 статті 33 зазначеного Закону передбачав як делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад "реєстрацію су-

Статті 9, 10, 11 визначали компетенцію сільських, селищних і міських районного підпорядкування Рад, компетенцію міських Рад, районних Рад, прямо відносячи до відання відповідних органів місцевого самоврядування (крім обласних Рад) таке повноваження як "реєстрація *права власності, права користування землею*" і "*договорів на оренду землі*". Поряд із зазначеними органами, суб'єктами реєстрації прав на землю за попереднім Земельним кодексом могли бути і органи державної виконавчої влади або виконавчі органи місцевого самоврядування, але лише у випадку делегування Радами відповідних повноважень цим органам (частина 3 статті 3 кодексу), оскільки обов'язковою стадією передачі земельних ділянок, про яку йшла мова у зазначеній статті була і є реєстрація відомостей про права на землю [69].

Наприклад. Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах" від 14 серпня 2000 року [39], як підзаконний нормативно-правовий акт. з часу свого прийняття не відповідав Земельному кодексу України від 18 грудня 1990 року в редакції від 13 березня 1992 року [69] в частині закріплення відповідного повноваження в галузі реєстрації прав на землю (не делегованого) за Держкомземом України.

⁹² Пункт 34 частини 1 статті 26 [129].

⁹³ Пункт 21 частини 1 статті 43 [129].

б'єктів права власності на землю, реєстрацію права користування землею і договорів оренди землі", видання документів, що посвідчують право власності і право користування землею.

Проблема, у даному випадку, полягає у тому, що Земельний кодекс України від 18 грудня 1990 року в редакції від 13 березня 1992 року [69] втратив чинність, а Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [129] продовжує діяти у незміненому вигляді. І у даному випадку, пункт 3 Прикінцевих положень Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року [2] (згідно з яким "закони та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим кодексом діють у частині, що не суперечить цьому кодексу") не спрацьовує, оскільки чинний Земельний кодекс *прямо* не передбачає повноважень у сфері реєстрації прав на землю за відповідними органами місцевого самоврядування, але у той же час перелік повноважень цих органів у Земельному кодексі і *не носить виключного характеру*.

Виникає запитання чи справді відповідні ради остаточно виведені із кола суб'єктів реєстрації прав на землю з формально-юридичної точки зору, на яке не здатен дати чіткої відповіді пункт 3 Прикінцевих положень нового Земельного кодексу України. Як бачимо, маємо ще один юридично-технічний недолік чинного Земельного кодексу України, в якому закладено модель перебудови системи органів реєстрації прав на землю, але не доведено до логічної завершеності саме на рівні правового інституційно-функціонального забезпечення.

Зазначимо, що у період незалежності України, поряд з 1) неадекватно превалюючим підзаконним нормативно-правовим рівнем регулювання суспільних відносин у сфері реєстрації прав на землю та 2) неузгодженістю між різними рівнями нормативно-правового регулювання зазначених відносин (підзаконним рівнем та рівнем законів), ще одним доказом непослідовної динаміки інституційно-функціонального правового забезпечення реєстрації прав на землю, можна назвати 3) неузгодженість між актами навіть у межах одного і того самого рівня нормативно-правового регулювання.

Наприклад, ще до часу прийняття Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року серед підзаконних нормативно-правових актів також не було узгодженості: підпункт 11 пункту 4 Положення про Державний комітет по земельних ресурсах і тоді передбачав, що реєстрацію договорів оренди земельних ділянок здійснює Держком-

зем, а Порядок державної реєстрації договорів оренди землі, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1998 року [26] передбачав (пункт 3), що "державна реєстрація договорів оренди проводиться виконавчим комітетом сільської, селищної та міської ради, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за місцем розташування земельної ділянки", тим часом як за державними органами земельних ресурсів цим Порядком було залишено лише повноваження забезпечення такої реєстрації та ведення відповідних книг (пункти 4, 13).

Про непослідовне регулювання відносин у сфері реєстрації прав на землю на підзаконному нормативно-правовому рівні свідчила ще одна суперечність, що існувала між пунктом 3.3. Інструкції "Про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на 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" [16] та підпунктами 12 пункту 4, 8 пункту 4, 11 пункту 4 Типових Положень (відповідно) про Київське і Севастопольське міське управління земельних ресурсів, про районний відділ земельних ресурсів, про міське (міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділ) земельних ресурсів [130] у частині реєстрації договорів на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди). Інструкція відносила таке повноваження до відання районних, міських, селищних, сільських рад, а Типові Положення - до відання відповідних органів земельних ресурсів, що не додавало чіткості інституційно-функціональному забезпеченню реєстрації прав на землю.

Певне бачення інституційно-функціональних засад реєстрації прав на землю міститься також і у Тимчасовому порядку ведення державного реєстру земель, затвердженому наказом Держкомзему України

До набуття чинності Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року законодавство України передбачало існування такого роду договорів, відмежовуючи "договори на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди)" від договорів оренди землі. Відповідно і реєстрація відомостей, отриманих з цих правопосвідчувальних документів здійснювалась у різних книгах, передбачених зазначеною Інструкцією: "Книгах записів (реєстрації) договорів на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди)" та "Книгах записів державної реєстрації договорів оренди землі".

від 2 липня 2002 року [47]. Зазначений документ визначає поняття адміністратора, оператора та реєстратора державного реєстру земель та їх повноваження. Зокрема, адміністратором державного реєстру земель є Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах, що забезпечує створення та функціонування державного реєстру земель, відповідає за достовірність і збереження даних, захист від несанкціонованого доступу та руйнування бази даних автоматизованої системи державного земельного кадастру, має повний прямий доступ до неї. Операторами державного реєстру земель визначено структурні підрозділи Центру державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах, що проводять приймання, перевірку та систематизацію реєстраційних карток земельних ділянок, здійснюють видачу та реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди (суборенди) землі, ведуть книгу реєстрації, формують Поземельну книгу та не мають прямого доступу до бази даних автоматизованої системи державного земельного кадастру. Реєстраторами державного реєстру земель за визначенням є структурні підрозділи Центру державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах, які мають доступ та вносять відомості до бази даних автоматизованої системи державного земельного кадастру, ведуть Поземельну книгу, здійснюють видачу та реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди (суборенди) землі, а також ведуть книгу реєстрації.

Крім того, що зазначений нормативно-правовий акт теж суперечить статті 15 Земельного кодексу України, окреслені вище думки щодо правопосвідчувальної якості електронних документів, передбачених Тимчасовим порядком ведення державного реєстру земель залишилися справедливими.

Виходячи з аналізу інституційно-функціонального забезпечення реєстрації прав на землю, очевидним є висновок, що три наведені вище негативні тенденції зберігаються в чинному законодавстві і зараз, що обумовлює, на нашу думку, необхідність дієвих заходів з боку законодавця, спрямованих на ліквідацію зазначених недоліків.

На жаль, сьогодні можна виявити немало тривожних симптомів процесу нормотворення у сфері реєстрації прав на землю. З цієї точки зору надзвичайно показовими під час прийняття нових нормативно-правових актів, є випадки відмови від прогресивних ідей, що вже отримали своє законодавче закріплення. Так, наприклад, попередній Земельний кодекс України [69], більш точно визначав місце реєстрації прав на землю у системі функцій державного управління у сфері використання, відтворення та охорони земель (хоча і містив термінологічно некоректне розуміння об'єкту реєстрації прав на землю). Так, стаття 98 передбачала, що: "Ведення державного земельного кадастру забезпечується проведенням топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань, реєстрацією землеволодінь та землекористувань і договорів на оренду землі, обліком кількості та якості земель, бонітуванням та економічною оцінкою земель." Неможливо не помітити, що законодавчо по-іншому виглядало співвідношення цієї функції з функцією ведення державного земельного кадастру. Якщо раніше із змісту статті 98 випливало, що реалізація однієї функції (ведення державного земельного кадастру) забезпечується реалізацією іншої функції (реєстрації прав на землю), то зараз, відповідно до статті 196 чинного Земельного кодексу України, функція ведення державного земельного кадастру *включає* функцію реєстрації, що може свідчити лише про те, що законодавець не схильний надавати останній самостійного значення.

Сюди ж можна віднести й фактичне нівелювання конституційного принципу "усі суб'єкти права власності рівні перед законом"⁹⁶ за допомогою норм нового Земельного кодексу України, яким ліквідована множинність суб'єктів реєстрації прав на землю, що існувала до цього, і, таким чином, створена з інституційної точки зору "однополярна" модель вирішення питань пов'язаних з легалізацією прав на земельні ділянки *всіх* форм власності єдиним органом - Держкомземом України. Суб'єкти права власності на землю, звичайно, залишились різними за цим кодексом, але виникнення прав на землю у Земельному кодексі України пов'язується не з діяльністю таких суб'єктів (наприклад, відповідних територіальних громад, або відповідних

Такий підхід зберігся лише на рівні "Положення про порядок ведення державного земельного кадастру", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України "Про порядок ведення державного земельного кадастру" від 12 січня 1993 року № 15 [131].

⁹⁶ Частина 4 статті 13 Конституції України від 28 червня 1996 року ф 106).

органів місцевого самоврядування, що виступають від їх імені - щодо земель комунальної власності), а з реєстраційною діяльністю зазначеного центрального органу державної *виконавчої* влади. Така правова ситуація створює суттєву перешкоду в механізмі реалізації наведеного конституційного принципу.

З нашого погляду, невинувато передчасно чинним Земельним кодексом України органи місцевого самоврядування фактично виведено із складу суб'єктів реєстрації прав на землю. Реалії сьогодення, а також позитивний досвід розвинених зарубіжних країн говорять про те, що система реєстрації прав на землю не обов'язково повинна бути централізована на всі 100 відсотків з точки зору інституційно-правового забезпечення її функціонування (наприклад, досвід Німеччини, Швейцарії). Достатньо лише згадати про економічний бік проблеми створення будь-якої централізованої системи органів для того, щоб замислитись над можливими (і не менш дієвими) способами покращення вже наявної системи, доведення її до досконалого рівня. З'ясування причин неефективності роботи системи, і грамотна ліквідація цих причин, а не руйнація всього попереднього з метою необдуманого запровадження чужорідних моделей правового регулювання, виступає головним заходом держави, який, між іншим, завжди виправдає вкладені у нього ресурси.

У будь-якому випадку, замість повної перебудови системи органів реєстрації прав на землю та неминуче - комп'ютеризації процесів реєстрації прав на землю (та ведення державного земельного кадастру взагалі), достатньо було б повноцінного впровадження інформаційних технологій та комп'ютеризації, яка, поряд із чітким розмежуванням компетенції різних органів реєстрації, вдалим правовим регулюванням процедур реєстрації, здатна була б забезпечити злагоджену роботу необмеженої кількості органів державної влади та місцевого самоврядування та оперативне внесення необхідних відомостей у відповідні реєстри (або єдиний електронний реєстр).

У зазначеному контексті, позитивною рисою законодавства, що діяло у цій сфері, можна вважати ведення протягом невеликого періоду у складі державного реєстру прав власності на нерухоме майно бази даних про право власності на землю, право постійного користування землею, договорів оренди землі та ведення у складі державного реєстру земель бази даних про об'єкти нерухомого майна, розташовані на цих землях, запроваджене постановою Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо створення системи реєстрації прав власності на нерухоме майно" від 16 травня 2002 року № 661 1132), у той час як органи ведення таких реєстрів залишалися різними.

Такий варіант вирішення проблеми також узгоджується із думками про те, що норми чинного законодавства, які б передбачали суб'єктів реєстрації прав на землю у вигляді органів (рад), що мають право представляти інтереси територіальної громади як власника землі, — були б важливою гарантією здійснення повноважень територіальної громади. Логічно, саме такі органи і повинні були б виступати суб'єктами реєстрації прав на землю як виду управлінської діяльності у сфері використання, відтворення та охорони земель. У цьому контексті створення зайвих законодавчих перепон у здійсненні такого управління, наприклад, у вигляді спеціально уповноваженого державного органу *виконавчої* влади з питань земельних ресурсів, який уповноважений здійснювати "державну реєстрацію земельних ділянок", як це передбачено статтею 15 Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року, напевно не є виправданим, і створить проблеми взаємодії цих органів, які вже складно буде вирішити простою інформатизацією. Тому, набагато перспективнішим, з погляду розвитку системи реєстрації прав на землю, було б належне виконання спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів - Держкомземом України - покладеного чинним законодавством на його органи на місцях завдання щодо належного забезпечення реєстрації прав на землю.

Як недолік інституційно-функціонального правового забезпечення реєстрації прав на землю в Україні, виходячи із аналізу відповідного законодавства, без перебільшення можна навести *незаконність* окремих реформаторських кроків міжрегіонального масштабу, здійснених у свій час в Україні.

Мається на увазі створення центрів державного земельного кадастру та запровадження ведення Поземельної книги у трьох областях України (Донецькій, Львівській, Київській області) і в місті Києві наказом Держкомзему України № 101 "Про створення регіональних центрів державного земельного кадастру та запровадження Поземельної книги", який і до сьогодні не зареєстрований у Міністерстві юстиції України, на порушення частини 3 статті 117 Конституції України .

⁹⁸ Незареєстрованим є також наказ Держкомзему України "Про удосконалення ведення Державного земельного кадастру в зв'язку з його автоматизацією" від 3 вересня 1999 року № 83 [104], яким затверджені Тимчасові методичні вказівки по веденню Державного земельного кадастру, що покладають ведення Державного реєстру земель на експерта з реєстрації землі районного (міського) відділу (управління) земельних ресурсів та визначають вимоги до особи, яка може бути експертом "з реєстрації землі".

Як бачимо, аналіз чинного законодавства свідчить про недосконалість та недостатність інституційно-функціонального правового забезпечення реєстрації прав на землю. Вважаємо, на рівні закону необхідно відновити множинність суб'єктів реєстрації прав на землю, та ввести посади державних реєстраторів в відповідних органах - суб'єктах реєстрації прав на землю (радах та відповідних органах державної виконавчої влади). Очевидною у такому випадку є необхідність у прийнятті окремого закону, присвяченого комплексному регулюванню відносин у сфері реєстрації прав на землю. Таким законом міг би стати Закон України "Про реєстрацію прав на землю."

Як і будь-який нормативно-правовий акт, що претендує на комплексність регулювання суспільних відносин, зазначений Закон повинен складатися, принаймні, з декількох розділів. На нашу думку, доцільною є наявність таких розділів: загальні положення; регулювання та управління у сфері реєстрації прав на землю; правовий статус державних реєстраторів в органах - суб'єктах реєстрації прав на землю; права та обов'язки заявника; порядок здійснення реєстрації прав на землю; взаємовідносини між суб'єктами реєстрації прав на землю, суб'єктами обліку земель, іншими органами; національна безпека в інформаційній сфері у галузі реєстрації прав на землю та інформаційно-технологічне і науково-технічне забезпечення реєстрації прав на землю; фінансування реєстрації прав на землю; відповідальність за порушення законодавства про реєстрацію прав на землю; міжнародне співробітництво у сфері реєстрації прав на землю; прикінцеві та перехідні положення⁹.

У зазначеному Законі доцільно закріпити визначення поняття реєстрації прав на землю як комплексної поліфункціональної категорії. Таке визначення бажано передбачити в розділі "Загальні положення". У даному розділі бажано також законодавчо встановити види реєстрації прав на землю. В окремих статтях зазначеного розділу доцільно окреслити законодавство у сфері реєстрації прав на землю, завдання законодавства про реєстрацію прав на землю, мету реєст-

" Необхідність існування таких розділів обумовлена не лише станом інституційно-функціонального правового забезпечення реєстрації прав на землю, а також і недостатнім процесуально-правовим забезпеченням зазначеної діяльності та станом правового забезпечення юридичної відповідальності за правопорушення у зазначеній сфері, як буде доведено нижче. Детальніше див. підрозділи 2.2,2.3 даної роботи.

рації прав на землю, завдання реєстрації прав на землю, основні принципи реєстрації прав на землю¹⁰⁰. Визначення та диференціації у зазначеному розділі потребують також об'єкти реєстрації прав на землю, суб'єкти реєстрації прав на землю, суб'єкти, що забезпечують проведення реєстрації прав на землю, заявники.

Закон України "Про реєстрацію прав на землю" може містити окремий розділ, присвячений питанням регулювання та управління у сфері реєстрації прав на землю. Логічно, він має містити статті, якими буде визначено компетенцію Верховної Ради України у галузі реєстрації прав на землю, компетенцію Верховної Ради Автономної Республіки Крим у зазначеній сфері. У межах цього розділу є бажаними також окремі статті, які б окреслювали систему органів державного управління у сфері реєстрації прав на землю, компетенцію Кабінету Міністрів України, компетенцію Уряду Автономної Республіки Крим, компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері реєстрації прав на землю. Те саме стосується і статей, які мають чітко визначити компетенцію у сфері реєстрації прав на землю спеціально уповноваженого органу державної виконавчої влади з питань земельних ресурсів, Центру державного земельного кадастру при спеціально уповноваженому органі державної виконавчої влади з питань земельних ресурсів, а також компетенцію структурного підрозділу з питань захисту інформації спеціально уповноваженого органу державної влади у сфері забезпечення охорони державної таємниці (на сьогодні, таким органом є департамент спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України [133]), оскільки дані про реєстрацію прав на землю можуть містити відомості, що є державною таємницею⁰¹.

У Законі України "Про реєстрацію прав на землю" бажаним є також існування окремого розділу, присвяченого правовому статусу

Наприклад, принцип легалізації прав на землю, принцип поліфункціональної спрямованості реєстрації прав на землю, принцип достовірності відображення відомостей у правопосвідчувальних документах, принцип здійснення реєстрації прав на землю на основі широкого використання інформаційних технологій, принцип забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері тощо.

¹ У цьому контексті повноваження "забезпечення додержання законодавства з питань державної таємниці", що закріплено за відповідними територіальними органами Держкомзему України, позбавлене бажаної конкретики у контексті якісного правового забезпечення реєстрації прав на землю [111].

державних реєстраторів у відповідних органах - суб'єктах реєстрації прав на землю. На нашу думку, зазначеним Законом доцільно ввести існування таких посад в усіх суб'єктах реєстрації прав на землю та покласти на них повноваження приймати рішення про реєстрацію прав на землю, про відмову та про відстрочення¹⁰² реєстрації прав на землю. Відповідні статті даного розділу можуть містити: вимоги, що висуваються до особи, для зайняття цієї посади (наявність спеціальної освіти, визначеного віку, передбачити вимоги несумісності із зайняттям посади державного реєстратора), чітке коло прав, обов'язків державного реєстратора, гарантії незалежності та неупередженості державного реєстратора суб'єкту реєстрації прав на землю.

У цьому розділі доцільною є стаття, яка може містити норму, наприклад, такого змісту: "Державний реєстратор не має права проводити реєстрацію відомостей про права на землю, якщо суб'єктом такого права буде виступати він сам або його близькі родичі ". Рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації прав державного реєстратора на землю, а також прав на землю його близьких родичів приймає будь-який інший державний реєстратор за поданням державного органу, який готує висновок про реєстрацію або про відмову в реєстрації прав цих осіб на землю".

Зазначений розділ може містити також статтю, що буде присвячена питанням організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності державного реєстратора відповідного суб'єкта реєстрації прав на землю.

Регулювання взаємовідносин між суб'єктами реєстрації прав на землю, а також між суб'єктами реєстрації прав на землю та суб'єктами обліку земель, іншими органами структурно можуть бути винесені в окремий розділ Закону та мають бути спрямовані на регламентацію засад, на яких ґрунтуються взаємовідносини, пов'язані головним чином з обміном інформації між суб'єктами реєстрації прав на землю, суб'єктами обліку земель, суб'єктами ведення інших поресу-

¹⁰² Пропозиція запровадження "призупинення державної реєстрації прав на нерухоме майно" висловлена в проекті Закону України "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно" (стаття 18) [83, с. 8).

¹⁰³ Пропозиція такого обмеження дій реєстратора висловлена авторами проекту Закону України "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно", частина 2 статті 39 якого передбачає, що: "Рішення про реєстрацію прав на нерухоме майно приймається іншим реєстратором" [83, с. 14].

рсових кадастрів та іншими органами. У межах даного розділу доречною буде також стаття, увагу в якій буде приділено стандартам та форматам обміну відповідними даними¹⁰⁴.

Розділ "Права та обов'язки заявника" Закону України "Про реєстрацію прав на землю" доцільно присвятити питанням визначення прав заявника у процесі здійснення реєстрації прав на землю, обов'язків заявника (наприклад, обов'язкові надати правдиву інформацію, яка необхідна на стадії порушення процедури реєстрації прав на землю, а також на стадії перевірки поданих документів). Багато також, щоб зазначений розділ містив окрему норму, якою будуть передбачені гарантії прав заявника.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що:

1. Інституційно-функціональне забезпечення реєстрації прав на землю носить підзаконний характер, що не відповідає вимогам часу та не свідчить про реалізацію окремих конституційно-правових засад реєстрації прав на землю опосередковано визначених Основним Законом України.

2. Нормативно-правові акти рівня закону, як складова інституційно-функціонального правового забезпечення зазначеної діяльності, на сьогодні, характеризується невинуватою бланкетністю.

3. Інституційно-функціональним засадам реєстрації прав на землю, виходячи зі стану чинного законодавства, властива нечіткість (термінологічна плутанина, підміна понять у відповідних нормативно-правових актах) та неузгодженість (між різними рівнями нормативно-правового регулювання відповідних відносин - підзаконним рівнем та рівнем законів - та між актами навіть у межах одного і того ж рівня нормативно-правового регулювання).

4. Аналіз інституційно-функціонального забезпечення реєстрації прав на землю може виявити незаконність окремих реформаторських заходів, здійснених в Україні.

5. Зазначене вище обумовлює узагальнений висновок про неефективність існуючого інституційно-функціонального забезпечення реєстрації прав на землю та недостатність комплексного правового забезпечення у зазначеній сфері.

6. На нашу думку, очевидно є необхідність у прийнятті Закону "Про реєстрацію прав на землю", запропонованої структури та орієнто-

Про необхідність встановлення державних стандартів обміну даними зазначають у спеціальній літературі [134, с 6-7; 135. с. 10-16].

вного змісту (додаток А), присвяченого комплексному регулюванню відносин у сфері реєстрації прав на землю, який здатен покращити якість правового (у тому числі й інституційно-функціонального) забезпечення зазначеного виду діяльності.

2.2. Процесуально-правове забезпечення реєстрації прав на землю

У законодавстві України відсутні конституційні норми безпосередньо спрямовані на процесуально-правове забезпечення реєстрації прав на землю. Основний Закон України [106] містить норми, які лише опосередковано стосуються процедури такої реєстрації. Зокрема, стаття 14 передбачає: "Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.¹⁰⁵ Право власності на землю гарантується.¹⁰⁶ Це право набувається"¹⁰⁷ і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону."

Годі й шукати повноцінні норми, спрямовані на процесуальне забезпечення реєстрації прав на землю у Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 року [2], який не містить навіть визначення поняття такої реєстрації. Відповідно, процесуальні права та обов'язки учасників правовідносин у сфері реєстрації прав на землю у зазначеному кодексі, здебільшого, просто відсутні. Замість детальної регламентації, або, хоча б узагальненого закріплення процедури реєстрації прав на землю, зазначений нормативно-правовий акт лише констатує (частина 1 статті 202), що "реєстрація земельних ділянок" здійснюється у складі державного реєстру земель, а також, що "порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель є підставою для ... відмови в реєстрації земельних ділянок, або визнання реєстрації недійсною" (стаття 21).

Досить віддалене відношення до процедури реєстрації прав на землю мають і інші норми Земельного кодексу. Так, частина 1 статті 125 зазна-

Як зазначалося у попередніх розділах даної роботи, процедура реєстрації прав на землю, є одним із засобів такої охорони.

¹⁰⁵ За допомогою реєстрації прав на землю та механізму її правового забезпечення держава гарантує право власності та інші права на землю.

¹⁰⁶ І гадаємо, що в юридичній літературі до абсолютно всіх правових моделей приватизації та набуття права власності на земельні ділянки включають як обов'язкову стадію відповідну реєстраційну процедуру [8. с 230, 240- 267].

ченого нормативно-правового акту передбачає лише, що "право власності та право постійного користування на земельну ділянку виникає після одержання її власником або користувачем документа, що посвідчує право власності чи право постійного користування земельною ділянкою, та його державної реєстрації"¹⁰⁹ (до речі, невідомо чому називаючи відповідних заявників власниками або користувачами ще до моменту реєстрації, а значить, і до моменту виникнення відповідного статусу).

У свою чергу наголосимо, що і "одержання" зазначеного документа і відповідна реєстрація, з юридичної точки зору, не є тотожними категоріями. Проте, як бачимо, чинний Земельний кодекс не містить ні регламентації порядку одержання, ні порядку державної реєстрації, хоча, логічно, саме цей нормативно-правовий акт покликаний повноцінно регулювати найбільш широкий спектр земельних відносин, у тому числі і процедурний аспект відносин у сфері реєстрації прав на землю.

У межах такої процедури особи, задіяні у процесі реєстрації прав на землю вступають між собою у відповідні правовідносини. А оскільки суб'єкти правовідносин у сфері реєстрації прав на землю наділені правами та обов'язками¹⁰⁸, багато з яких зазначеним нормативно-правовим актом в існуючій редакції навіть не згадуються¹⁰⁹, на даний момент, не можна констатувати наявності належного процесуально-правового забезпечення зазначеного виду діяльності, що наводить на думку про можливі вдосконалення Земельного кодексу України через внесення відповідних змін та доповнень до нього¹¹⁰.

Такі самі занепокоєння викликає і фактична відсутність у Земельному кодексі визначення принципів, на яких повинен базуватися державний реєстр земель державного земельного кадастру України, або хоча б згадування про завдання, власне, його ведення. Видається, що підходи, відображені у статті 195 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року, відносно завдань ведення державного земельного кадастру взагалі, орієнтують лише на інформаційну фу-

нкцію, яку виконує зазначений вид діяльності, але, як зазначалося, процедура реєстрації прав на землю, поряд із зазначеною, виконує також і легалізаційну та екологічну функції, які теж обумовлюють необхідність закріплення відповідних завдань на законодавчому рівні, не кажучи вже про цілком виправдану та назрілу необхідність відвести реєстрації прав на землю місце самостійної функції державного управління¹², а не складової функції ведення державного земельного кадастру, як це закріплено у зазначеному кодексі.

Певний інтерес у контексті процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю складають частини 3 та 4 статті 142 Земельного кодексу України, які передбачають можливість припинення права постійного користування земельною ділянкою у разі добровільної відмови землекористувача, яке здійснюється за його заявою до власника земельної ділянки. Власник земельної ділянки на підставі заяви землекористувача уповноважений приймати рішення про припинення права користування земельною ділянкою, про що повідомляє органи реєстрації.

Але, нагадаємо, що реєстрація виконує легалізаційну функцію, тобто у результаті реєстрації відбувається не тільки виникнення відповідного права на земельну ділянку, як складової відповідного земельного-правового статусу, а й зміна або припинення такого права. Таким чином, рішення власника без наявності рішення відповідного органу — суб'єкту реєстрації прав на землю не свідчить про припинення відповідного права на земельну ділянку та не становить собою юридичного факту, з яким пов'язуються легалізаційні наслідки стосовно прав на землю. Отже, як бачимо, з двох цитованих вище норм Земельного кодексу, власне, процедури реєстрації прав на землю стосується лише фраза "...про що повідомляє органи реєстрації" (частини 4 статті 142), яка теж не може сприйматися як достатня для врегулювання відповідних правовідносин.

¹⁰⁹ Див. підрозділ 1.1 даної роботи.

* Як вже було зазначено, існує думка, що "державна реєстрація юридичних титулів прав на землю", в ході земельної реформи, набуває значення самостійної функції державного управління [75, с. 57]. Підкреслимо також, що такий вид діяльності як реєстрація прав на землю, набувши в двадцятому столітті характеру основного напрямку діяльності держави, а значить і самостійної функції державного управління, не втрапить такого важливого значення і після завершення земельної реформи.

Проте, зазначене не применшує значення даного рішення, задіяного у процесі припинення відповідного права на земельну ділянку, оскільки воно є обов'язковим елементом процесуальної форми, передбаченої статтею 142 Земельного кодексу, та приводом для відповідного повідомлення суб'єктів реєстрації.

У сфері процедурно-правового забезпечення реєстрації прав на землю Закон України "Про оренду землі" від 6 жовтня 1998 року [27] стосувався лише однієї зі стадій зазначеного виду діяльності - засвідчення факту реєстрації (в редакції до 2 жовтня 2003 року). Так, частина 2 статті 18 Закону передбачала, що: "Факт державної реєстрації засвідчується печаткою реєструючого органу з підписом уповноваженої на це особи та зазначенням дати реєстрації на всіх примірниках договору. Один зареєстрований примірник договору зберігається в органі, який здійснив його реєстрацію." На сьогодні правові норми, спрямовані на регулювання стадій реєстрації прав на землю в аналізованому Законі відсутні, відповідно, процесуально-правове забезпечення реєстрації прав на землю у зазначеному нормативно-правовому акті теж не можна визнати задовільним.

Нормативно-правовим актом, що передбачає стадії зазначеної процедури, є постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку державної реєстрації договорів оренди землі" від 25 грудня 1998 року [26].

Зокрема, передбачено наступні стадії:

1. Подання заяви та інших передбачених документів.
2. Формування реєстраційної справи.
3. Розгляд та аналіз поданих документів (включаючи перевірку на відповідність чинному законодавству).
4. Підготовка висновку про реєстрацію або відмову в реєстрації (враховуючи підготовку обґрунтування негативного висновку).^{1 4}

Дана стадія, до набуття чинності Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року, завершувалась передачею реєстраційної справи суб'єкту реєстрації прав на землю органом, що забезпечує реєстрацію прав на землю (яким був орган земельних ресурсів). На сьогодні, як зазначалося, реєструє і забезпечує реєстрацію один і той самий орґан ні і - за вимогами Земельного кодексу - Держкомзем України. Отже, виходячи із засад, визначених Земельним кодексом України, у той час як вимога підготовки висновку залишається, необхідність у передачі реєстраційної справи - відпала. Але, на порушення статті 15 зазначеного кодексу Наказом Держкомзему України від 2 липня 2003 року № 174 "Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель" [47] суб'єктом реєстрації визначено оператора (реєстратора), яким є державне підприємство - Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах, а конкретніше - його відповідний структурний підрозділ. Цим же наказом передбачено (пункт 2.7.) необхідність передачі (за актом приймання-передавання) оператору (реєстратору) реєстраційної справи для створення реєстраційної картки. Тому, виходячи із засад, визначених на підзаконному рівні, передача реєстраційної справи фактично буде здійснюватися, але таку діяльність не можна на сьогодні визнати законною.

5. Засвідчення факту державної реєстрації¹¹⁵ (поставлення підпису та гербової печатки на первинному правопосвідчувальному документі).

6. Оформлення вторинного документа (здійснення відповідного запису та його належне оформлення).

7. Повідомлення заявника про результати реєстрації прав на землю (результати оформлення відповідного договору та документів державного реєстру земель).

Порядок реєстрації договорів оренди землі передбачає також підстави відмови у реєстрації прав на землю (пункт 9), порядок оскарження рішення про відмову в реєстрації (пункт 16), строки проведення реєстрації (пункт 11, 12) і порядок перереєстрації та поновлення договорів оренди землі (пункт 17). Але, нагадаємо, що наведене процедурне забезпечення реєстраційної діяльності, є процесуально-правовим забезпеченням лише одного з декількох видів реєстрації прав на землю¹¹⁶ та залишається закріпленим на підзаконному рівні, що, як зазначалося, не узгоджується із засадами, визначеними Основним Законом України та чинним Земельним кодексом.

Цитована у попередніх підрозділах даної роботи, Інструкція "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", затверджена наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 4 травня 1999 року [16], у контексті процесуального забезпечення реєстрації прав на землю, не дивлячись на свою багатообіцяючу назву, містить лише бланкетну норму (одне речення). Мова іде про пункт 3.5., який передбачає, що "ведення книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі встановлюється наказом

¹¹⁵ Пункт 13 Порядку [26] передбачає, що після засвідчення факту державної реєстрації (а в це поняття входить підпис уповноваженої особи та гербова печатка на договорі оренди землі) договір оренди реєструється у "Книзі записів державної реєстрації договорів оренди землі", а пункт 14: "датою реєстрації договору оренди у книзі записів є дата засвідчення факту державної реєстрації". Видається, що пункт 14 не можна трактувати так, що моментом реєстрації є момент засвідчення факту державної реєстрації, а подальший запис чи не запис у книгу не має юридичного значення для виникнення відповідного статусу. Швидше, виходячи з таких норм, орган земельних ресурсів повинен в той же час забезпечити належне оформлення такого засвідчення факту реєстрації у книзі.

¹¹⁶ Класифікація видів реєстрації прав на землю наведена у підрозділі 1.2 даної роботи.

Держкомзему України", що не можна назвати якісним процесуально-правовим забезпеченням реєстрації прав на землю.

Як зазначалося, Тимчасовий порядок ведення державного реєстру земель, затверджений Наказом Держкомзему України від 2 липня 2003 року [47], теж передбачає 7 стадій реєстрації, які стосуються здебільшого оформлення первинних та вторинних документів. Зокрема:

1. Подання заяви до суб'єкта реєстрації прав на землю, яким є за цим нормативно-правовим актом оператор (реєстратор), в межах повноважень якого є земельна ділянка;

2. Прийняття (від територіального органу земельних ресурсів за актом приймання-передавання) та перевірка (на предмет відповідності один одному) документів¹¹⁷, що надійшли до оператора (реєстратора).

3. Здійснення та засвідчення запису у томі розділу книги "записів реєстрації" державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі (оформлення вторинного документа).

4. Здійснення запису про реєстраційний номер у державному акті на право власності на земельну ділянку або державному акті на право постійного користування земельною ділянкою (оформлення відповідного первинного документа).

5. Здійснення та засвідчення запису в реєстраційній картці (вторинному документі).

6. Включення (підшивка) одного примірника реєстраційної картки до сформованої Поземельної книги.

7. Передача (за актом приймання-передавання) реєстратору (оператору) одного примірника реєстраційної картки для подальшого внесення відомостей у електронний реєстр (до бази даних автоматизованої системи державного земельного кадастру), а також передача (за актом приймання-передавання) територіальному органу земельних ресурсів одного примірника відповідного державного акта.

Отже, чинне законодавство, з точки зору процедурного забезпечення реєстрації прав на землю, неадекватно підходить до правового регулювання останньої оскільки належний рівень процесуально-

Такими документами є по 2 примірники належно оформленої але ще не зареєстрованої реєстраційної картки та державного акта, а також документи, що подає заявник відповідно до пунктів 9.1.1., 9.2.1., 9.3.1., 9.4.1. Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель [47].

правового забезпечення реєстрації прав на землю (рівень законів) залишається незабезпеченим, а стадії державної реєстрації прав на землю залежно від виду останньої різняться, що свідчить про відсутність єдиної процедури, що спроможна була б надати прозорості процесу реєстрації прав на землю.

Процесуально-правове забезпечення деяких різновидів реєстрації прав на землю (наприклад, реєстрації, спрямованої на виникнення, зміну або припинення прав відповідних осіб, що впливають з встановлених обтяжень та обмежень) залишається на низькому рівні, що обумовлено відсутністю механізмів реалізації окремих правових норм (наприклад, норми частини 3 статті 100 Земельного кодексу України, яка пов'язує виникнення права земельного сервітуту із реєстрацією, що здійснюється у порядку, передбаченому для реєстрації прав на землю). Як відзначалося, проблемний момент полягає у тому, що порядок реєстрації прав на землю, передбачений новим Земельним кодексом України, просто не враховує наявність зазначеної норми статті 100, оскільки, по-перше, не передбачає вторинного документа, в якому здійснювалась би така реєстрація, а по-друге, виводить Поземельну книгу (яка була таким документом до моменту набуття чинності нового кодексу¹¹⁸) із складу такого роду документів, передбачивши, що поземельна книга містить лише "відомості про земельну ділянку". Для запису відомостей про права передбачена інша книга, структура якої не дає можливості (крім графи 9 розділу 4) зареєструвати відомості про обтяження або обмеження.

Звичайно, можна спробувати довести, що категорія "відомості про земельну ділянку"¹¹⁹ включає в себе також і відомості про встановлені обтяження та обмеження (тим більше, що такий підхід існу-

¹¹⁸ Інструкцією про порядок ведення Поземельної книги, затвердженої наказом Держкомзему України № 101 від 10 вересня 1998 року "Про створення регіональних центрів державного земельного кадастру та запровадження Поземельної книги" [59] було передбачено, що "до складу Поземельної книги входить (додається) ... *опис обтяжень (обмежень прав)*, опис прав власності", останні з яких повинні вноситись, відповідно до нового Земельного кодексу, до "Книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок".

¹¹⁹ Земельний кодекс, як зазначалося, не розкриває обсяг зазначеної категорії, що обумовлює необхідність внесення до нього відповідних доповнень, або/та розкриття поняття "відомості про земельну ділянку" в запропонованому Законі України "Про реєстрацію прав на землю".

вав у чинному законодавстві на підзаконному рівні до набуття чинності нового Земельного кодексу і існує зараз' '), але, за наявності законодавчо закріпленого поділу на рівні закону¹²² відомостей про права на землю на: а) відомості про документи, що посвідчують права на землю та б) відомості про земельні ділянки, такі спроби залишаться приреченими бути хитко аргументованими.

У цьому контексті варто зазначити, що достатньо прогресивною новелою проекту Земельного кодексу України, прийнятому Верховною Радою України у першому читанні 6 липня 2000 року [17, с 24-45], було віднесення відомостей про встановлення земельного сервітуту до невід'ємної частини документа, що посвідчує право відповідного суб'єкта на земельну ділянку, на яку встановлено земельний сервітут (частина 2 статті 115), але, зазначене положення не отримало свого подальшого законодавчого закріплення.

Прогресивним (хоча і таким, що дещо не узгоджується із Земельним кодексом, виходячи із назви книги державного реєстру земель, яка стосується інформації про права на землю) є також закріплення на підзаконному рівні можливості внесення відомостей про обтяження до Книги реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі¹²⁴, але така можливість передбачена лише щодо 4-го розділу книги, який стосується записів реєстрації договорів оренди землі. У даному випадку підзаконний нормативно-правовий акт

¹²⁰ Зокрема, пунктом 2.6. Тимчасових методичних вказівок щодо ведення Державного земельного кадастру, затверджених наказом Держкомзему України "Про удосконалення ведення Державного земельного кадастру в зв'язку з його автоматизацією" від 3 вересня 1999 року № 83 [104] було визначено, що Поземельна книга містить відомості про кадастровий номер, місцезнаходження, площу, цільове призначення, правовий режим у тому числі обтяження та обмеження щодо використання землі, вартість земельної ділянки, кадастровий план.

¹²¹ Див. пункт 12.7.2. Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель [47], який передбачає, що Поземельна книга містить відомості про ... документи на підставі яких набуто право власності (користування) земельною ділянкою, земельні сервітутти, обмеження використання права власності (користування) земельної ділянки.

¹²² Критерієм такого поділу є вимоги статті 202 Земельного кодексу України [2].

¹²³ У цьому випадку зазначеними документами, логічно, повинні були б виступати такі первинні правостановлювальні документи як договір, або рішення суду про встановлення земельного сервітуту, або договір про обмеження прав на земельну ділянку (але не виступають в силу статті 126 Земельного кодексу України).

¹²⁴ Абзац 15 пункту 9.4.3. Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель [47].

випередив можливі зміни до Земельного кодексу у цій частині, але, як бачимо, такий крок є паліативним оскільки всі інші розділи зазначеної книги не містять граф призначених для внесення відомостей про обмеження, обтяження.

Можливо саме ситуація щодо правового регулювання на рівні Земельного кодексу у частині реєстрації відомостей про обмеження, обтяження і викликала існування на підзаконному рівні такого земельно-правового документа як реєстраційна картка земельної ділянки, існування якого Земельним кодексом не передбачено, але який на нашу думку теж є вторинним правопосвідчувальним документом, враховуючи характер засвідчення достовірності відомостей що містяться в ньому (по черзі у цьому документі таке засвідчення здійснюють реєстратор (оператор), керівник територіального органу земельних ресурсів, оператор (реєстратор), а також, якщо мова іде про примірник реєстраційної картки, що передається реєстратору після цього *цда* внесення даних у електронний реєстр, - знову реєстратор, який ставить відповідний штамп та підпис). Причому відомості про тип документа обмеження, код та тип обмеження, ідентифікаційний код суб'єкта права, на користь якого встановлюються обмеження, площу, на яку поширюється дія обмеження (обтяження) прав на земельну ділянку, земельного сервітуту, розмір плати за встановлення земельного сервітуту, дату початку дії обмеження, дату закінчення дії або термін дії обмеження (обтяження) прав на земельну ділянку, земельного сервітуту та про підставу встановлення обмеження чи земельного сервітуту, нотаріуса, який посвідчив договір земельного сервітуту, судовий орган, який прийняв рішення про встановлення земельного сервітуту підлягають внесенню у реєстраційну картку реєстратором (оператором)¹²⁵ ще до стадії передачі виконавцем робіт необхідних матеріалів територіальному органу земельних ресурсів для погодження. Оператор (реєстратор) же вносить відомості про реєстраційний номер державної реєстрації обмеження (обтяження) прав на земельну ділянку, земельного сервітуту та дату такої реєстрації¹²⁶ вже після стадії погодження матеріалів територіальним органом земельних ресурсів та у випадку передачі йому зазначеним ор-

¹²⁵ Абзаци 28-35 пункту 3.2. Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель [47].

¹²⁶ Пункт 3.4. Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель [47].

ганом 2-х примірників реєстраційної картки та державного акта для проведення власне реєстрації.

Специфіка безпосередньої складової комплексного об'єкта правовідносин у сфері реєстрації прав на землю¹²⁷ (відповідних юридично визначених, офіційно-документованих відомостей) суттєво впливає на характер прав та обов'язків суб'єктів таких правовідносин, адже діяльність останніх є спрямованою безпосередньо саме на цей об'єкт. У зв'язку з чим, невід'ємну частину законодавства, у сфері процесуально-правового забезпечення діяльності, спрямованої на такий об'єкт, становить певний блок законодавства про інформацію, що надає правовідносинам у сфері реєстрації прав на землю характеру інформаційних земельних правовідносин'⁸.

Надзвичайно цікавим у даному випадку є те, що, незважаючи на наявність досить розгалуженого законодавства про інформацію, специфіка правового режиму відомостей про реєстрацію прав на землю залишається у ньому, здебільшого, невизначеною. Зокрема, згідно із Законом України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 року [57], юридично визначені, офіційно-документовані, конкретні відомості (інформація) про права на землю "підпадають" під визначення одночасно декількох видів інформації. Так, інформація про реєстрацію прав на землю є правовою інформацією, оскільки, відповідно до статті 22 Закону "Про інформацію", є сукупністю документованих відомостей про юридичні факти, правовідносини.

Зазначені відомості одночасно є інформацією про особу, оскільки, відповідно до статті 23 зазначеного Закону, є сукупністю відомостей про особу (наприклад, адреса суб'єкта відповідного права на землю). Джерелом документованої інформації про особу Закон визнає видані на її ім'я документи (наприклад, державний акт на право приватної власності на землю або інші первинні правостановлювальні документи), а також відомості про особу, зібрані державними органами влади та органами місцевого самоврядування у межах своїх повноважень (наприклад, ідентифікаційний код, який фіксується у вторинних документах — відповідній книзі).

Аналіз зазначених категорій див. в підрозділі 1.1. даної роботи.

¹²⁸ Див. статтю 8 Закону України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 року [57], якою у правовій площині закріплений досить давно відомий науці підхід до розуміння інформації як об'єкту інформаційних відносин [56, с 17].

Відомості про реєстрацію прав на землю також є інформацією державних органів та органів місцевого самоврядування, оскільки, відповідно до статті 21 зазначеного Закону, така інформація є офіційною документованою інформацією, яка створюється у процесі поточної діяльності виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У той самий час, відповідно до статті 24 зазначеного Закону, відомості про реєстрацію прав на землю, є інформацією довідково-енциклопедичного характеру, оскільки є систематизованими, документованими відомостями про навколишнє природне середовище (наприклад, державний реєстр земель, обидві книги якого містять документовані відомості про землю як головний елемент такого середовища).

Конкретні відомості про реєстрацію прав на землю, відповідно до статті 30 зазначеного Закону, можуть бути віднесені також до таємної інформації (тобто, до відомостей, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди ... суспільству і державі), адже, інформація, що міститься, наприклад, у детальному плані меж земельної ділянки, що закріплена на відповідному титулі за військовою частиною, може бути визнана, у порядку, передбаченому Законом України "Про державну таємницю" від 21 січня 1994 року [136], видом таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони. Отже, відомості про реєстрацію прав на землю, виражені у відповідних документах, за своїм характером не є лише відомостями, що становлять правову інформацію, в розумінні зазначеного Закону, а носять чітко виражений комплексний характер. Таку специфіку відомостей про реєстрацію прав на землю не враховано у чинному законодавстві, що може призводити до колізій навіть між різними нормами одного і того самого Закону України "Про інформацію".

Зокрема, якщо особа, за такої ситуації, звернеться до відповідного органу з інформаційним запитом, в якому зазначить про необхідність доступу до, наприклад, адреси іншої особи - суб'єкту відповідного права на землю, то у задоволенні такого запиту повинно бути відмовлено на підставі частини 3 статті 31 Закону України "Про інформацію", яка передбачає, що: "Забороняється доступ сторонніх осіб до відомостей про іншу особу, зібраних відповідно до чинного законодавства державними органами, організаціями і посадовими особами." І така відмова буде вкладатися у передбачений Законом режим інформації про особу. Але якщо особа звернеться до такого

органу - суб'єкту реєстрації прав на землю з інформаційним запитом щодо доступу до офіційних документів, які стосуються прав на землю і все одно з'ясує необхідну адресу¹, але вже "під виглядом" або у режимі інформації державних органів та органів місцевого самоврядування (ясна річ - з великим ступенем деталізації"), то, у цій частині, з формально-юридичної точки зору, порушення закону не буде.

Таким чином, режим діяльності, пов'язаної з наданням інформації у сфері реєстрації прав на землю (та процедура надання відомостей з Реєстру прав на землю державного земельного кадастру України¹³⁰ зокрема) потребує спеціального правового регулювання у чинному законодавстві на рівні закону. Таким законом міг би бути Закон України "Про реєстрацію прав на землю"¹³¹.

Враховуючи попередньо викладені підходи щодо розмежування окремих процесуальних моделей у сфері реєстрації прав на землю та

Див., наприклад, варіант сиегеми реєстрації прав на землю, впроваджений у життя у Радехівському районі Львівської області [103, с 18-29], будова та зміст комп'ютерних вікон якої дозволяє легко з'ясувати інформацію, віднесена до персональних даних Законом України "Про інформацію". У цьому контексті видається, що не слід робити відкритою для загального доступу інформацію про усі попередні угоди із земельною ділянкою, відомості про правовий режим якої зареєстровано. Якщо реєстрація вже відбулась, у таких даних просто немає потреби для третіх осіб. Натомість у чинному законодавстві можна передбачити інститут перевірки (на вимогу заінтересованої особи) законності набуття суб'єктом права на землю. Така робота може бути покладена на відповідних посадових осіб в органах, що здійснюють реєстрацію прав на землю. Її результатом може бути видання відповідної довідки (без зазначення всіх угод, об'єктом яких була дана земельна ділянка). Така послуга може бути платною.

¹³⁰ Нагадаємо, що наказ Держкомзему України "Про затвердження Положення про порядок надання земельно-кадастрової інформації місцевими державними органами земельних ресурсів" від 3 серпня 1999 року № 75 [137] був скасований цим же органом (наказ від 17 серпня 1999 року Х° 79) у зв'язку з відмовою Мінюсту України у державній реєстрації (лист Мінюсту України від 11 серпня 1999 року № 30-32-808). На сьогодні, діє постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг на платній основі державними органами земельних ресурсів" від 1 листопада 2000 року [112] та спільний наказ Державного комітету України по земельних ресурсах. Міністерства фінансів України та міністерства економіки України "Про затвердження Розмірів оплати земельно-кадастрових робіт та послуг" від 15 червня 2001 року [138], а також наказ Держкомзему України "Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель" від 2 липня 2003 року [47].

¹³¹ При цьому не відкидається можливість внесення відповідних змін та доповнень і до Закону України "Про інформацію".

у сфері обліку відповідних даних, переконливою видається теза, згідно з якою у межах блоку законодавства про інформацію, певна група нормативно-правових актів (а саме, нормативно-правових актів, що становлять масив законодавства у сфері електронної (автоматизованої) реєстрації прав на землю) не стосується процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю. Зазначені нормативно-правові акти, на сьогоднішній день, становлять сферу процесуально-правового забезпечення обліку відповідних даних. Відповідно, процедури, пов'язані із внесенням центрами державного земельного кадастру відомостей у автоматизовану систему ведення державного земельного кадастру України, передбачені чинним законодавством [47], на сьогодні, не належать до процедур реєстрації прав на землю. Нагадаємо, що така особливість, обумовлена відсутністю закріпленого у чинному законодавстві причинно-наслідкового зв'язку між внесенням відомостей про права на землю у належні електронні документи та виникненням відповідного правового статусу заявника (статусу землевласника або землекористувача).

Отже, до сфери процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю, не відносяться і процесуальні норми та заходи, що передбачені: Законом України "Про захист інформації в автоматизованих системах" від 5 липня 1994 року¹³³ [139], Програмою автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру¹³¹, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 2 грудня 1997 року [140], розпорядженням Кабінету Міністрів України "Про проведення у Львівській області експерименту із створення єдиної інфор-

Див. підрозділ 2.1. даної роботи.

¹³³ Дія зазначеного закону поширюється на будь-яку інформацію, що обробляється в автоматизованих системах, у тому числі і на інформацію про реєстрацію прав на землю, але лише у контексті забезпечення обліку такої інформації, а не у контексті процесуально-правового забезпечення легалізації прав на землю.

" Зазначена програма розрахована на 1998-2005 роки (щоправда, за реєстром Мінекономіки України дана програма вважається з терміном виконання до 2008 року: див. наказ Міністерства економіки України "Про реєстрацію державних цільових програм" від 24 травня 2001 року [141]. Нею передбачено ряд відповідних організаційних, науково-методичних, нормативно-правових, нормативно-технічних, програмно-технічних заходів з визначенням конкретних виконавців та термінів їх виконання. Вона визначає також організаційно-структурну побудову, схему інформаційних зв'язків, структуру інформаційної бази автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру.

маційної системи реєстрації земельних ділянок, об'єктів нерухомості та прав на них" від 9 серпня 2001 року¹³⁵ [142], Вказівкою Держкомзему України "Про організацію створення кадастрового реєстру" від 30 грудня 1997 року [143], а також заходи, що були передбачені постановою Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо створення системи реєстрації прав власності на нерухоме майно" від 16 травня 2002 року [132], а зараз передбачені Постановою Кабінету Міністрів України "Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру" від 17 липня 2003 року [114] тощо.

Зазначені нормативно-правові акти можна буде віднести до сфери процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю лише у випадку запропонованого у попередніх підрозділах даної роботи закріплення на належному законодавчому рівні правової норми, згідно з якою виникнення, зміна або припинення прав на землю буде пов'язуватись із внесенням відповідних відомостей належним суб'єктом реєстрації прав на землю у державний реєстр земель (Книгу записів... та Поземельну книгу), який ведеться в електронній формі, та засвідченням факту такого внесення електронним цифровим підписом¹³⁶.

Наявність такої норми надасть можливість розпочати освоєння нових горизонтів у процесуально-правовому забезпеченні реєстрації прав на землю, обумовлених інформаційно-технологічним та іншим науково-технічним забезпеченням процедур у сфері такої реєстрації. У такому випадку, до сфери процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю, з теоретичної точки зору, цілком обґрунтовано можна буде віднести норми Закону України "Про зв'язок" від 16 травня 1995 року [144] (оскільки інфраструктура автоматизованої (комп'ютеризованої) системи реєстрації прав на землю не може повноцінно розвиватися без оперативного обміну відповідними даними), Закону України "Про національну систему конфіденційного зв'язку" від 10 січня 2002 року [145], постанови Кабінету Міністрів

Зазначений акт визначає структуру і зміст кадастрового реєстру автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру з метою забезпечення збору та накопичення відповідної інформації при виконанні робіт по кадастровому та інших видах землеустрою для створення єдиної інформаційної основи ведення державного земельного кадастру.

¹³⁶ Детальніше про електронний цифровий підпис та про необхідність прийняття такої норми в інституційно-функціональному контексті див. підрозділ 2.1. даної роботи.

України "Про затвердження Положення про забезпечення режиму секретності під час обробки інформації, що становить державну таємницю, в автоматизованих системах" від 16 лютого 1998 року [146] та правові норми інших актів, які, на перший погляд, не мають відношення до сфери реєстрації прав на землю¹³⁷.

У контексті майбутнього розвитку високих технологій та їх впровадження у межах процедури реєстрації прав на землю, непогані перспективи для документів, задіяних у процесі такої реєстрації, створює також Указ Президента України "Про захист документів і товарів голографічними захисними елементами" від 15 листопада 2000 року [149], який запровадив в Україні з 1 січня 2001 року захист документів голографічними захисними елементами відповідно до Переліку таких документів, що його затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Служби Безпеки України. Хоча чинним законодавством не передбачений такий захист первинних правопосвідчувальних докумен-

тів, задіяних в процесі реєстрації прав на землю¹³⁸, вважаємо доцільним його впровадження, враховуючи важливість землі як природного ресурсу, а також статусу землевласника або землекористувача, на посвідчення якого спрямовано зазначені документи.

Перспективним напрямком розвитку технології реєстрації прав на землю вважаємо також створення такої форми державних актів, яка б зробила їх придатними до взаємодії та обробітки електронними засобами обробки інформації (вмонтований чіп у пластиковий державний акт на відповідне право на землю). У такому випадку державний акт може нести більший обсяг відомостей про місцезнаходження земельної ділянки, склад земель, наявність правового титулу, існуючі обтяження тощо. Це також набагато збільшить рівень захисту таких документів від підробок. Крім того, це унеможливить перекручення інфо-

В юридичній літературі висловлюється думка, згідно з якою стандарт може містити як техніко-юридичні, так і суто правові норми [147, с. 29]. У нашому випадку, такими нормами можуть бути норми цілого масиву державних стандартів України у галузі інформаційних технологій [148, с. 108-113].

Форми таких документів, передбачені постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою" від 2 квітня 2002 року [67], а також постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліків документів і груп товарів, які підлягають захисту голографічними елементами" від 5 липня 2002 року [150], не передбачають такої можливості.

рмації про реального власника, розміри земельної ділянки тощо, приховування інформації про існуючі обтяження правового титулу у разі переходів правового титулу, а також унеможливить пред'явлення такого документа як чинного, якщо він втратив юридичну силу.

Принаймні, як перехідний етап до запровадження державних актів з електронними чіпами, цілком слушно запровадити сканування документів що посвідчують відповідні права на землю (графічні файли). Але, найімовірніше, такі нововведення - справа майбутнього, незважаючи на те, що технології нашого часу дають змогу зробити це вже сьогодні, звичайно, за наявності належного фінансування. Наявний же стан справ, як зазначалося, залишає бажати кращого.

Як бачимо, спектр нормативно-правових актів у сфері процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю є достатньо вузьким, а законодавчий рівень - неналежним. Окремі нормативно правові акти, що повинні хоча б узагальнено визначати порядок ведення реєстрації прав на землю, не містять відповідних правових норм¹³⁹, інші - на сьогодні, взагалі не стосуються процедур реєстрації прав на землю¹⁴⁰.

Отже, необхідно дослідити, чи існують позитивні моделі правового регулювання відносин у сфері реєстрації прав на землю на законопроектному рівні.

Законопроектна робота, що ведеться у зазначеній сфері з 1997 року теж вирізняється певним динамізмом. Зокрема, парламентом України було розглянуто чотири проекти законів, що покликані регулювати відносини у зазначеній сфері. Але негативною рисою такого законотворчого процесу є те, що сфера реєстрації прав на землю, за задумом розробників цих законопроектів, повністю охоплюється сферою реєстрації прав на нерухоме майно, що, як зазначало-

У тому числі Положення про порядок ведення державного земельного кадастру України, затвержене постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 року [131], або наказ Держкомзему України "Про порядок ведення державного земельного кадастру" від 22 січня 1993 року [151].

¹⁴⁰ У тому числі наказ Держкомзему України "Про первинний облік земельних ділянок на основі застосування кадастрових номерів та стандарту бази даних автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру" від 12 жовтня 2000 року [152], тимчасові методичні вказівки по складанню кадастрових планів обмежень і обтяжень щодо використання земель, затверджені Держкомземом України 4 серпня 1999 року [153], Тимчасові методичні вказівки щодо присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам для ведення державного земельного кадастру, схвалені науково-технічною радою Держкомзему України 26 січня 1998 року (протокол № 1) [154].

141 ..
ся, навряд чи є виправданим як з доктринальної точки зору, так і з точки зору послідовності процесів реформування земельних правовідносин. До того ж, органом, що уповноважений здійснювати реєстрацію, законопроект Кабінету Міністрів України передбачав Агентство з питань реєстрації прав на нерухоме майно та його органи на місцях, яке повинно було бути підпорядкованим Міністерству юстиції України, а законопроект народних депутатів України Ткаленка І.І., Хмельового А.П. - Бюро реєстрації прав, що повинно було бути підрозділом Державного комітету з будівництва, архітектури та житлової політики. Звісно, і перше і друге відомства мають досить віддалене відношення до землі, за умов існування окремого органу спеціального державного управління у сфері реєстрації прав на землю як складової сфери використання, відтворення та охорони земель (Держкомзему України).

На запитання чому ці два різних органи повинні сперечатися за можливість реєструвати відповідні права дається класична відповідь — "гроші та вплив"[98, с 20] що, на нашу думку, відповідає істині, але не може виправдати пропозицію створення системи реєстрації прав *на нерухомість*, замість запровадження прозорої та відкритої для взаємодії (за рахунок комп'ютеризації) системи реєстрації *прав на землю*, по-перше, а, по-друге, пропозицію створення, за умов згаданого відомчого інтересу, ще однієї (паралельної) системи органів реєстрації, робота якої могла б базуватись на інформації усіх перерахованих вище органів (у тому числі Держкомзему України) [98, с 20].

Нагадаємо, що у літературі висловлюється слушна думка про те, що регулювання земельних відносин, у тому числі під час реєстрації прав на земельні ділянки, повинно ґрунтуватися на принципі забезпечення раціонального використання та охорони земель як специфічного об'єкта природи. Тому концепція реєстрації прав на землю повинна бути відмінною від тих положень, які закріплені цивільно-правовими нормами та стосуються реєстрації майнових прав на нерухоме майно [9, с 174]. Проте, у чинному законодавстві, можна відстежити зовсім інше усвідомлення потреб земельної реформи на сучасному етапі. Зокрема, Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки, схвалені Указом Президента України від 30 травня 2001 року [1], свідчать про усвідомлення необхідності запровадження *єдиної системи* "державної реєстрації земельних ділянок, об'єктів нерухомого майна та прав на них". Можливо, такому усвідомленню не в останню чергу сприяло запровадження починаючи з 1996 року проекту ТАСІS FDUK9501 "Реєстрація землі та іншої нерухомості і прав на них". Детальніше див. [155, с 7; 156, с. 6; 157, с. 7-8; 158, с. 8-9; 159, с. 9-10; 160, с. 10; 161, с. 10-11].

Вважаємо, що жоден із наведених законопроектів об'єктивно не є найкращим засобом виходу із ситуації, що склалася у законодавчому (процесуально-правовому та інституційно-функціональному) забезпеченні реєстрації прав на землю, оскільки крім концептуальних недоліків у підходах до побудови системи реєстрації прав на землю, окреслених вище, вони містять також цілий ряд суто юридично-технічних недоліків.

Зокрема, експертами робочої групи Кабінету Міністрів України з розробки та впровадження Національної системи реєстрації прав на нерухоме майно 15 вересня 1997 року було запропоновано проект Закону України "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно"[83, с. 1-14], який містив 44 статті. Зазначений проект складався з преамбули та шести розділів: розділ 1 "Загальні положення", розділ 2 "Державна реєстрація прав", розділ 3 "Документи, що подаються для державної реєстрації прав на нерухоме майно", розділ 4 "Реєстраційна документація", розділ 5 "Органи реєстрації", розділ 6 "Прикінцеві положення".

Серйозною вадою зазначеного проекту була спроба запровадити в Україні систему реєстрації прав на нерухомість (за задумом авторів - у тому числі землю), яка повинна була базуватися, фактично, на паперовій технології (незважаючи на те, що юридично частина 6 статті 2 закріплювала можливість здійснення реєстрації на електронних носіях). Про це свідчили частина 8 статті 2 та частина 11 статті 10 зазначеного проекту, які вказували на існування окремих журналів обмежень; стаття 20, яка передбачала ведення книг реєстрації заяв, книг покажчиків реєстру, стаття 21, 22, частина 2 статті 28, частина 3 статті 29 тощо.

Недоліком проекту було надто звужене розуміння державної реєстрації прав на землю. Так, частина 2 статті 2 передбачала, що "державна реєстрація прав на нерухоме майно - це внесення в реєстр відомостей про права власників і третіх осіб на нерухоме майно та інших необхідних відомостей, шляхом здійснення реєстраційних записів". Таке визначення реєстрації прав на нерухомість, а отже (за задумом авторів) і реєстрації прав на землю, відображало лише процедурний бік реєстраційної діяльності, применшуючи таким чином інші ознаки державної реєстрації прав на землю та інші важливі ас-

пекти (організаційні, управлінські тощо) цієї багатопланової поліфункціональної діяльності.

Стаття 8 проекту "Перелік прав, які реєструються" складалася з одного речення такого змісту: "В реєстрі прав підлягають реєстрації права власності, обтяжувальні та обмежувальні права на нерухоме майно", що знівелювало б самостійність та специфіку такого юридичного титулу як право користування землею, якби аналізований законопроект став чинним законом.

Не можна погодитися з варіантом правового регулювання, який було запропоновано у частині 1 статті 10 проекту Закону: "Реєстрація обтяжувальних та обмежувальних прав є обов'язковою і проводиться у семиденний строк з моменту їх виникнення, за заявою власника нерухомого майна або особи, на користь якої воно встановлено". Така норма закріпила б непрогресивні підходи щодо вирішення питання моменту виникнення обмежень та обтяжень прав на землю та суперечила б Земельному кодексові України у цій частині, у випадку її прийняття.

Більше того, частина 1 статті 13 зазначеного проекту встановлювала стосовно землі такі види правопосвідчувальних документів: "договір про надання у безстрокове користування земельної ділянки для будівництва індивідуального житлового будинку на праві особистої власності", "договір про надання житлово-будівельному колективу індивідуальних забудовників земельної ділянки для будівництва житлового будинку", державний акт на право приватної власності на земельну ділянку, договір купівлі-продажу (дарування, міни, довічного утримання), "інші акти законної передачі прав заявникові відповідно законодавства, що діяло в той час і в тому місці тощо". Стаття містила також перелік інших документів, що стосуються нерухомості.

Можемо констатувати, що дана стаття у відкритому (!) переліку містила перелік цілого ряду документів, що мали б певне відношення до землі, по-перше, не приділяючи особливої уваги тим з них, які, власне, посвідчували б права на землю та, по-друге, як наслідок, не відмежовуючи реєстрацію прав на землю від інших, подібних до неї процедур, що, напевно, не вкладалося б у рамки Земельного кодексу України, у випадку її прийняття, та у наявні теоретичні підходи до розуміння юридичної природи реєстрації прав на землю.

Аналізований проект Закону України "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно", підготовлений Кабінетом Міністрів України (стаття 26), передбачав лише 5 стадій державної реєстрації, причому під назвами:

- прийняття заяви про реєстрацію прав власності, інших обтяжувальних або обмежувальних прав;
- внесення відповідних записів в книгу реєстрації заяв;
- перевірка достовірності документів, відповідності їх вимогам законодавства;
- прийняття рішення про реєстрацію, або призупинення, або відмову в її проведенні;
- проведення реєстрації."

З наведеної норми видно, що такій стадії як "прийняття рішення про реєстрацію" передувала б стадія "внесення відповідних записів в книгу реєстрації заяв", але частина 2 статті 21 цього самого проекту передбачала, що "у книзі реєстрації заяв робиться посилання на *рішення про реєстрацію прав на нерухоме майно* (курсив - С.Г.), продовження строку або про відмову в реєстрації і зазначається дата прийняття рішення, прізвище, ім'я та по батькові реєстратора, що приймав рішення про реєстрацію прав на нерухоме майно, прізвище, ім'я та по батькові особи, що здійснила цей запис". Отже, у випадку законодавчого закріплення цих норм очевидним було б або протиріччя між двома статтями закону, або наявність ще однієї - не зазначеної в аналізованій статті стадії "внесення відповідних записів в книгу реєстрації заяв", але вже вдруге - тобто, після прийняття рішення про реєстрацію.

Великим недоліком запропонованого у 1997 році Кабінетом Міністрів України проекту можна було вважати наявність прогалин в правовому регулюванні багатьох відносин. Так, наприклад, стаття 36 проекту, що маїа достатньо конкретну та оптимістичну назву "Статус органів реєстрації", містила лише одне речення: "Органи реєстрації прав на нерухоме майно є юридичними особами, мають печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням і діють на підставі цього Закону, інших законодавчих актів", що ставило під сумнів, взагалі, необхідність прийняття зазначеного Закону у такій редакції та, певною мірою, дискредитувало сам процес наведеного нормотворення.

Структура проекту Закону також могла б бути кращою, оскільки не завжди була логічною. Так, наприклад, розділ 5 "Органи реєстрації" був передостаннім, а процедура реєстрації була передбачена, головним чином, у розділі 4 "Реєстраційна документація" та розділі 3 "Документи, що подаються до державної реєстрації прав на нерухоме майно".

Потребували свого вирішення і питання визначення компетенції Верховної Ради України у сфері реєстрації прав на землю, компетенції Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Кабінету Міністрів України, Уряду Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, спеціально уповноваженого органу державної виконавчої влади з питань земельних ресурсів та інших суб'єктів правовідносин у сфері реєстрації прав на землю.

Проект містив статтю 42 "Забезпечення захищеності документації", яка, відповідно до її змісту, не була самодостатньою, оскільки залишалася необхідність врегулювати цілий комплекс відносин, пов'язаних з інституційно-функціональним та іншим забезпеченням національної безпеки в інформаційній сфері у сфері реєстрації прав на землю. Питання чіткого визначення статусу заявника та державного реєстратора, а також гарантій прав заявника, гарантій незалежності та неупередженості Державного реєстратора залишились неохопленими законопроектом Кабінету Міністрів України. Те саме стосувалося і цілого ряду питань, пов'язаних із впровадженням інформаційних технологій у сфері реєстрації прав на землю, що не знайшли свого відображення у зазначеному проекті. Аналогічно, регулювання взаємовідносин між суб'єктами реєстрації прав на землю та іншими органами, стандартизації у галузі реєстрації прав на землю, відповідальності за порушення законодавства про реєстрацію прав на землю, міжнародного співробітництва у сфері реєстрації прав на землю також було відсутнє у проекті Закону України "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно", розробленому Кабінетом Міністрів України.

Але найбільш кричущим недоліком зазначеного проекту можна вважати спробу запровадити на території України чужорідний різновид системи реєстрації прав на землю порівняно з прогресивними засадами різновиду системи Торренса, вже закріпленими в чинному законодавстві України за роки незалежності.

У цій частині, цілком природно виглядають дії Верховної Ради України, яка відхилила постановою "Про проект Закону України Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно" від 7 липня 1999 року [162] "вдосконалений" проект Кабінету Міністрів України, який було подано на розгляд Верховної Ради України Президентом України у зв'язку з виданням Указу від 16 червня 1999 року "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно" [163]. Натомість постановою Верховної Ради України "Про проекти законів України щодо державної реєстрації прав на нерухоме майно" від 7 липня 1999 року № 838-XIV було прийнято за основу проект Закону України "Про державну реєстрацію прав на *об'єкти нерухомого майна*", поданий народними депутатами України І.І. Ткаленком та А.П. Хмельовим, що вже не можна сприймати як позитив, виходячи з концептуальних наукових підходів до розуміння юридичної природи державної реєстрації прав на землю. Цією постановою було доручено Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій доопрацювати проект Закону України "Про державну реєстрацію прав на об'єкти нерухомого майна" з урахуванням проектів законів України, поданих Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України Р.М. Шмідтом, З.В. Ромовською, та зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи і внести його на розгляд Верховної Ради України на друге читання.

Хронологічно, 14 вересня 2000 року зазначений комітет отримав доручення доопрацювати проект Закону України "Про державну реєстрацію об'єктів нерухомого майна та прав на них" (відмітимо, що назва зазначеного законопроекту у відповідній постанові сформульована вже на російський зразок) і внести його на розгляд Верховної Ради України на повторне друге читання [164].

Але і підготовлений до повторного другого читання проект Закону України "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно" [98, с 63-78] не був позбавлений ряду недоліків. Серед них, поряд зі збереженим підходом до розуміння реєстрації прав на землю як реєстрації прав на нерухомість (відповідно, органи державної реєстрації прав на місцях створюються на базі Бюро технічної інвентаризації-пункт 5 Розділу V законопроекту), можна навести і саме визначення державної реєстрації відповідних прав як офіційного *визнання і під-*

твердження державою виникнення, існування, обмеження (обтяження), переходу або припинення прав на нерухоме майно з обов'язковим внесенням відповідного запису до державного реєстру прав на нерухоме майно.

Як зазначалося у попередніх розділах даної роботи, таке розуміння реєстрації прав на землю, незважаючи на його поширеність у наукових джерелах та у чинних нормативно-правових актах, не відображає справжньої правової природи такого явища, з огляду на різновид системи Торренса, що існує у нашій країні. Підхід, що пропонується авторами цього законопроекту, був би справедливим у Росії, Канаді, Об'єднаному Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії тощо, де функціонує інший різновид зазначеної системи. Лише підтверджує таку думку норма частини 2 статті 4 зазначеного проекту, згідно з якою "zareєстровані права мають пріоритет над незареєстрованими", що абсолютно не вкладається у вимоги статті 125 Земельного кодексу України, і, що фактично є запозиченням із законодавства ряду інших країн, де діє не найкращий тип системи реєстрації Торренса.

Законопроект також містить термінологічно некоректні висловлювання на кшталт: "заява про державну реєстрацію прав на нерухоме майно має бути подана *правоволодільцем* (курсив - С.Г.) в місячний термін після виникнення цього права", що абсолютно не вкладається у концепцію легалізації будь-якого права на землю, осмислену науково [8, с 230, 240-267] та закріплену в чинному земельному законодавстві України; адже в особи юридично ще немає права на землю у момент подання відповідної заяви.

Крім того, за рядом норм (частина 5 статті 6, частина 3 статті 7, частина 5 статті 10, частина 2 статті 11, частина 6 статті 12, частина 4 статті 14, частина 4 статті 27) проглядається не завжди виправдана бланкетність щодо порядку надання відомостей з відповідного реєстру, порядку ведення державного реєстру прав та надання відомостей з нього, порядку формування та присвоєння реєстраційних номерів відповідним об'єктам тощо.

Існує також проект Закону України "Про державний земельний кадастр", розроблений Держкомземом України, але у частині, що стосується реєстрації прав на землю, зміст правових норм цього проекту майже тотожний попередньому проекту (так само закладено

ідею реєстрації нерухомого майна). Принципова відмінність - суб'єктами реєстрації прав на землю є державні реєстратори прав на нерухоме майно, що відповідають певним вимогам та отримали свідоцтва Держкомзему України.

Як бачимо, ситуація із законотворчістю у відповідній сфері лише загострює потребу в теоретичному обґрунтуванні необхідності розробки та прийняття якісно нового закону, який би комплексно та концептуально коректно врегулював відносини у сфері реєстрації прав на землю з урахуванням прогресивних інституційно-функціональних та процесуально-правових моделей правового регулювання та позитивного досвіду зарубіжних країн у відповідній сфері.

Цивільний кодекс України від 6 січня 2003 року [165], містить ряд новацій (наприклад, емфітевзис та суперфіцій як види речових прав на чужі земельні ділянки, повернення до моделі запровадження обов'язковості державної реєстрації правочинів щодо земельних ділянок), але у частині реєстрації прав на землю норми зазначеного кодексу (статті 182, 210, частина 3 пункту 2 статті 331, пункт 4 статті 334, пункт 3 статті 347, частина 2 пункту 2 статті 402, пункт 3 статті 640, стаття 657 тощо) за окремими виключеннями (наприклад, пункт 2 статті 182) є більш загальними відносно відповідних норм Земельного кодексу України [2]. Таким чином, правове регулювання відносин у сфері реєстрації прав на землю за новим Цивільним кодексом носить бланкетний характер (не кажучи вже про недолік у вигляді сприйняття цим кодексом тези, згідно з якою сфера реєстрації прав на землю, повністю охоплюється сферою реєстрації прав на нерухоме майно).

Певний інтерес з точки зору реєстрації обмежень (обтяжень) права власності на земельну ділянку та моменту виникнення прав на землю, що впливають із встановлених обмежень (обтяжень) становить також Закон України "Про іпотеку" від 5 червня 2003 року [166], що набрав чинності, так само як і Цивільний кодекс України, 1 січня 2004 року. Але на відміну від Цивільного кодексу (виходячи із змісту частин 2 статті 577, 1 статті 585, 1 статті 182 та частини 3 статті 640 якого іпотечний договір є укладеним з моменту державної реєстрації") Закон України "Про іпотеку" у частині 2 статті 3 передбачає, що "взаємні права і обов'язки іпотекодавця та іпотекодержателя за іпотечним договором виникають з моменту його нотаріаль-

ного посвідчення. У разі іпотеки, яка виникає на підставі закону або рішення суду, взаємні права і обов'язки іпотекодавця та іпотекодержателя виникають з дня вчинення відповідного правочину, на підставі якого виникає іпотека, або з дня набрання законної сили рішенням суду", у той час як із моментом державної реєстрації цей Закон пов'язує момент виникнення пріоритету права іпотекодержателя на задоволення забезпечених іпотекою вимог за рахунок предмета іпотеки. Із частини 1 статті 4 зазначеного Закону випливає, що у разі недотримання умови державної реєстрації іпотечний договір є дійсним, але вимога іпотекодержателя не набуває пріоритету відносно зареєстрованих прав чи вимог інших осіб на передане в іпотеку нерухоме майно.

Отже, легалізаційну природу державної реєстрації прав на землю, що випливає з норм Земельного кодексу (зокрема статті 111, оскільки обтяження нерухомого майна іпотекою вважається одним із видів обмежень прав на земельну ділянку) та Цивільного кодексу (норми наведених вище статей) буде знівельовано з часу набуття чинності Законом України "Про іпотеку", що не свідчить про виваженість реформування земельних відносин у сфері реєстрації прав на землю. У даному випадку пункт 2 прикінцевих положень Закону України "Про іпотеку", згідно якого законодавчі та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Законом, застосовуються у частині, що не суперечить цьому Закону, лише погіршує ситуацію пов'язану із тлумаченням норми частини 2 статті 111 Земельного кодексу України, згідно якої обмеження повинні бути зареєстровані.

Таким чином, беручи до уваги не тільки характер інституційно-функціонального забезпечення реєстрації прав на землю, а й характер наявного процесуально-правового забезпечення зазначеного виду діяльності, очевидно є необхідність прийняття Закону України "Про реєстрацію прав на землю"¹⁴³, який зміг би забезпечити належний законодавчий та якісний рівень процедури реєстрації прав на землю.

На нашу думку, питанням процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю повинен бути присвячений окремий розділ Закону під назвою, наприклад, "Порядок здійснення реєстрації прав на землю". Доцільно, щоб він містив у відповідних статтях ретельну

Детальніше див. підрозділ 2.1. даної роботи.

Постатейну структуру проекту даного закону див. у додатку А до даної роботи.

правову регламентацію відносин, пов'язаних з порушенням процедури реєстрації прав на землю, документами, що необхідні для цього (передбачити подання заяви про реєстрацію прав на землю, закріпити її обов'язкові реквізити, встановити перелік інших документів, необхідних для порушення процедури реєстрації прав на землю), та відносин, пов'язаних з формуванням реєстраційної справи, закріпити склад та реквізити документів реєстраційної справи) [167].

Така стадія реєстрації прав на землю як розгляд та перевірка поданих документів також має знайти свою регламентацію у відповідній статті даного розділу Закону. Це стосується й інших стадій: стадії підготовки висновку про реєстрацію або про відмову в реєстрації прав на землю (доцільно, щоб стаття Закону, присвячена зазначеній стадії містила вимогу обов'язковості вмотивування такої відмови); стадії прийняття рішення про реєстрацію прав на землю або про відмову в ній чи про відстрочення реєстрації прав на землю; стадії оформлення вторинних документів; стадії засвідчення факту реєстрації, а також стадії повідомлення заявника про результати реєстрації прав на землю.

У межах даного розділу бажано передбачити також підстави відмови у реєстрації прав на землю, підстави та термін відстрочення реєстрації прав на землю⁴⁴, строки проведення реєстрації прав на землю. Закон має також містити норми, присвячені моменту виникнення прав на землю, норми, що відображають принцип пріоритетності записів у вторинних документах перед записами у первинних правостановлювальних документах, порядок здійснення вторинної (поточної) реєстрації прав на землю, здійснення реєстрації обмежень прав на землю, а також норми, присвячені державному реєстру земель (закріплення визначення, принципів побудови реєстру та форми його ведення, визначення порядку його ведення, джерел отримання даних для ведення реєстру та його структури).

Умови та порядок анулювання реєстрації прав на землю, а також визнання реєстрації прав на землю недійсною теж мають бути передбачені у правових нормах зазначеного розділу Закону. Доречною буде також норма, присвячена оскарженню дій або бездіяльності

Пропозиція запровадження "призупинення державної реєстрації прав на нерухоме майно" висловлена в проекті Закону України "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно" (стаття 18) [83, с 8].

суб'єктів реєстрації прав на землю та суб'єктів, що забезпечують здійснення цієї функції, а також стаття, якою буде врегульовано порядок зберігання реєстраційних справ, а саме - визначено строк та суб'єктів, які здійснюють таке зберігання, вимоги спеціального обладнання приміщень, в яких повинні зберігатися такі справи.

Такий вид діяльності як реєстрація прав на землю, на сьогодні, є надзвичайно перспективним з точки зору впровадження високих технологій. Виваженим впровадженням результатів науково-технічного прогресу можна досягти різкого підвищення ефективності здійснення зазначеного виду діяльності, але відносини, пов'язані з використанням інформаційних технологій, регулюються здебільшого підзаконними нормативно-правовими актами відомчого характеру. Більше того, зазначені нормативно-правові акти, на даний момент, виходячи з наявних у законодавстві підходів, не можна віднести до сфери правового забезпечення реєстрації прав на землю. Така ситуація потребує змін, обумовлених необхідністю закріплення у запропонованому Законі причинного зв'язку між внесенням відповідних даних до електронного державного реєстру земель та виникненням внаслідок цього необхідних прав на землю. Відтак, у структурі Закону "Про реєстрацію прав на землю" пропонуємо передбачити правові норми, увагу в яких буде приділено інформаційно-технологічному та науково-технічному забезпеченню реєстрації прав на землю з метою чіткої правової регламентації відповідних відносин.

Враховуючи важливість правової інформації у сфері реєстрації прав на землю, її безпосередній зв'язок із національною безпекою держави, пропонуємо врегулювати ряд принципів питань у окремому розділі "Національна безпека в інформаційній сфері у галузі реєстрації прав на землю та інформаційно-технологічне і науково-технічне забезпечення реєстрації прав на землю". Очевидною є необхідність наявності правових норм відповідних статей, присвячених шляхам забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері у галузі реєстрації прав на землю, захисту інформації у сфері реєстрації прав на землю (захист інформації на паперових носіях та захист інформації в електронному вигляді), порядку відновлення записів реєстру прав на землю державного земельного кадастру України у випадку втрати цифрових даних, порядку видання дублікатів первинних правостановлювальних документів, порядку виправлення записів у вто-

ринних документах⁴⁹, порядку надання відомостей з реєстру прав на землю державного земельного кадастру України.

Так, наприклад, з метою створення умов для забезпечення інформаційної безпеки у сфері реєстрації прав на землю, пропонуємо закріпити у запропонованому нами проекті Закону України "Про реєстрацію прав на землю" (у статті під назвою "Порядок відновлення записів державного реєстру земель України у випадку втрати цифрових даних") правову норму такого змісту:

"1. У випадку виявлення втрати цифрових даних державного реєстру земель України, втрати цифрових даних систем, що дублюють їх зберігання, втрати рішення про реєстрацію прав на землю, втрати інших документів реєстраційних справ структурний підрозділ з питань інформаційної безпеки спеціально-уповноваженого органу державної виконавчої влади з питань земельних ресурсів зобов'язаний негайно повідомити про це структурний підрозділ з питань захисту інформації спеціально уповноваженого органу державної влади у сфері забезпечення охорони державної таємниці.

2. У випадку втрати цифрових даних державного реєстру земель України, відновлення втрачених записів реєстру здійснюється структурним підрозділом з питань інформаційної безпеки спеціально-уповноваженого органу державної виконавчої влади з питань земельних ресурсів за допомогою використання відповідних записів систем, що дублюють зберігання цифрових даних.

3. У випадку втрати цифрових даних державного реєстру земель України та втрати цифрових даних систем, що дублюють їх зберігання, відновлення втрачених записів реєстру здійснюється структурним підрозділом з питань інформаційної безпеки спеціально уповноваженого органу державної виконавчої влади з питань земельних ресурсів за допомогою використання відповідних записів належно оформлених рішень Державних реєстраторів про реєстрацію прав на землю.

4. Відновлення відповідних записів реєстру у випадках, що передбачені частиною 2 і 3 цієї статті, відбувається негайно або у найближчий технічно можливий строк, з одночасним повідомленням про таке відновлення Державних реєстраторів, рішення яких вико-

Пропозиція запровадження "виправлення реєстраційних записів" висловлена у проекті Закону України "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно" (стаття 29) [83, с. 12].

ристовуються для відновлення записів, суб'єктів прав на землю, яких стосуються зазначені рішення та всіх інших заінтересованих осіб, яких стосуються втрачені та відновлені дані.

5. У випадку втрати цифрових даних державного реєстру земель України, втрати цифрових даних систем, що дублюють їх зберігання та втрати відповідного рішення про реєстрацію прав на землю, відновлення записів реєстру здійснюється Державним реєстратором на підставі первинних правовстановлювальних документів, виданих відповідним суб'єктам прав на землю та на підставі інших матеріалів реєстраційних справ з одночасним повідомленням про таке відновлення структурного підрозділу з питань інформаційної безпеки спеціально уповноваженого органу державної виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

6. Державний реєстратор може відкласти відновлення записів реєстру на строк, необхідний для надання та перевірки всіх необхідних для цього документів".

На підставі викладеного, вважаємо за доцільне узагальнити такі висновки:

1. Чинне законодавство, з точки зору процедурного забезпечення реєстрації прав на землю, містить серйозні прогалини та неадекватно підходить до правового регулювання останньої.

2. Належний рівень процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю (рівень законів) у свою чергу, теж залишається незабезпеченим, що також гостро обумовлює необхідність розробки та прийняття Закону України "Про реєстрацію прав на землю" запропонованої структури та орієнтовного змісту або внесення відповідних змін та доповнень до Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року.

3. Має місце також відсутність механізмів реалізації окремих процесуальних правових норм, що обумовлює низький якісний рівень процесуально-правового забезпечення деяких різновидів реєстрації прав на землю.

4. Процедури, пов'язані із внесенням відповідними суб'єктами відомостей у автоматизовану систему ведення державного земельного кадастру, передбачені чинним законодавством, у випадку відсутності в останньому прив'язки легалізації прав на землю до внесення відповідних відомостей до електронного державного реєстру земель

України (на сьогодні, у чинному законодавстві саме така ситуація), не належать до сфери процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю.

5. Незважаючи на наявність досить розгалуженого законодавства про інформацію, специфіка правового режиму відомостей про права на землю залишається у ньому, здебільшого, невизначеною.

6. Режим інформаційної діяльності у сфері реєстрації прав на землю та, зокрема, процедура надання відомостей з державного реєстру земель України потребує спеціального правового регулювання в чинному законодавстві на рівні закону.

7. Нормативно-правові акти у сфері реєстрації прав на землю нерідко суперечать один одному, що обумовлює необхідність термінового забезпечення їх узгодженості між собою (у межах одного законодавчого рівня та на різних законодавчих рівнях) ще до прийняття Закону України "Про реєстрацію прав на землю".

2.3. Відповідальність у сфері реєстрації прав на землю

Правову основу відносин відповідальності у сфері реєстрації прав на землю становлять, відповідно: Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року [2], Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року [168], Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року [169], Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року [165], Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року [129], постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель" від 25 грудня 2002 року [170], накази Державного комітету України по земельних ресурсах "Про затвердження Тимчасового положення про порядок здійснення органами Держкомзему державного контролю за використанням та охороною земель" від 29 липня 1993 року [171], "Про затвердження Порядку розгляду органами Державного комітету України по земельних ресурсах справ про адміністративні правопорушення земельного законодавства" від 8 квітня 1993 року [172] тощо.

В правовій літературі під юридичною відповідальністю розуміють систему примусових заходів, що застосовується до громадян, посадових осіб, підприємств, організацій та установ, які порушили

закон, з метою покарання винних, припинення та попередження правопорушень та відновлення порушених прав [173, с 184].

Керуючись доктринальним підходом до розуміння юридичної відповідальності у науці екологічного права [33, с 188], юридичну відповідальність у сфері реєстрації прав на землю можна визначити як особливий стан суспільних земельних правовідносин, за якого правовими засобами забезпечується виконання відповідальними особами спеціальних обов'язкових вимог законодавства у сфері реєстрації прав на землю чи застосування до винних осіб заходів державно-правового примусу.

Аналогічно, під позитивною (проспективною, активною) відповідальністю у сфері реєстрації прав на землю можна розуміти специфічну форму стану суспільних земельних правовідносин, в яких активно реалізується спеціальна правосуб'єктність зобов'язаних осіб, що спрямована на виконання належних позитивних юридично значимих дій у сфері реєстрації прав на землю.

Таким чином, *юридичною відповідальністю у сфері реєстрації прав на землю (ретроспективною, пасивною відповідальністю у зазначеній сфері) є специфічна форма суспільних відносин, у яких за допомогою правових норм та інших юридичних засобів забезпечується добровільне чи примусове¹⁴⁶ виконання винними особами вимог чинного законодавства у сфері реєстрації прав на землю або покладється обов'язкове виконання інших обов'язків за допущене земельне правопорушення.*

Застосовуючи до сфери легалізації прав на землю підхід аналогічний підходам до класифікації відповідальності у галузі екології взагалі¹⁴⁷, можна визначити такі *основні види юридичної відповідаль-*

Відповідальність як міра державного примусу, на думку більшості авторів, полягає в осуді правопорушення, у встановленні для правопорушника визначених негативних (несприятливих) наслідків у вигляді обмежень (позбавлень) особистого чи майнового порядку [174, с 8; 175, с. 314-318]. За допомогою таких рис юридичну відповідальність відмежовують від суміжних категорій.

¹⁴⁷ За заходами державно-правового примусу та ступенем екологічної небезпеки, враховуючи характер екологічних правопорушень, виділяють дисциплінарну, майнову, еколого-правову (превентивну), адміністративну, кримінальну юридичну відповідальність у галузі екології [33, с 194]. Як критерії класифікації виділяють також характер та ступінь спричиненої шкоди, характер застосованих санкцій, суб'єктний склад та порядок реалізації санкцій та інші ознаки [176, с 81-82; 177; 178].

ності у сфері реєстрації прав на землю: кримінальна, адміністративна, цивільна, земельно-правова.

Особливістю кримінальної відповідальності у сфері реєстрації прав на землю є те, що суспільна небезпечність злочинних дій або бездіяльності, передбачених чинним Кримінальним кодексом України, лише опосередковано пов'язана зі сферою легалізації прав на землю, і охоплюється іншими сферами: сферою охорони державної таємниці, сферою авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, сферою використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж, сферою службової діяльності. Отже, об'єкт злочинів, скоєних у процесі легалізації прав на землю, відповідно до засад, визначених чинним Кримінальним кодексом України, поглинається перерахованими вище об'єктами.

В юридичній літературі як підстави виникнення відносин юридичної відповідальності виділяють відповідні правопорушення [33, с. 195, 204; 179, с. 142]⁴⁸. Наприклад, під час реєстрації прав на землю можливе вчинення таких злочинів:

S одержання службовою особою органу реєстрації прав на землю або суб'єкта, що забезпечує реєстрацію прав на землю, у будь-якому вигляді хабара за виконання чи невиконання в інтересах того, хто дає хабара, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища, а також вимагання хабара (стаття 368 Кримінального кодексу України);

S давання хабара (стаття 369);

• *f* невиконання або неналежне виконання службовою особою відповідного органу — суб'єкту реєстрації прав на землю - своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотну шкоду (тобто шкоду, що в сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, або чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб (стаття 367 Службова недбалість).

Причому деякі автори до складу правопорушення як підстави виникнення ирраціонального юридичної відповідальності, не відносять суб'єкт та об'єкт, а лише об'єктивну та суб'єктивну сторони [180, с. 28-32]. В юридичній літературі викладено різні підходи до розуміння конкретного часу виникнення відносин відповідальності [181, с. 6].

Під час реєстрації можливе внесення відповідною службовою особою до первинних та вторинних офіційних документів у сфері реєстрації прав на землю (відповідних державних актів та книг реєстрації⁴⁹) завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення документів, а також складання і видання завідомо неправдивих документів (стаття 366 Службове підроблення).

У випадку умисного, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах, або в інтересах третіх осіб, використання влади службовою особою органу реєстрації прав на землю або органу, що забезпечує проведення реєстрації прав на землю, чи використання службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно заподіяло істотну шкоду⁴⁹ охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, зазначені дії можуть бути кваліфіковані як зловживання владою або службовим становищем (стаття 364 Кримінального кодексу України).

Залученими до процесу реєстрації прав на землю є також відповідні центри державного земельного кадастру. Відповідно і незаконне одержання вимаганням працівником державного підприємства, установи чи організації (зокрема, відповідного центру), який не є службовою особою, в будь-якому вигляді матеріальних благ або вигід майнового характеру значного розмірі⁵⁰ за виконання чи невиконання будь-яких дій з використанням становища, яке він займає на підприємстві, в установі чи організації, передбачено як злочин статтею 134 зазначеного кодексу.

Як бачимо, у контексті декількох перерахованих вище складів, заподіяння шкоди або, відповідно, одержання винагороди у меншому розмірі, ніж передбачено чинним законодавством, виводить зазначені правопорушення із розряду злочинів.

У сфері реєстрації прав на землю можливі випадки викрадення, привласнення, вимагання офіційних документів державного реєстру земель або відповідних первинних правостановлювальних документів, заволодіння ними через шахрайство чи зловживання особи

Тобто шкоду, яка у сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

⁴⁹ Тобто у розмірі, що у два і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

своїм службовим становищем, а так само їх умисне знищення, пошкодження чи приховування. Але злочином зазначені дії будуть лише у випадку їх вчинення з корисливих мотивів або в інших особистих інтересах (стаття 357 "Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження" Кримінального кодексу України).

Зазначені вище належно оформлені земельно-реєстраційні документи безпосередньо пов'язані з легалізацією відповідного земельно-правового статусу заявника, а отже, із виникненням, зміною або припиненням відповідних земельних прав, у зв'язку з чим, підроблення вказаних документів з метою використання їх як підроблювачем, так і іншою особою, або збут таких документів, є злочином, передбаченим статтею 358 Кримінального кодексу України ("Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів")¹⁵¹.

Ефективно здійснювану діяльність у сфері реєстрації прав на землю важко уявити без використання електронно-обчислювальної техніки. Відповідний досвід інших країн у зазначеній сфері свідчить про перспективність цього напрямку розвитку реєстрації прав на землю. Таким чином, не варто відкидати можливість здійснення у майбутньому реєстрації прав на землю в Україні як повноцінної юридично-значимої процедури, повністю за допомогою інформаційних технологій. В Україні заходи, спрямовані на полегшення здійснення реєстрації прав на землю, за рахунок комп'ютеризації вже частково здійснюються, але, як вже було зазначено, із внесенням відповідних відомостей до електронного реєстру прав на землю законодавчо не пов'язується виникнення відповідного правового статусу заявника (статусу землевласника або землекористувача). Отже, злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та

комп'ютерних мереж, можливо, лише у майбутньому будуть повністю охоплювати сферу реєстрації прав на землю. На момент дослідження, такі злочини лише торкаються зазначеної сфери.

Зокрема, чинним законодавством передбачено кримінальну відповідальність за незаконне втручання у роботу автоматизованих електронно-обчислювальних машин, їх систем чи комп'ютерних мереж, що призвело до перекручення чи знищення комп'ютерної інформації або носіїв такої інформації¹⁵², а також розповсюдження комп'ютерного вірусу за допомогою застосування програмних і технічних засобів, призначених для незаконного проникнення у ці машини, системи чи комп'ютерні мережі, і, здатних спричинити перекручення або знищення комп'ютерної інформації чи носіїв такої інформації (стаття 361 "Незаконне втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж").

Викрадення, привласнення, вимагання комп'ютерної інформації або заволодіння нею шляхом шахрайства чи зловживання службовою особою своїм службовим становищем (стаття 362 Кримінального кодексу України) та порушення правил експлуатації автоматизованих електронно-обчислювальних машин, їх систем чи комп'ютерних мереж особою, яка відповідає за їх експлуатацію (у нашому випадку, такою особою може бути, наприклад, відповідна службова особа центру державного земельного кадастру України), якщо це спричинило викрадення, перекручення чи знищення комп'ютерної інформації, засобів її захисту, або незаконне копіювання комп'ютерної інформації, або істотне порушення роботи таких машин, їх систем чи комп'ютерних мереж (стаття 363) так само є кримінально караними діяннями.

Кримінальним кодексом України передбачено також цілий ряд складів злочинів, які можуть бути вчинені у сфері реєстрації прав на землю.

В юридичній літературі існує думка, що: "Знищення інформації - це втрата останньої, внаслідок якої інформація перестає існувати для фізичних або юридичних осіб, що мають право власності на неї у повному чи обмеженому обсязі. ... Перекрученням інформації треба вважати модифікацію останньої, зміну її змісту, форми, способів представлення, порушення цілісності інформації, у тому числі її часткове знищення. Це може діставати вияв у видаленні деяких фрагментів інформації, підміні даних або доповненні їх неправдивою інформацією, створенні кінцевого результату, для досягнення якого призначене конкретне програмне забезпечення" [183. с 69-73].

¹⁵¹ Зокрема, трагедія у селі Сеньковс. в результаті якої під колесами комбайна загинула мешканка села Катерина Войтенко, а ще кількох осіб, у тому числі і дитину, було тяжко травмовано, сталася за умов аналогічної фальсифікації. А саме: "Установлено, що колишній голова Сеньківської сільради в грудні 2001 року, не розірвавши чинний договір оренди з господарством "Прометей", сфальсифікував протокол засідання виконавчого комітету, який було передано до районного відділу землеустрою. На підставі протоколу 12 га земель запасу, серед яких і поле, що перебувало в оренді у "Прометей", було передано у приватну власність. На землі видано державні акти" [182].

А саме: "Розголошення державної таємниці" (стаття 328), "Втрата документів, що містять державну таємницю" (стаття 329), "Передача або збирання відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави" (стаття 330), "Розголошення відомостей військового характеру, що становлять державну таємницю, або втрата документів чи матеріалів, що містять такі відомості" (стаття 422).

Таким чином, Кримінальний кодекс містить цілий ряд складів правопорушень, що так чи інакше стосуються сфери реєстрації прав на землю, та складів, що цілком реально можуть стосуватися зазначеної сфери у випадку майбутнього законодавчого закріплення прямого причинно-наслідкового зв'язку між внесенням відповідних відомостей у належні електронні документи та виникненням прав на землю, проте безпосередньо *складу правопорушення за ухилення від державної реєстрації прав на землю та подання недостовірної інформації щодо них (як з боку реєстратора, так і з боку суб'єкта, що повинен до нього звертатися) зазначений кодекс не містить.*

Аналогічна опосередкованість у сфері реєстрації прав на землю властива сьогодні і адміністративній відповідальності за відповідні проступки. Зокрема, Кодексом України про адміністративні правопорушення [169] передбачено лише декілька складів правопорушень, які можуть стосуватися сфери реєстрації прав на землю (зокрема, статтями: 51-2 "Порушення прав на об'єкт інтелектуальної власності", 53-2 "Приховування або перекручення даних земельного кадастру", 212-2 "Порушення законодавства про державну таємницю"). Проте, адміністративної відповідальності безпосередньо у сфері легалізації прав на землю (у тому числі і за ухилення від реєстрації прав на землю та подання відповідної недостовірної інформації, як це визначає пункт "г" частини 1 статті 211 Земельного кодексу України) чинним законодавством не передбачено.

Отже, механізму реалізації норми пункту "г" частини 1 статті 211 Земельного кодексу ні на рівні кримінального законодавства, ні на рівні законодавства про адміністративні правопорушення не передбачено. Таким чином, законодавець не використовує на даний момент адміністративну відповідальність серед ефективних засобів забезпечення законності у сфері реєстрації прав на землю. Відповідно, і шляхи, за допомогою яких досягається забезпечення такої за-

конності залишаються не задіяними, що не свідчить про належний рівень юрисдикційного правового забезпечення відповідальності у зазначеній сфері.

Такий стан справ потребує швидкого та адекватного реагування з боку законодавця у вигляді відповідних доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення та/або Закону України "Про реєстрацію прав на землю". Отже, пропонуємо доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 53-3 "Ухилення від реєстрації прав на землю та подання недостовірної інформації щодо них" такого змісту:

"Ухилення від реєстрації прав на землю та подання недостовірної інформації про права на землю -тягне за собою накладення штрафу на громадян від трьох до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян".

У контексті відповідальності у сфері реєстрації прав на землю потребує аналізу також стаття 91-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення "Відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації".

На перший погляд, наведений проступок також стосується сфери реєстрації прав на землю, оскільки остання, як зазначалося, носить поліфункціональний характер, внаслідок чого відомості про права на землю носять не тільки правовий, а й екологічний характер. Але, з позицій буквального тлумачення чинного законодавства (в якому визначається правовий режим інформації залежно від виду останньої¹⁵⁴), норма статті 91-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення не стосується відомостей про права на землю, які за законодавчим визначенням є правовою інформацією¹⁵⁴.

Більше того, Закон України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 року [57] навіть не виділяє екологічну інформацію (про яку йде мова в статті 91-4 відповідного кодексу) як окремий вид інформації, обмежуючись лише узагальненим віднесенням екологічної галузі інформації до однієї з основних галузей (стаття 17, 18) та віднесенням інформації

Серед таких шляхів виділяють, по-перше, застосування адміністративно-правових санкцій до порушників; по-друге, попередження відповідних правопорушень: ПО-Трете, виховання громадян у дусі поваги до закону [184, с. 6].

¹⁵⁴ Див. статтю 22 Закону України "Про інформацію" [57].

про навколишнє природне середовище (логічно - у тому числі про земельні ділянки як диференційованої складової землі як природного ресурсу) до інформації довідково-енциклопедичного характеру.

Можливо, на ліквідацію зазначених недоліків правового регулювання спрямовані зміни, внесені у статтю 25 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [185], який дає визначення інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічної інформації) та визначає основними джерелами зазначеної інформації дані кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних (отже, й дані державного реєстру земель, які мають правове значення). Проте, правовий режим інформації про права на землю, у контексті відомої законодавчої класифікації інформації взагалі, записується далеким від чітко визначеного, не кажучи вже про відсутність узгодженості між нормативно-правовими актами рівня закону в цій частині.

Таким чином, враховуючи наведені особливості правового регулювання, вважаємо необхідним доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтю 91-5 "Приховування або відмова від надання повної та достовірної інформації державного реєстру земель" такого змісту:

"Приховування або відмова від надання повної та достовірної інформації державного реєстру земель за запитом посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань - тягне за собою накладення штрафу на службових та посадових осіб від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян".

А також статтю 91-6 "Порушення порядку або строків надання інформації державного реєстру земель" такого змісту:

"Порушення порядку або строків надання інформації державного реєстру земель службовими та посадовими особами —

тягне за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян".

Як зазначалося, вимагання під час реєстрації прав на землю документів не передбачених чинним законодавством, підпадає, у випадку їх вчинення з корисливих мотивів або в інших особистих інтересах, під ознаки кримінально караного діяння (стаття 357 Кримінального кодексу України). Але у випадку відсутності зазначеного мотиву або інтересу, за зазначені дії не передбачене настання адміністративної відповідальності. Тому пропонуємо доповнити главу 15 Ко-

дексу України про адміністративні правопорушення статтю "Вимагання під час реєстрації прав на землю документів непередбачених чинним законодавством" такого змісту:

"Вимагання під час реєстрації прав на землю документів непередбачених чинним законодавством службовими та посадовими особами - тягне за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян".

Аналогічно, чинним законодавством передбачено ряд правопорушень (що охоплюються у тому числі і сферою реєстрації прав на землю), які є кримінально караними у випадку наявності певних ознак (істотна шкода, значний розмір), але за які, у випадку заподіяння меншої шкоди або у меншому розмірі, ніж то передбачено Кримінальним кодексом, не передбачено адміністративної відповідальності, ідо наводить на думки про можливі вдосконалення чинного законодавства у зазначеній сфері. Зокрема, необхідними у главі "Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління" Кодексу України про адміністративні правопорушення, є статті "Службова недбалість", "Перевищення влади або службових повноважень", "Зловживання владою або службовим становищем", "Одержання незаконної винагороди працівником державного підприємства, установи чи організації**".

У зазначеній главі Кодексу України про адміністративні правопорушення бажаною також є стаття "Порушення правил зберігання, умисне або необережне знищення земельно-реєстрових документів" такого змісту:

"Порушення правил зберігання, умисне або необережне знищення державних актів на право власності на земельну ділянку, державних актів на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди земельної ділянки, документів реєстраційних справ та відповідних книг реєстрації, передбачених чинним законодавством - тягне за собою накладення штрафу на громадян від трьох до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян".

Необхідними у зазначеній главі Кодексу України про адміністративні правопорушення є стаття "Допущення використання земельних ділянок без належної легалізації прав на них" такого змісту:

"Допущення особами, відповідальними за додержання правил системи реєстрації прав на землю, використання земельних ділянок без належно оформлених правопосвідчувальних документів або використання земельних ділянок на підставі документів, що підлягають переоформленню - тягнуть за собою попередження або накладення штрафу від одного до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян".

З метою попередження правопорушень у сфері реєстрації прав на землю, наприклад, випадків подальшого використання загублених правопосвідчувальних документів як належно оформлених або таких, що посвідчують відповідні права у разі настання змін у правовому титулі, суб'єктному складі та обсязі прав на земельну ділянку, необхідною в Кодексі України про адміністративні правопорушення є також стаття "Порушення правил легалізації прав на земельні ділянки" такого змісту:

"Використання державних актів на право власності на земельну ділянку, державних актів на право постійного користування земельною ділянкою та інших правопосвідчувальних документів відносно прав на землю, записи в яких не відповідають записам у відповідних реєстраційних документах, передбачених чинним законодавством - тягне за собою накладення штрафу на громадян від трьох до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян".

Що стосується цивільної відповідальності у сфері реєстрації прав на землю, то вона настає за правилами глави 82 Цивільного кодексу України [165].

Як приклад земельно-правової відповідальності у сфері реєстрації прав на землю можна розглядати відмову в здійсненні відповідної реєстрації, або визнання реєстрації недійсною у випадку порушення порядку встановлення або зміни цільового призначення земель. Можливість застосування такого виду відповідальності передбачена статтею 21 Земельного кодексу України [2].

Отже, поряд із запропонованими змінами та доповненнями до чинного законодавства у зазначеній сфері, у розділі "Відповідальність за порушення законодавства про реєстрацію прав на землю" запропонованого Закону України "Про реєстрацію прав на землю" у відповідних статтях бажано передбачити у систематизованому вигляді складі правопорушень у сфері реєстрації прав на землю (наприклад, надання заявником неправдивої інформації на стадії пору-

шення процедури реєстрації прав на землю або на стадії перевірки поданих документів; витребування документів, які не передбачені чинним законодавством; перекручення інформації державного реєстру земель України; псування первинних або вторинних правопосвідчувальних документів; порушення порядку зберігання реєстраційних справ; несанкціонований доступ до державного реєстру земель України; порушення роботи автоматизованої системи ведення державного реєстру земель України тощо), передбачити відповідальність суб'єктів реєстрації прав на землю за шкоду, заподіяну фізичним та юридичним особам неналежним виконанням своїх обов'язків, а також відповідальність суб'єктів, що забезпечують проведення реєстрації прав на землю за шкоду, заподіяну фізичним та юридичним особам неналежним виконанням своїх обов'язків.

Традиційно, повинен також існувати окремий розділ, присвячений міжнародному співробітництву в сфері реєстрації прав на землю.

У розділі "Прикінцеві та перехідні положення" слід закласти принцип, згідно з яким до приведення законодавства України у відповідність із цим Законом чинне законодавство України застосовується у частині, що не суперечить цьому Закону, а також зобов'язати відповідних суб'єктів у визначений строк привести нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом.

Зазначені вище положення дають нам змогу зробити такі висновки:

1. Механізму реалізації норми пункту "Г" частини 1 статті 211 Земельного кодексу України, якою передбачена відповідальність за "ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них" ні на рівні кримінального законодавства, ні на рівні законодавства про адміністративні правопорушення, не передбачено, що не свідчить про належний рівень юрисдикційного процесуального забезпечення у відповідній сфері.

2. Відносно велика кількість правопорушень у сфері реєстрації прав на землю криміналізована чинним законодавством, але за відповідні аналогічні правопорушення, що становлять меншу суспільну небезпеку адміністративної відповідальності, як правило, не передбачено.

3. Необхідне внесення наведених змін та доповнень до чинного законодавства про відповідальність у сфері реєстрації прав на землю.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дало можливість обґрунтувати такі положення:

1. Визначення:

а) правової природи реєстрації прав на землю, суть якої полягає у 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 у заінтересованих осіб, які її ініціюють, та утвердження останніх як суб'єктів зазначених легалізованих прав;

б) прав на землю, під якими розуміється передбачена чинним законодавством сукупність суб'єктивних можливостей щодо земельних ділянок, яку становлять право власності (державної, комунальної, приватної) на індивідуально визначені земельні ділянки, право користування (право постійного користування та право оренди) зазначеними земельними ділянками, а також права відповідних осіб, обумовлені встановленими обтяженнями та обмеженнями:

в) ознак реєстрації прав на землю, які у своїй сукупності визначають її самостійне місце у реєстраційній системі України та відрізняють її від інших видів діяльності, а саме: реєстрації угод, предметом яких є земельні ділянки (за винятком випадків, коли така письмова угода визнається у чинному законодавстві офіційним джерелом отримання відомостей про оформлювані права на землю, які підлягають внесенню у спеціально призначений вторинний документ); запису даних у вторинних правопосвідчувальних документах у зв'язку з виданням дублікату; обліку кількості та якості земель; реєстрації прав власності на нерухоме майно; реєстрації документів в межах здійснення діловодства; реєстрації підприємницької діяльності тощо. Зокрема, визначальними ознаками 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. Векторним об'єктом реєстрації є: земельні ділянки, права на землю, дані про суб'єкти прав на землю, передбачені чинним законодавством первинні офіційні документи, що мають правопосвідчувальну здатність або містять дані про земельну ділянку, а безпосередньо - юридично-визначені відомості про зазначені явища, які підлягають внесенню, відповідно до встановлених реквізитів у спеціальний реєстр суб'єктом реєстрації прав на землю та набувають легалізуючого (узаконювального) значення відносно зазначених прав.

2. Встановлено, що поліфункціональна спрямованість реєстрації прав на землю реалізується у таких основних напрямках зазначеної діяльності: легалізаційний (правовстановлювальний), екологічний, інформаційний, обліковий та статистичний.

3. Характеристика реєстрації прав на землю як діяльності, що здійснюється тільки у межах системи регулятивних (або охоронних) процесуально-управлінських земельних правовідносин у сфері реєстрації прав на землю, а також аналіз особливостей підстав виникнення, зміни та припинення, суб'єктів, об'єкту та змісту таких правовідносин.

4. Наукову класифікацію реєстрації прав на землю, критеріями якої визнано: співвідношення характеру результату процедури реєстрації прав на землю та інтересу заявника; характер юридичного факту, на який спрямовано реєстрацію прав на землю; право на землю, що легалізується у результаті реєстрації; первинний правопосвідчувальний документ, що є джерелом отримання відомостей, які підлягають реєстрації; складова вторинного документа, в якому реєструється право на землю (державного реєстру земель); суб'єкт реєстрації прав на землю.

5. Обґрунтування потреби з урахуванням позитивного досвіду ряду зарубіжних країн у сфері реєстрації прав на землю закріплення у чинному законодавстві можливостей легалізації відповідних прав на землю через здійснення процедури внесення необхідних відомостей до електронного реєстру, а також доцільності відповідного законодавчого та фінансового забезпечення на належному рівні.

6. Висновок про недостатню ефективність наявного правового забезпечення у сфері реєстрації прав на землю унаслідок недосконалості та недостатності кодифікації законодавства у зазначеній сфері, а саме: невиправданої бланкетності законодавчих актів; нечіткості інституційно-функціональних засад реєстрації прав на землю (термінологічної плутанини, підміни понять у відповідних нормативно-правових актах, а також неузгодженості між різними рівнями нормативно-правового регулювання відповідних відносин - законодавчого та підзаконного; між актами у межах одного рівня нормативно-правового регулювання); наявності значних прогалин та неадекватного підходу до процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю, унаслідок відсутності механізмів реалізації окремих процесуальних правових норм; неналежного рівня правового забезпечення; недостатності комплексного правового забезпечення у зазначеній сфері.

7. Наукова модель Закону України "Про реєстрацію прав на землю"¹⁵⁵, поправки до Земельного кодексу України щодо визначення інституційно-функціональних та процесуальних засад у сфері реєстрації прав на землю та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері:

а) інституційно-функціонального забезпечення реєстрації прав на землю (визначити Законом України "Про реєстрацію прав на землю" поняття, види, мету, завдання, принципи реєстрації прав на землю, її суб'єктно-об'єктний склад; законодавство у зазначеній сфері та його завдання; повноваження у сфері реєстрації прав на землю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державних реєстраторів; вимоги щодо матеріально-технічного забезпечення їх діяльності; урегулювати зазначеним Законом відносини між суб'єктами реєстрації прав на землю, а також між ними та суб'єктами обліку земель, іншими органами тощо);

б) процесуально-правового забезпечення реєстрації прав на землю (врегулювати зазначеним нормативно-правовим актом відносини на всіх стадіях здійснення реєстрації прав на землю; закріпити склад та реквізити документів, задіяних у цій процедурі; передбачити підстави відмови та відстрочення реєстрації, її термін, порядок здійснення реєстрації обмежень прав на землю, вторинної реєстрації,

умови та порядок анулювання та визнання її недійсною, порядок та форму ведення державного реєстру земель, його структуру, принципи побудови, джерела отримання даних; визначити строк та суб'єктів зберігання реєстраційних справ, вимоги спеціального обладнання приміщень для цього та вимоги інформаційно-технологічного і науково-технічного забезпечення реєстрації прав на землю; встановити шляхи забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері, особливості захисту інформації у сфері реєстрації прав на землю, порядок відновлення записів державного реєстру земель України у випадку втрати цифрових даних, порядок видання дублікатів та виправлення записів, порядок надання відомостей з державного реєстру земель тощо);

в) законодавства, що стосується юридичної відповідальності у сфері реєстрації прав на землю, а також, Кодексу України про адміністративні правопорушення (у частині доповнення його статтями, спрямованими на посилення відповідальності у сфері реєстрації прав на землю).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Указ Президента України "Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки" від 30 травня 2001 року № 372/2001 // Офіційний вісник України. - 2001. - № 22. - Ст. 986.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-ІІ // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 3-4. - Ст. 27.
3. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка: В 4 т. - М.: Прогресс, 1987. - Т.3: Муза-Сят. - 832 с.
4. Словник української мови: У Ют./ АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні.- К.: Наукова думка, 1977. - Т.8: Природа - Ряхливий. — 927 с.
5. Юридичний словник-довідник / За ред. Ю.С. Шемшученка. - К.:Феміна, 1996.-696 с.
6. Андрейцев В.І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні: Навчально-практичний посібник. - К.: Істина, 1999.-320 с.
7. Андрейцев В.І. Об'єкти земельних правовідносин за новим Земельним кодексом України // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. - 2002. -№ 2.-С. 3-19.
8. Андрейцев В.І. Правовий режим використання, відновлення та охорони земель // Екологічне право: Особлива частина / Андрейцев В.І., Балюк Г.І., Бобкова А.Г., Ковальчук Т.Г., Краснова М.В., Лапчук П.І. / За ред. акад. АПрН В.І.Андрейцева. - К.: Істина, 2001. - 544 с - С 194-316.
9. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. - Х.: Фирма "Консум", 1998. - 224 с.
10. Носік В.В. Земля як об'єкт права власності // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. - Юридичні науки. - Випуск 38. - 2000. - С 33-40.
11. Технічні вказівки щодо визначення меж земельних ділянок спільної та спільної часткової власності фізичних та юридичних осіб на забудованій території у населених пунктах, затверджені Державним комітетом України по земельних ресурсах 18 травня 1998 року // Землевпорядний вісник. - 1998. - № 3. - С. 59-60.
12. Носік В.В., Коваленко Т.О. Щодо правової природи земельної частки (паю) // Право України. - 2000. - № 3. - С 48-53.

13. Дзера О.В. Развитие права собственности граждан в Украине. - К.: Вентури, 1996.-272 с

14. Вівчаренко О.А. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми). - Івано-Франківськ: ЗАТ "Надвірнянська друкарня". 1998.- 179 с.

15. Кулинич Г.Ф. Ефективність правового забезпечення земельної реформи в Україні // Аграрне законодавство України: проблеми ефективності / Семчик В.І., Стретович В.М., Погрібний О.О., Кулинич П.Ф., Бичкова Ц.В. та ін. / За ред.

В.І. Семчика. - К.: Наукова думка, 1998.-244 с - С. 66-107.

16. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про затвердження 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" від 4 травня 1999 року № 43 // Офіційний вісник України. - 1999. - № 23. - Ст. 1079.

17. Проект Земельного кодексу України, прийнятий в першому читанні Верховною Радою України 6 липня 2000 року // Землевпорядний вісник. - 2000. - № 4. - С 24-45.

18. ДСТУ 2732-94. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення. - Введ. вперше; Введ. 25.08.94. - К.: Держстандарт України, 1994.-33 с

19. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади" від 17 жовтня 1997 року № 1153//Офіційний вісник України. - 1997. -№ 43. - С. 50-105.

20. Степанов Е.И. Методологические аспекты изучения потребности как детерминант социальной деятельности // Деятельность и общественные отношения: Препр. к Всесоюз. совещ. по филос. и социальным проблемам науки и техники. Дом. политпросвета МГК КПСС. Москва, февраль, 1987 г. / АН СССР. Ин-т философии и др. - М.: 1987.-81 с.

21. Гетьман А.П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України: Навчальний посібник. - Х.: Основа, 1998. - 205 с

22. Жариков Ю.Г., Масевич М.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование. - М.: БЕК, 1997. - 269 с.

23. Кулинич П.Ф. Право землекористування. Оренда землі // Земельне право: Підручник / За ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулініча. - К.: Вид. Дім "Ін Юре", 2001. - 424 с. - С. 148-169.

24. Беженар Г.М. Державна реєстрація земельних ділянок // Земельний кодекс України: Коментар / Беженар Г.М., Бердніков Е.С., Бондар Л.О., Булигін С.Ю., Гетьман А.П. та ін. / За ред. А.П. Гетьмана, М.В.Шульги. - Х.: ТОВ "Одіссей", 2002. - 600 с - С. 525-531.

25. Колотинская Е.Н. Правовые основы советского земельного кадастра. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1980. - 102 с.

26. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку державної реєстрації договорів оренди землі" від 25 грудня 1998 року № 2073 // Офіційний вісник України. - 1998. - № 52. - Ст. 1943.

27. Закон України "Про оренду землі" від 6 жовтня 1998 року № 161-XIV // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 46-47. - Ст. 280.

28. Словарь иностранных слов / Под ред. И.В. Лёхина, Ф.Н. Петрова. - М.: ГИИНС, 1955. - 854 с.

29. Гринько С.В. Правові аспекти реєстрації прав на землю: визначення термінів // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка - Юридичні науки. - 2001. - Вип. 42. - С 40-44.

30. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні. - К.: Преса України, 1998. - 224 с

31. Дегтярёв И.Б., Осипов Л.И. Земельное право и учёт земель. - М.: Колос, 1970.-271 с.

32. Андрейцев В.И. Земля как суверенный субъект // Конкуренция. Вестник Антимонопольного комитета Украины - 2002. - № 3. - С. 19-22.

33. Андрейцев В.И. Екологічне право: Курс лекцій у схемах: Загальна частина: Навчальний посібник. - К.: Вентурі, 1996. - 208 с.

34. Мунтян В.Л. Правові проблеми раціонального природокористування. - К.: Вид-во Київського ун-ту, 1973. - 181 с.

35. Маркс К. Замітки про найновішу прусську цензурну інструкцію // Маркс К., Енгельс Ф. Твори: У 30 т. / Ін-т історії партії ЦК КП України, Філіал ін-ту марксизму-ленінізму при ЦК КПРС. - К.: Дрежполітвидав УРСР, 1958. - Т. 1. - 657 с.

36. Закон України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.

37. Юридический словарь: В 2 т. / Под ред. П.И. Кудрявцева. - М.: Юрид. лит., 1956. - Т.2: О-Я. - 663 с.

38. Гринько С.В. Реєстрація прав на землю: проблеми класифікації та відмежування від суміжних понять // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. - Юридичні науки. - 2001.-Вип. 43. - С 33-36.

39. Указ Президента України "Про Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах" від 14 серпня 2000 року № 970 // Офіційний вісник України. - 2000. - № 33. - Ст. 1401.

40. Общая теория советского земельного права / Под ред. Г.А. Аксенёнка, Н.И. Краснова, И.А. Иконицкой. - М.: Наука, 1983. - 357 с

41. Право землепользования в СССР и его виды / Под ред. Г.А. Аксенёнка, Н.И. Краснова. - М.: Юрид. лит., 1964. - 548 с.

42. Земельное право России: Учебник по специальности "Правоведение" / Под ред. В.В. Петрова. - М.: Стоглавь, 1995. - 300 с.

43. Жариков Ю.Г. Земельные правоотношения // Земельное право / Под ред. С.А. Боголюбова. - М.: Издат. группа НОРМА-ИНФРА • М, 1999.-400 с. - С. 34-45.

44. Кабатов В.А. Правовые формы управления землями сельскохозяйственного назначения в СССР. - М.: Госюриздат, 1958. - 116 с.

45. Жариков Ю.Г. Право сельскохозяйственного землепользования. - М.: Юрид. лит., 1969. - 199 с.

46. Индиченко П.Д. Радянське земельне право / За заг. ред. проф. А.П. Ткача. - К.: Вища школа, 1971. - 174 с.

47. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель" від 2 липня 2003 року № 174 // Офіційний вісник України - 2003. - № 31 - С 231.

48. Андрейцев В.И. Земельно-правові норми і земельно-правові відносини // Земельне право: Підручник / За ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулініча. - К.: Вид. Дім "Ін Юре", 2001. - 424 с. - С. 86-113.

49. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. - М.: Юрид. лит., 1974.-351 с.

50. Явич Л.С. Право и общественные отношения. - М.: Юрил. лит., 1971.-152 с.

51. Красавчиков О.А. Гражданское правоотношение // Советское гражданское право: В 2 т. / Под ред. О.А. Красавчикова. - М.: Высшая школа, 1968.-Т. 1.-519 с. - С. 75-106.

52. Леушин В.И. Правовые отношения // Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. - М.: Издат. группа ИНФРА-М-НОРМ А, 1997. - 570 с. - С. 338-357.

53. Добряк Д.С., Вагін Ю.М., Єршов В.П. Методологічні основи автоматизації процесу реєстрації прав на земельні ділянки // Землепорядний вісник.- 1998.- Вип. 1. - С. 10-15.

54. Дудин А.П. Объект правоотношения (вопросы теории). - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1980. - 80 с.

55. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. - К.: Вентурі, 1996. - 208 с.

56. Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления: теоретические вопросы / Под ред. В.А. Смирнова. - М.: Юрид. лит., 1978.-208 с.

57. Закон України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 48. - Ст. 650.

58. Лихогруд М.Г. Структура й особливості формування кадастрового номера земельної ділянки та іншої нерухомості // Землепорядний вісник. - 2000. - № 4. - С 64-68.

59. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про створення регіональних центрів державного земельного кадастру та запровадження Поземельної книги" від 10 вересня 1998 року № 101 // Архів Державного комітету України по земельних ресурсах за 1997 рік.

60. Наказ Міністерства юстиції України "Про затвердження Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно" від 7 лютого 2002 року № 7/5 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 8. - Ст. 383.

61. Указ Президента України "Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України" від 30 грудня 1997 року № 1396/97 // Офіційний вісник України. - 1998. - № 2. - Ст. 47.

62. 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 лютого 2003 року № 134/2003 // Офіційний вісник України. - 2003. - № 8, -Ст.301.

63. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про затвердження нормативно-правових актів" від 23 серпня 2001 року № 144 // Офіційний вісник України. - 2001. - № 37. - Ст. 1719.

64. Висновок Міністерства юстиції України "Про скасування рішення про державну реєстрацію" від 21 лютого 2002 року № 1/14 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 10. - Ст. 502.

65. Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. - М.: Юристъ, 1997. - 343 с.

66. Дегтярёв И.В. Земельный кадастр. - М.: Колос, 1979. - 463 с.

67. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою" від 2 квітня 2002 року № 449 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 14. - Ст. 753.

68. Ерофеев Б.В. Советское земельное право. - М.: Высшая школа, 1965. - 397 с

69. Земельний кодекс України від 18 грудня 1990 року в редакції від 13 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 10. - Ст. 98; Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 25. - Ст. 354.

70. Миронець І.М. Право землекористування колгоспу / За ред. проф. В.З. Янчука. - К.: Урожай, 1974. - 80 с

71. Андрейцев В.І. Конституційне право громадян на екологічну безпеку: функціонально-процесуальні гарантії // Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. - Юридичні науки. - 2002. - Вип. 47. - С. 162-172.

72. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике / Под ред. Ю.С. Шемшученко. - К.: Наукова думка, 1990.-287 с.

73. Малишева Н.Р. Державне управління земельним фондом України // Земельне право: Підручник / За ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулініча. - К.: Вид. Дім "Ін Юре", 2001. - 424 с. - С. 197-239.

74. Государственно-правовое управление качеством окружающей среды / Под ред. А.В. Сурилова. - К., О.: Вища школа, 1983.-190 с.

75. Індиченко П.Д. Юридичний довідник для населення. - К.: Політвидав України, 1964. - 346 с
76. Заєць О.І. Правові аспекти земельної реформи в Україні: Дисс... канд. юрид. наук: 12. 00. 06. - К., 1999. - 193 с
77. Колотинская Е.Н. Правовые основы земельного кадастра в России. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1968. - 270 с.
78. Inventory of Land Administration Systems in Europe and North America. - London: HM Land Registry, 2001. - 221 p.
79. Германь И. Е. Кадастръ, межеваніе и ипотека во Франции (к отчёту о заграничной поездке № 2). - М.: Тип. Э. Лиснера и Ю. Романа, 1897.-87 с.
80. Пучковская И.И. Ипотека: залог недвижимости. - Х.: Консум, 1997.-132 с.
81. Земельное законодательство зарубежных стран / Под ред. Г.А. Аксене́нка, Н.И. Краснова, Л.П. Фоминой. - М.: Наука, 1982.-408 с.
82. Study on Key Aspects of Und Registration and Cadastral Legislation. - Part 2. - London: HM Land Registry, 2000. - Part 2. - 220 p.
83. Концепція створення Національної системи реєстрації прав на нерухомість // Матеріали круглого столу "Розробка та впровадження Національної системи реєстрації прав на нерухоме майно". Київ, лютий 1997. - К.: Секретаріат Робочої групи Кабінету Міністрів України з розробки та впровадження Національної системи реєстрації прав на нерухоме майно. — 1997. — С. 1-36.
84. Inventory of Land Administration Systems in Europe and North America. - London: HM Land Registry, 1998. - Part 1. - 62 p.
85. Inventory of Land Administration Systems in Europe and North America. -London: HM Und Registry, 1998. - Part 2. - 164 p. - P. 63-226.
86. Inventory of Land Administration Systems in Europe and North America. - London: HM Land Registry, 1998. - Part 3. - 89 p. - P. 227-316.
87. Study on Key Aspects of Land Registration and Cadastral Legislation. - London: HM Land Registry, 2000. - Part 1. - 172 p.
88. Віккі Макміллан. Реєстрація землі в Альберті // Матеріали семінару № 1 "Стан та перспективи забезпечення державної реєстрації прав власності на нерухоме майно в Україні" (Канадсько-український Законодавчий та Міжурядовий проект Модуль № 4 "Нормативно-правове забезпечення державної реєстрації прав власності на нерухоме майно в Україні"). Київ, 24 травня 2002 року. - К.: Всеукраїнський благодійний фонд "Громадянська енергія", Канадський Інститут Українських студій Університету Альберта. - 2002. - С. 3-21.

- фонд "Громадянська енергія", Канадський Інститут Українських студій Університету Альберта. - 2002. - С. 3-21.
89. Земельный кодекс Российской Федерации: Комментарий. - СПб.: ООО "Леке стар", 2001. - 128 с.
90. J.G. Riddall. Land Law. - London, Edinburgh, Dublin: Butterworths, 1997. - 582 p.
91. John Stevens & Robert A. Pearce. Land Law. - London: Sweet & Maxwell, 2000.-628 p.
92. Roy Goode. Commercial Law. - London: Penguin Group, 1995. - 1264 p.
93. The Statutes. Third revised edition. Volume IX. - London: His Majesty's Stationery Office, 1950. - P. 333-427.
94. Andrew Edwards. Quinquennial Review of HM Land Registry. - London: HM Land Registry. - 389 p.
95. Land Registration for the Twenty-first Century: a Consultative Document (The Second Report of a Joint Working Group on the Implementation of the Law Commission's Third and Fourth Reports on Land Registration). - London: The Stationery Office, 1999. - 303 p.
96. Land Registration for the Twenty-first Century: a Conveyancing Revolution (Law Commission No 271 & HM Land Registry). - London: The Stationery Office, 2001. - 603 p.
97. Новаковський Л.Я., Третяк А.М., Панчук О.Я. Принципи формування нормативно-правової бази реєстрації земельних ділянок і права власності на них // Землевпорядний вісник - 1999. - № 1. - С 14-15.
98. Проект Закону України "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно" (Проект № 2333-2) // Матеріали семінару № 1 "Стан та перспективи забезпечення державної реєстрації прав власності на нерухоме майно в Україні" (Канадсько-Український Законодавчий та Міжурядовий проект Модуль № 4 "Нормативно-правове забезпечення державної реєстрації прав власності на нерухоме майно в Україні"). Київ, 24 травня 2002 року. - К.: Всеукраїнський благодійний фонд "Громадянська енергія". Канадський Інститут Українських студій Університету Альберти. - 2002. - С. 10-24, 63-78.
99. Justin T. Holl, Jr. 'How To Manual' For Registration of Real Estate Rights in Ukraine // USAID Urban Land Titling/registration, Privatization and Marketization Project. Contract No. EPE-0014-1-00-5073-00 Bancroft/PADCO July 31. - 1997. - 48 p.

100. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження заходів щодо реалізації Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки" від 26 вересня 2001 року № 446-р // Офіційний вісник України. - 2001. - № 39. - Ст. 1775.

101. Закон України "Про Національну програму інформатизації" від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради. - 1998.-№ 27-28.-Ст. 181.

102. ГОСТ 6.10.4-84. Придание юридической силы документам на машинном носителе и машинограмме, создаваемым средствами вычислительной техники. Основные положения. - Введ. вперше; Введ.09.10.84. - М.: Изд-во стандартов, 1985. - 6 с.

103. Греков Л.Д. Створення системи реєстрації землі на прикладі Радохівського району Львівської області // Землевпорядний вісник. - 1999.-№ 4. - С І 8-29.

104. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про удосконалення ведення державного земельного кадастру в зв'язку з його автоматизацією" від 3 вересня 1999 року № 83 // Архів Державного комітету України по земельних ресурсах за 1999 рік.

105. Гринько С.В. Досвід деяких зарубіжних країн у галузі реєстрації прав на землю: правові аспекти використання // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. - Юридичні науки. - 2002. - Вип. 45. - С 54-59.

106. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996.-№30.-Ст. 141.

107. Бринчук М.М. Введение в экологическое право. - М.: Щербинская тип., 1996. - 36 с.

108. Закон України "Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва" від 14 вересня 2000 року № 1953-Ш // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 45. - Ст. 375.

109. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про внесення доповнення до 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 (у тому числі на умовах оренди) та договорів оренди землі, затвердженої наказом Держкомзему України від 4 травня 1999 року № 43 і зареєстрованої Мін-

юстром України 4 червня 1999 року за № 354/3647 (із змінами і доповненнями)" від 19 лютого 2002 року № 17 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 10.-Ст. 501.

110. Указ Президента України "Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів" від 6 січня 1996 року № 34/96 // Урядовий кур'єр. - 1996. - 13 січня. - С 2.

111. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження типових положень про територіальні органи земельних ресурсів" від 24 лютого 2003 року № 200 // Офіційний вісник України. - 2003. - № 9.-Ст. 371.

112. Постанова Кабінету Міністрів "Про затвердження Порядку виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг на платній основі державними органами земельних ресурсів" від 1 листопада 2000 року № 1619//Офіційний вісник України. - 2000.-№ 44. - Ст. 1896.

113. Указ Президента України "Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню" від 29 грудня 1993 року № 612/93 // Урядовий кур'єр. - 1994. -4 січня. - С 2.

114. Постанова Кабінету Міністрів України "Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру" від 17 липня 2003 року № 1088 // Офіційний вісник України. - 2003. - № 30.-Ст. 78.

115. Мірошніченко А.М. Правові проблеми оформлення прав на земельні ділянки в Україні // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. - Юридичні науки. - Випуск 40. - 2000. - С 35-42.

116. Указ Президента України "Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення" від 19 січня 1999 року № 32/99 // Офіційний вісник України. - 1999. - № 3. - Ст. 93.

117. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про створення Центру державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах" від 4 листопада 1997 року № 110 // Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормативні документи. - К.: Урожай, 1998 - 816 с - С 368.

118. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про створення Київського регіонального науково-виробничого центру

державного земельного кадастру" від 27 січня 2000 року № 10 // Архів Державного комітету України по земельних ресурсах за 2000 рік.

119. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про внесення змін до Статуту Центру ДЗК" від 2 листопада 1999 року № 102 // Архів Державного комітету України по земельних ресурсах за 1999 рік.

120. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про створення Донецького регіонального центру державного земельного кадастру" від 21 травня 1999 року № 50 // Архів Державного комітету України по земельних ресурсах за 1999 рік.

121. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про створення Донецького регіонального центру державного земельного кадастру" від 8 лютого 2000 року № 17 // Архів Державного комітету України по земельних ресурсах за 2000 рік.

122. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про створення Львівського регіонального центру державного земельного кадастру" від 18 травня 1999 року № 49 // Архів Державного комітету України по земельних ресурсах за 1999 рік.

123. Наказ 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 травня 2003 року № 135 // Офіційний вісник України. - 2003. - № 23. - С 431.

124. Гнаткович Д.І., Ступень М.Г. Земельний кадастр населених пунктів: Навчальний посібник. - Л.: Львів, держ. агроун-т, 1999. - 190 с

125. Проблеми створення державного земельного кадастру та інвентаризації земель в Україні // Тези доповідей конференції, 11-13 жовтня 1994 року. - К.: УБЕНТЗ та ін. - 1994. - С 4-44.

126. Третяк А.М., Лихогруд М.Г. Деякі питання автоматизації процесу реєстрації земельних ділянок, іншого нерухомого майна та права власності на них//Землевпорядний вісник.- 1999.-№ 1. — С 16-20.

127. Закон України "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні" від 5 квітня 2002 року № 2346-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 29. - Ст. 137.

128. Чучковська А.В. Щодо визначення поняття "електронний цифровий підпис" // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Право в Україні: теорія і практика. - 2002. - № 2. - С 256-258.

129. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

130. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження типових положень про місцеві державні органи земельних ресурсів" від 7 серпня 1996 року № 930 // Зібрання постанов уряду України. - 1996. - № 16. - СТ.441.

131. Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок ведення державного земельного кадастру" від 12 січня 1993 року № 15 // Зібрання постанов уряду України. — 1993. — № 3. — Ст. 55.

132. Постанова Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо створення системи реєстрації прав власності на нерухоме майно" від 16 травня 2002 року № 661 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 21. - Ст. 1034.

133. Указ Президента України "Питання Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України" від 6 жовтня 2000 року № 1120/2000 // Офіційний вісник України. - 2000. - № 41. - Ст. 1745.

134. Третяк А.М. Інституційні механізми системи реєстрації земельних ділянок і права власності на них // Землевпорядний вісник. - 1999.-№ 1.-С. 3-9.

135. Кулініч В.В., Лихогруд М.Г. Стандарт бази даних автоматизованої системи державного земельного кадастру // Землевпорядний вісник.-2000.-№ 3.-С 10-16.

136. Закон України "Про державну таємницю" від 21 січня 1994 року № 3855-III // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 16. - СТ.93.

137. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про затвердження Положення про порядок надання земельно-кадастрової інформації місцевими державними органами земельних ресурсів" від 3 серпня 1999 року № 75 // Архів Державного комітету України по земельних ресурсах за 1999 рік.

138. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах, Міністерства фінансів України, Міністерства економіки України "Про затвердження Розмірів оплати земельно-кадастрових робіт та послуг" від 15 червня 2001 року № 97/298/124 // Офіційний вісник України. - 2001. - № 29. - Ст. 1329.

139. Закон України "Про захист інформації в автоматизованих системах" від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 31. - Ст. 286.

140. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру" від 2 грудня 1997 року № 1355 // Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормативні документи. - К.: Урожай, 1998 - 816 с - С 334-347.

141. Наказ Міністерства економіки України "Про реєстрацію державних цільових програм" від 24 травня 2001 року № 114// Архів Міністерства економіки України за 2001 рік.

142. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про проведення у Львівській області експерименту із створення єдиної інформаційної системи реєстрації земельних ділянок, об'єктів нерухомості та прав на них" від 9 серпня 2001 року № 355-р // Архів Кабінету Міністрів України за 2001 рік.

143. Вказівка Державного комітету України по земельних ресурсах "Про організацію створення кадастрового реєстру" від 30 грудня 1997 року № 63 // Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормативні документи. - К.: Урожай, 1998 - 816 с - С. 374-375.

144. Закон України "Про зв'язок" від 16 травня 1995 року № 160/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 20. - Ст. 143.

145. Закон України "Про національну систему конфіденційного зв'язку" від 10 січня 2002 року № 2919-ІН // Відомості Верховної Ради України.-2002.-№ 15.-Ст. 103.

146. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про забезпечення режиму секретності під час обробки інформації, що становить державну таємницю, в автоматизованих системах" від 16 лютого 1998 року № 180 // Архів Кабінету Міністрів України за 1998 рік.

147. В. Опришко. "Стандарт: норма права, нормативний акт чи..."//Радянське право.- 1986.-№ 11.-С.29.

148. Каталог нормативних документів Держстандарту України: 2000 рік / Держстандарт України. - К.: Відділ поліграфії наук.-техн. Видань УкрНДІССІ, 2001. - 513 с

149. Указ Президента України "Про захист документів і товарів голографічними захисними елементами" від 15 листопада 2000 року № 1239 // Офіційний вісник України. - 2000. - № 46. - Ст. 1989.

150. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліків документів і груп товарів, які підлягають захисту голографічними елементами" від 5 липня 2002 року № 932 // Офіційний вісник України. - 2002. -№ 28. - Ст. 1314.

151. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про порядок ведення державного земельного кадастру" від 22 січня 1993 року № 6 // Архів Державного комітету України по земельних ресурсах за 1993 рік.

152. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах "Про первинний облік земельних ділянок на основі застосування кадастрових номерів та стандарту бази даних автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру" від 12 жовтня 2000 року № 133 // Архів Державного комітету України по земельних ресурсах за 2000 рік.

153. Тимчасові методичні вказівки по складанню кадастрових планів обмежень і обтяжень щодо використання земель від 4 серпня 1999 року // Архів Державного комітету України по земельних ресурсах за 1999 рік.

154. Тимчасові методичні вказівки щодо присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам для ведення державного земельного кадастру / Протокол № 1 засідання науково-технічної ради Державного комітету України по земельних ресурсах від 26 січня 1998 року // Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормативні документи.-К.: Урожай, 1998-816с-С 378-381.

155. Панчук О. Проект ТАСІС FDUK9501 "Реєстрація землі та іншої нерухомості і прав на них" // Землевпорядний вісник. - 1998. - № 3. - С. 7.

156. Ларе Карлсон. Завдання проекту // Землевпорядний вісник. - 1998. - № 3. - С. 6.

157. Бондар А. Участь геодезкартографії в проекті ТАСІС // Землевпорядний вісник. - 1998. - № 3. - С 7-8.

158. Люк Гіс. Комп'ютери та система реєстрації землі й іншої нерухомості // Землевпорядний вісник. - 1998. - № 3. - С 8-9.
159. Поль Монро-Фор. Проект ЄС/ТАСІС "Реєстрація землі та іншої нерухомості і прав на них" підтримує розвиток ринку нерухомості в Україні // Землевпорядний вісник. - 1998. - № 3. - С. 9-10.
160. Річард Буллард. Підготовка спеціалістів у рамках проекту // Землевпорядний вісник. - 1998. - № 3. - С. 10.
161. Костенко О. Інформаційна діяльність проекту // Землевпорядний вісник. - 1998. - № 3, - С 10-11.
162. Постанова Верховної Ради "Про проект Закону України про державну реєстрацію прав на нерухоме майно від 7 липня 1999 року 837-ХІV // Офіційний вісник України. - 1999. - № 28. - Ст. 1381.
163. Указ Президента України "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно" від 16 червня 1999 року № 666/99 // Офіційний вісник України. - 1999. - № 24. - Ст. 1101.
164. Постанова Верховної Ради України "Про проект Закону України про державну реєстрацію об'єктів нерухомого майна та прав на них" від 14 вересня 2000 року № 1952-Ш // Архів Верховної Ради України за 2000 рік.
165. Цивільний кодекс України від 6 січня 2003 року № 435-IV // Офіційний вісник України. - 2003. - № 11. - Ст. 461.
166. Закон України "Про іпотеку" від 5 червня 2003 року № 898-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 38. - Ст. 313.
167. Гринько С.В. Концепція Закону України "Про реєстрацію прав на землю" // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. - Юридичні науки. - 2002. - Вип. 46. - С 142-145.
168. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 25-26. - Ст. 131.
169. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1984. - додаток до № 51. - Ст. 1122.
170. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель" від 25 грудня 2002 року № 1958 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 52. - Ст. 2378.
171. Наказ Держкомзему України "Про затвердження Тимчасового положення про порядок здійснення органами Держкомзему держав-

ного контролю за використанням та охороною земель від 29 липня 1993 року № 65 // Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормативні документи. - К.: Урожай, 1998 - 816 с - С 714-717.

172. Наказ Держкомзему України "Про затвердження Порядку розгляду органами Державного комітету України по земельних ресурсах справ про адміністративні правопорушення земельного законодавства" від 8 квітня 1993 року № 25 // Архів Державного комітету України по земельних ресурсах за 1993 рік.

173. Юридический справочник по землепользованию граждан, коллективному садоводству и огородничеству: Вопросы и ответы / Коцюба А.П., Сунцов В.В., Бритченко С.П., Чуйков В.А., Шульга М.В. / Под ред. А.П. Коцюбы. - К.: Урожай, 1988. - 208 с.

174. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. - М.: Юрид. лит., 1976. - 215 с.

175. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. - М.: Госюриздат, 1961. - 381 с.

176. Разгельдеев Н.Т. Ответственность по советскому природоохранительному праву / Под ред. В.Н. Демьяненко. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986. - 146 с.

177. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды. - К.: Наукова думка, 1978. - 279 с.

178. Кравченко С.М. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства. - Львов: Вища школа. Изд-во при Львов. ГУ, 1979. - 183 с.

179. Коцюба О.П. Особисте землекористування громадян. - К.: Урожай, 1984. - 160 с.

180. Фадеев Л.В. Юридическая ответственность за нарушение природоохранительного законодательства: Сборник научных трудов / Под ред. Ю.В. Качановского, В.А. Широкова. - М.: Всесоюз. юрид. заоч. ин-т., 1984. - 99 с.

181. Иваненко О.Ф. Некоторые проблемы теории юридической ответственности // Юридическая ответственность в советском обществе / Под ред. О.Ф. Иваненко, Ю.В. Манаева, Т.Н. Радько, Ф.М. Рудинского. - Волгоград: ВСШ, 1974. - Выпуск 9. - 191 с.

182. Микола Косий "Реформа з кримінальним обличчям" // Голос України. - 2002. - 15 жовтня. - С. 10-11.

183. Азаров Д. Порухення роботи автоматизованих систем - злочин у сфері комп'ютерної інформації // Право України. - 2000. - № 12. - С 69-73.

184. Шемшученко Ю.С. Административная ответственность в области охраны окружающей среды. - К.: О-во "Знание" УССР, 1987. - 48 с.

185. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 28 листопада 2002 року № 254-IV // Відомості Верховної Ради. - 2003. - № 4. - Ст. 31.

186. Волков Г.А. Проблемы государственной регистрации прав на землю // Экологическое право России на рубеже XXI века: Сборник научных статей / Под ред. А.К. Голиченкова. - М.: Зерцало, 2000. - С. 182-200.

Додаток А

ПРОЕКТ

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО РЕЄСТРАЦІЮ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Розділі ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

- Стаття 1 Реєстрація прав на землю.
- Стаття 2 Види реєстрації прав на землю.
- Стаття 3 Законодавство про реєстрацію прав на землю.
- Стаття 4 Завдання законодавства про реєстрацію прав на землю.
- Стаття 5 Мета реєстрації прав на землю.
- Стаття 6 Основні завдання реєстрації прав на землю.
- Стаття 7 Основні принципи реєстрації прав на землю.
- Стаття 8 Об'єкт реєстрації прав на землю.
- Стаття 9 Суб'єкти реєстрації прав на землю.
- Стаття 10 Суб'єкти, що забезпечують проведення реєстрації прав на землю.
- Стаття 11 Заявники.

Розділ П РЕГУЛЮВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

- Стаття 12 Компетенція Верховної Ради України у сфері реєстрації прав на землю.
- Стаття 13 Компетенція Верховної Ради Автономної Республіки Крим у сфері реєстрації прав на землю.
- Стаття 14 Органи управління у сфері реєстрації прав на землю.
- Стаття 15 Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері реєстрації прав на землю.
- Стаття 16 Компетенція Уряду Автономної Республіки Крим у сфері реєстрації прав на землю.

Стаття 17 Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері реєстрації прав на землю.

Стаття 18 Компетенція у сфері реєстрації прав на землю спеціально уповноваженого органу державної виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Стаття 19 Компетенція у сфері реєстрації прав на землю структурного підрозділу з питань інформаційної безпеки спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Стаття 20 Компетенція у сфері реєстрації прав на землю земель структурного підрозділу з питань захисту інформації спеціально уповноваженого органу державної влади у сфері забезпечення охорони державної таємниці.

Розділ III

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ РЕЄСТРАТОРІВ У ОРГАНАХ - СУБ'ЄКТАХ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Стаття 21 Державний реєстратор суб'єкту реєстрації прав на землю.

Стаття 22 Права Державного реєстратора суб'єкту реєстрації прав на землю.

Стаття 23 Обов'язки Державного реєстратора суб'єкту реєстрації прав на землю.

Стаття 24 Гарантії незалежності та неупередженості Державного реєстратора суб'єкту реєстрації прав на землю.

Стаття 25 Організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Державного реєстратора суб'єкту реєстрації прав на землю.

Розділ IV

ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ЗАЯВНИКА

Стаття 26 Права заявника.

Стаття 27 Обов'язки заявника.

Стаття 28 Гарантії прав заявника.

Розділ V

ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Стаття 29 Порушення процедури реєстрації прав на землю та документи, що необхідні для цього.

Стаття 30 Формування реєстраційної справи.

Стаття 31 Розгляд та перевірка поданих документів.

Стаття 32 Підготовка висновку про реєстрацію або про відмову в реєстрації прав на землю.

Стаття 33 Прийняття рішення про реєстрацію прав на землю, про відмову в реєстрації прав на землю, про відстрочення реєстрації прав на землю.

Стаття 34 Оформлення вторинних документів.

Стаття 35 Засвідчення факту реєстрації.

Стаття 36 Повідомлення заявника про результати реєстрації прав на землю.

Стаття 37 Підстави відмови у реєстрації прав на землю.

Стаття 38 Відстрочення реєстрації прав на землю.

Стаття 39 Строки проведення реєстрації прав на землю.

Стаття 40 Момент виникнення прав на землю.

Стаття 41 Пріоритетність записів у вторинних документах перед записами в первинних правовстановлювальних документах.

Стаття 42 Порядок здійснення вторинної (поточної) реєстрації прав на землю.

Стаття 43 Порядок здійснення реєстрації обмежень прав на землю.

Стаття 44 Державний реєстр земель України.

Стаття 45 Джерела отримання даних для ведення державного реєстру земель України.

Стаття 46 Порядок ведення та структура державного реєстру земель України.

Стаття 47 Анулювання та визнання реєстрації прав на землю недійсною.

Стаття 48 Оскарження дій або бездіяльності суб'єктів реєстрації прав на землю та суб'єктів, що забезпечують проведення реєстрації прав на землю.

Стаття 49 Порядок зберігання реєстраційних справ.

Розділ VI
ВЗАЄМВІДНОСИНИ МІЖ СУБ'ЄКТАМИ РЕЄСТРАЦІЇ
ПРАВ НА ЗЕМЛЮ, СУБ'ЄКТАМИ ОБЛІКУ ЗЕМЕЛЬ,
ІНШИМИ ОРГАНАМИ

Стаття 50 Засади, на яких ґрунтуються взаємовідносини між суб'єктами реєстрації прав на землю, суб'єктами обліку земель, суб'єктами ведення інших поресурсових кадастрів та іншими органами.

Стаття 51 Взаємодія суб'єктів реєстрації прав на землю та структурного підрозділу з питань геодезії, картографії та кадастру спеціально уповноваженого органу державної виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

Стаття 52 Формати обміну даними.

Розділ VII
НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ
У ГАЛУЗІ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Стаття 53 Шляхи забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері у галузі реєстрації прав на землю.

Стаття 54 Захист інформації у сфері реєстрації прав на землю.

Стаття 55 Порядок відновлення записів державного реєстру земель України у випадку втрати цифрових даних.

Стаття 56 Порядок видання дублікатів первинних правовстановлювальних документів.

Стаття 57 Порядок виправлення записів про реєстрацію прав на землю у вторинних документах.

Стаття 58 Порядок надання відомостей з державного реєстру земель України.

Розділ VIII
СТАНДАРТИЗАЦІЯ У СФЕРІ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ
НА ЗЕМЛЮ, ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНЕ
ТА ІНШЕ НАУКОВО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Стаття 59 Завдання стандартизації у сфері реєстрації прав на землю.

Стаття 60 Стандарти у сфері реєстрації прав на землю.

Стаття 61 Інформаційно-технологічне забезпечення реєстрації прав на землю.

Стаття 62 Науково-технічне забезпечення реєстрації прав на землю.

Розділ IX
ФІНАНСУВАННЯ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Стаття 63 Порядок фінансування реєстрації прав на землю.

Розділ X
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО РЕЄСТРАЦІЮ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Стаття 64 Правопорушення у сфері реєстрації прав на землю.

Стаття 65 Відповідальність суб'єктів реєстрації прав на землю за шкоду, заподіяну фізичним та юридичним особам неналежним виконанням своїх обов'язків.

Стаття 66 Відповідальність суб'єктів, що забезпечують проведення реєстрації прав на землю за шкоду, заподіяну фізичним та юридичним особам неналежним виконанням своїх обов'язків.

Розділ XI
МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО
У СФЕРІ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Стаття 67 Міжнародне співробітництво у сфері реєстрації прав на землю.

Розділ XII
ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

Додаток Б

Перелік нормативно-правових актів, чинних у сфері реєстрації прав на землю у зарубіжних країнах

В *Албанії*: Закон від 13 липня 1994 року "Про реєстрацію нерухомого майна" (Immovable Property Registration Act July 1994, Law No 7843 at 13.7.94), Рішення Ради Міністрів від 3 травня 1995 року "Про затвердження сертифікатів про реєстрацію нерухомого майна" (Decision of Council of Ministers at 3.5.95 for approval of certificates of Immovable Property Registration), Рішення Ради Міністрів від 14 серпня 1998 року "Про процедуру реєстрації нерухомого майна в міській та сільській місцевості" (Decision of Council of Ministers (No 432) at 14.8.95 for procedure of registration of Immovable Properties in urban areas or villages).

У *Вірменії*: Конституція Республіки Вірменія; Цивільний кодекс; Закон "Про державну реєстрацію прав та нерухоме майно Республіки Вірменія"; Рішення уряду Республіки Вірменія "Про Правила ведення Єдиного державного кадастру та здійснення моніторингу нерухомості"; "Про затвердження Правил кадастрового кодування нерухомості Республіки Вірменія"; "Про затвердження координат та форм кадастрових карт та планів" (on 'The Approval of Scales and Shapes of Cadastral Maps and Cadastral Layouts'); "Про затвердження правил про первинну державну-реєстрацію в місцевостях, де завершено проведення кадастрових зйомок"; "Про затвердження правил надання інформації Єдиного державного кадастру нерухомості"; наказ Державного комітету з кадастру нерухомості Республіки Вірменія, яким затверджені Правила обліку нерухомості, кадастрової оцінки, державної реєстрації, а також "Про затвердження розмірів плати за державну реєстрацію та надання інформації".

В *Австрії*: федеральні закони щодо Поземельної книги ("Grundbuch"), що ведеться районними судами: Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB), Grundbuchsgesetz (GBG), Allgemeines Grundbuchsanlegungsgesetz (AllGAG), Liegenschaftsteilungsgesetz (LTG), Wohnungseigentumsgesetz (WEG), Grundbuchsum-

Stellungsgesetz (GUG); щодо бази кадастрових обстежень ("Grenzkataster"), що утримується кадастровими офісами: Vermessungsgesetz (VermG) [82, с. 10].

В *Азербайджані*: Земельний кодекс законів Республіки Азербайджан: "Про фермерські господарства", "Про земельну реформу", "Про лізинг" (Land Codex of the Republic of Azerbaijan Laws: "Regarding the Farm Enterprises", "The Land Reform", "Regarding Leasing").

У *Республіці Беларусь*: Кодекс Республіки Беларусь про землю. Закон Республіки Беларусь "Про власність на землю", постанова уряду "Про порядок створення та утримання земельного кадастру та моніторинг землі", Рішення Верховної Ради "Про порядок конфіскації та надання земельних ділянок". Рішення Верховної Ради "Про проведення земельної реформи у Республіці".

У *Боснії та Герцеговині*: Закон "Про земельний реєстр", Закон "Про межування та нерухомість". Закон "Про межування та кадастр" (Zakon o Zemljisnim knjigama, Zakon o Premjern /Katastru Nekretnina, Zakon o Premjeru /Katastru Zemljista).

У *Канаді*: *Альберта* - Закон "Про права на землю", Закон "Про власність" (Land Titles Act, Law on Property Act (Statutes of Alberta)). *Бритиш Коламбія* - Закон "Про право на землю", Закон "Про землю" (Land Title Act, Land Act). *Манітоба* - Закон "Про нерухомість", Закон "Про реєстратуру" (The Real Property Act, The Registry Act). *Нью Бранзвік* - Закон "Про реєстратуру", Закон "Про права на землю" (Registry Act, Land Titles Act). *Онтаріо* - Закон "Про права на землю" та нормативно-правові акти прийняті відповідно до нього (Land Titles Act and Regulations thereunder), Закон "Про реєстратуру" та нормативно-правові акти прийняті відповідно до нього (Registry Act and Regulations thereunder), Закон "Про реформу реєстрації землі". Закон "Про спільну власність" та нормативно-правові акти прийняті відповідно до них (Land Registration Reform Act and Regulations thereunder Condominium Act and Regulations thereunder). *Ірине Едвард Айленд* - Закон "Про Реєстратуру Острову Принца Едварда" (Registry Act of PEI). *Саскачеван* - Закон 2000 року "Про права на землю" (The Land Titles Act 2000 and Regulations).

У *Хорватії*: Закон "Про геодезію та кадастр" (Zakon o geodetskoj izmjeri i katastru zemljista), Закон "Про земельні реєстри" (Zakon o

zemljijsnim knjigama), Закон "Про власність" (Zakon o vlasnistvu i drugim stvarnim pravima).

На *Кипрі*: Глава 224 Закону "Про нерухомість (володіння, реєстрація та оцінка)" (The Immovable Property (Tenure, Registration and Valuation) Law, Cap. 224); Закон 1965 року "Про нерухомість (перехід прав та застава)" (The Immovable Property (Transfer and Mortgage Law), 1965); Глава 195 Закону "Про заповіти та наслідування" (Wills and Succession Law Cap. 195); Глава 6 Закону "Про цивільний процес" (Civil Procedure Law, Cap.6).

У *Чехії*: Цивільний кодекс № 40/1994 зі змінами та доповненнями (Civil Code 40/1994 in amended wording); Закон № 265/1992 "Про запис речових та інших прав" із змінами та доповненнями (Act 265/1992 about recording of Proprietary and other rights in amended wording); Кадастровий закон № 344/ 1992 зі змінами та доповненнями (Cadastral Act 344/1992 in amended wording); Закон № 359/ 1992 "Про кадастрові зйомки, картографування та кадастрові органи" із змінами та доповненнями (Act 359/1992 about surveying, mapping and cadastral bodies in amended wording); Інструкція № 190/1996 Чеського відомства у галузі кадастрових зйонок, картографування та кадастру (Regulations 190/1996 of the Czech Office for Surveying, Mapping and Cadastre).

У *Данії*: Закон "Про реєстрацію землі" (Tinglysningsloven).

У *Фінляндії*: Закони "Про реєстр титулів та іпотек" (The Law on Register of Titles and Mortgages); Указ "Про реєстр титулів та іпотек" (The Ordinance on Register of Titles and Mortgages).

В *Естонії*: Закон "Про реєстр землі". Закон "Про власність" (Land Register Act, Law and Property Act).

У *Франції*: Система реєстрації прав на землю була створена королівським указом 1771 року. Сучасний правовий режим Реєстратури ґрунтується на нормах цивільного кодексу щодо зареєстрованих державою гарантій та змісту реєстру. На зміну наказові № 55-22 від 4 січня 1955 року, що потягнув реорганізацію реєстратури було прийнято наказ № 55-1350 від 14 жовтня 1955 року [82, с 83].

У *Німеччині*: Цивільний кодекс, Закон "Про реєстрацію землі". Правила реєстрації землі (Grundbuchordnung).

У *Греції*: Справа 5.9.1923 Керівних судових прецедентів (L D 5.9.1923) "Про кодифікацію зміненого законодавства про кадастрові системи щодо нерухомості в населених пунктах"; "Про кодифікацію

існуючого законодавства про примусовий перерозподіл" (RD 30.4.1953); Закони L 653/1977; L 133/1983 "Про продовження дії законодавства про планування населених пунктів, міський розвиток"; L 674/1977 "Про перерозподіл земель"; L 1512/1983; ХЕМКО та інше законодавство (L 1647/1986 НЕМСО); RD 10.1.1949 "Про внесення на розгляд Додеканес законодавства про управління та захист державних земель" ('For the introduction of administral management and protection of the public land legislation to the Dodecanese'); L 998/1979 "Про ліс та захист лісових земель"; L 2308/1995 "Про Національний кадастр"; MDGG 245B/1996 "Визначення прав на нерухомість, для реєстрації яких в кадастрових книгах необхідна подача заяви"; MDGG 639B/1995 "Про затвердження технічної документації, змісту кадастрових карт і таблиць та розмірів плати за послуги Національного кадастру".

В *Угорщині*: Закон № LXIII 1992 року "Про захист персональних даних та обнародування загальнодоступної інформації"; Закон № LXXVI 1996 року "Про кадастрові зйомки та картографічну діяльність". Цей закон було прийнято Парламентом наприкінці жовтня 1996 року. Основна мета цього акту - забезпечити доступність серії планів, що охоплюють всю територію держави, які є основою для реєстрації нерухомості, геоінформаційних систем, та можуть використовуватися з іншою оборонною, економічною та науковою метою. Закон передбачає також порядок оплати користувачами карт відповідних послуг. На відомчому рівні на виконання закону прийнято три нормативно-правових акти: наказ Міністерства сільського господарства та регіонального розвитку (скорочено FVM) № 16/1997 (III. 5) та спільний наказ Міністерства сільського господарства та регіонального розвитку та Міністерства оборони (скорочено - НМ) FVM-НМ № 21/1997 (III. 12) та спільний наказ зазначених відомств та Міністерства фінансів (РМ) FVM-НМ-РМ № 63/1999 (VII. 21). До законодавства у відповідній сфері віднесено також Закон № CXLI/1997 "Про реєстрацію землі" та відповідний нормативно-правовий акт виконавчої влади FVM № 109/1999 (XII. 29). Декрет уряду № 184/1999 (XII. 13), яким встановлено Правила реєстрації використання земель (через запровадження та утримання реєстру землекористувачів у відповідних земельних відомствах (Land Offices).

В *Ісландії*: Закон "Про реєстрацію та оцінку нерухомості" № 94/1976; Закон № 39/1978 "Про реєстрацію правовстановлювальних документів, іпотек, переходу права власності тощо" (The Law of Registration of deeds, mortgages, transfer of ownership etc nr.39/1978).

В *Ірландії*: Закон "Про реєстрацію прав на землю" 1964 року (Registration of Title Act 1964); "Правила реєстрації землі" 1972 року зі змінами 1986 року (Land Registration Rules 1972-1986), Закон "Про реєстрацію правовстановлювальних документів" 1707 року зі змінами 1832 року (Registry of Deeds Act 1707-1832 as amended).

В *Італії*: Закон R.D. № 2183/1938, Директива № XIV затверджена наказом Міністерства фінансів № 1949.

У *Латвії*: Закон "Про Поземельні книги Республіки Латвія" (The Law of Landbooks of the Republic of Latvia); Закон "Про поновлення дії Закону про Поземельні книги від 22 грудня 1937 року та його застосування" (The Law "On the Renewal of the Validity of the Law of Landbooks of December 22, 1937 and its Enforcement").

У *Ліхтенштейні*: Цивільний кодекс.

У *Литві*: Закон "Про реєстр нерухомості" № 1-1539; 1997 (Law on Real Property Register, No 1 -1539; 1997); Закон "Про землю" із наступними змінами № 1-1446; 1994 (Law on Land and subsequent amendments No I -1446; 1994); Цивільний кодекс 2000 року; Закон "Про оренду землі" № VIII-679; 1994 (Law on Land Lease, No VIII -679; 1994); Закон "Про кадастр нерухомості" № VIII-1764, 2000 (Law on Real Property Cadastre, No VIII -1764, 2000).

У *Люксембурзі*: Закон "Про ведення Кадастру та топографію" від 21 червня 1973 року (The law concerning the Administration of Cadastre and Topography 21.06.1973); Закон "Про управління реєстровими установами" (The laws concerning the Administration of Registry Offices).

У *Македонії*: Закон "Про межування, кадастр та запис прав на нерухомість" (Law for Land Surveying, Cadastre and Real Estate Rights Inscription).

На *Мальті*: Глава 296 Закону "Про реєстрацію землі" (Land Registration Act (Cap 296)); Правила 16/82 "Про належне повідомлення" (у новій редакції) (Legal Notices -16/82 -Rules), "Про порядок подання планів" (43/94 -Submission of plans).

У *Республіці Молдова*: Цивільний кодекс 1964 року, Земельний кодекс 1991 року, Закон "Про земельний кадастр", Правила ведення кадастрової документації (Regulation on Cadastral Documentation). У країні також розроблено проект Закону "Про кадастр нерухомості".

У *Нідерландах*: Цивільний кодекс, Закон "Про кадастр" (Cadastre Act), Закон "Про кадастровий орган" (Cadastre Organisation Act), Закон "Про земельну реформу" (Land Reform Act).

У *Норвегії*: Закон "Про земельний реєстр" (Law on the Land Register), Закон "Про кадастр" (Law on the Cadastre).

У *Польщі*: Закон від 6 липня 1982 року "Про землю, реєстри застав та іпотеку"; наказ Міністра юстиції від 18 березня 1992 року у частині виконання нормативно-правових актів, що стосуються Закону "Про землю та реєстри застав та іпотеку" (Order of the Minister of Justice of March 18, 1992 in the matter of execution of regulations concerning Act on land and mortgage registers and hypothec).

У *Португалії*: Цивільний кодекс та DL No -172/95 (18/7), DL 533/99 (11/12), DL 442 -C/82 (30/11).

У *Румунії*: Закон 1966 року № 7 "Про Генеральний кадастр" та наказ управління державних реєстрів № 237/1/C/1997 яким затверджено "Правила організації та діяльності офісів поземельної книги" (Public Registers Executive Order no 237/1/C/1997 - Regulations for organisation and functioning of Land Book Offices).

В *Росії*: Цивільний кодекс Російської Федерації; Федеральний Закон "Про державну реєстрацію прав на нерухомість та угод із нею"; Федеральний Закон "Про державний земельний кадастр" від 2 січня 2000 року; постанова уряду Російської Федерації від 18 лютого 1998 року № 219 "Про затвердження правил ведення Єдиного державного реєстру прав на нерухомість та угод із нею"; інші Федеральні Закони та інші нормативно-правові акти Російської Федерації у відповідній сфері [82, с 162; 186, с. 182-200].

У *Сан-Марино*: Закони № 83/1981, № 84/1981, № 85/1981, № 86/1981, № 87/1981 та № 88/1981. Всі перераховані вище закони було прийнято 29 жовтня 1981 року. Стосовно норм, що регулюють діяльність земельно-реєстраційних офісів див. також Закон № 28 від 25 вересня 1950 року, Закон № 10 від 16 липня 1951 року, Закон № 30 від 27 листопада 1952 року та Закон № 31 від 24 лютого 1953 року.

У *Словаччині*: Закон № 162/1995 Coll. "Про кадастр нерухомості та реєстрацію прав власності та інших прав на нерухомість" (Act No.162/1995 Coll. about the real estate cadastre and entries of ownership and other rights to the real estates); Указ № 79/96 Coll., прийнятий на його виконання; Закон № 215/1995 Coll. "Про геодезію, картографію" (Act No.215/1995 Coll. on geodesy and cartography); Указ № 178/96 Coll., прийнятий на його виконання; Закон № 180/1995 "Про деякі вдосконалення з метою встановлення прав власності на землю" (Act No.180/1995 Coll. about some arrangements for the Settlement of Land Ownership); Указ № 157/96 Coll.

У *Словенії*: Закон "Про земельний реєстр", Регламент Верховного суду Республіки Словенія (внутрішній документ).

В *Іспанії*: Цивільний кодекс (Código Civil); Ley Hipotecaria; Reglamento Hipotecario.

У *Швеції*: Земельний кодекс (Jordabalken); Закон "Про реєстр нерухомості" (Lag om fastighetsregister); Указ "Про реєстр нерухомості" (Förordning om fastighetsregister); Указ "Про реєстрацію землі" (Inskrivningsföregordning).

У *Швейцарії*: Цивільний кодекс, Закони "Про реєстрацію" на федеральному рівні та на рівні кантонів (Civil Code /Registration Acts (on federal and cantonal level)).

У *Туреччині*: правову основу реєстрації прав на землю становлять статті 2997 та 2015 Цивільного кодексу Туреччини від 4 жовтня 1926 року (основним джерелом Цивільного кодексу Республіки Туреччиндбув швейцарський цивільний кодекс).

В *Об'єднаному Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії*: Закон "Про реєстрацію землі" 1925 року з подальшими змінами та доповненнями (Land Registration Acts 1925-1998). В *Англії* та *Уельсі* щодо реєстру земель: Закон (шотландський) "Про реєстрацію землі" 1979 року (Land Registration (Scotland) Act 1979), Правила (шотландські) реєстрації землі 1980 року (Land Registration (Scotland) Rules 1980). У *Шотландії* щодо генерального реєстру (General Register of Sasines): Закон "Про реєстрацію" від 1617 року (The Registration Act 1617); Закон (шотландський) "Про реєстрацію землі" (Land Registration (Scotland) Act 1979).

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Юридична природа реєстрації прав на землю	6
/./ Поняття та ознаки реєстрації прав на землю	6
1.2. Правовідносини у сфері реєстрації прав на землю	24
/./ 3. Місце реєстрації прав на землю в реєстраційній системі України.....	40
1.4. Загальна характеристика реєстрації прав на землю у зарубіжних країнах.....	55
РОЗДІЛ 2. Механізм правового забезпечення реєстрації прав на землю	70
2.1. Інституційно-функціональне забезпечення реєстрації прав на землю.....	70
2.2. Процесуально-правове забезпечення реєстрації прав на землю	97
2.3. Відповідальність у сфері реєстрації прав на землю	126
ВИСНОВКИ	138
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	142
Додаток А	59
Додаток Б	1 ⁶⁴

Наукове видання

ГРИНЬКО Сергій Валерійович

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ
РЕЄСТРАЦІЇ
ПРАВ НА ЗЕМЛЮ**

Монографія

Оригінал-макет виготовлено Видавничо-поліграфічним центром "Київський університет"



Підписано до друку 29.01.04. Формат 60x84". Вид. № 681. Гарнітура Times. Папір офсетний.
Друк офсетний. Наклад 500. Ум. друк. арк. 10,7. Зам. № 24-1936.

Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет"
01030, Київ, 6-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43,
* (38044) 239 3222; (38044) 239 3172; факс (38044) 234 0105.
e-mail: vydav_polygraph@univ.kiev.ua
<http://vpc.univ.kiev.ua>
Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02.