

ПОНЯТТЯ ТА ЗАВДАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

THE NOTION AND TASKS OF THE INSTITUTION OF STATE REGISTRATION OF TITLE TO LAND

Піфко О.О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті досліджується правова природа та галузева належність інституту реєстрації прав на землю. Визначено та проаналізовано основні завдання інституту реєстрації прав на землю.

Ключові слова: реєстрація прав на землю, право на землю, інститут реєстрації прав на землю, завдання інституту реєстрації прав на землю.

В статье исследуется правовая природа и отраслевая принадлежность института регистрации прав на землю. Определены и проанализированы основные задачи института регистрации прав на землю.

Ключевые слова: регистрация прав на землю, права на землю, институт регистрации прав на землю, задачи института регистрации прав на землю.

The article examines the legal nature and sector profile of the institution of state registration of title to land. It is concluded that it is too early to state that there is a registration institution as an independent branch of law since there are no legislative or theoretical prerequisites to set apart the institution of state registration of titles as a separate independent branch of law.

Key words: land title registration, land title, institution of state registration of title to land, tasks of the institution of state registration of title to land.

Постановка проблеми. За останні роки в системі реєстрації прав на землю відбулися істотні зміни. З набранням чинності Закону України «Про Державний земельний кадастр» [1] та Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [2] в Україні нарешті запроваджено функціонування єдиної системи реєстрації прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно. У цьому аспекті актуальним є питання про завдання та галузеву приналежність інституту державної реєстрації прав на землю.

Стан дослідження. В Україні окремі аспекти інституту реєстрації прав на землю висвітлені в працях С.В. Гринька [3], А.М. Третяка [4; 5; 6], В.В. Сенчука [7], С.С. Овчарука [8], Т.В. Лісової [9; 10], П.Ф. Кулинич [11; 12; 13] та інших.

Метою статті є дослідження поняття, основних завдань та галузевої належності інституту реєстрації прав на землю.

Виклад основного матеріалу. У юридичній літературі зазначається, що правові норми, які регулюють окрему групу суспільних відносин, утворюють самостійний правовий інститут [14, с. 317; 15, с. 320; 16, с. 135–136]. Як писав російський учений А.В. Гантовер, кожний інститут права має свої вигідні й не вигідні сторони, а тому справа законодавця зважити й на ті, й інші, і залежно від того, які з них переважають, дати місце цьому інституту в системі права або ж не допускати такого інституту [17, с. 453–454].

Щодо визначення питання про галузеву належність інституту реєстрації прав на землю одностайності серед науковців немає. Так, група дослідників проблеми реєстрації прав на землю зазначає, що інститут державної реєстрації прав на землю є комплексним правовим інститутом [7, с. 13; 18, с. 8; 19, с. 10; 20, с. 15]. Окремі автори висловлюють позицію про його належність до якої-небудь конкретної галузі права [21, с. 6]. Ю.А. Тихомиров виділяє так звану реєстраційно-легалізуючу підгалузь адміністративного права з інститутами державної реєстрації, ліцензування та стандартизації [22, с. 89]. А.Р. Кірсанов взагалі вказує на існування реєстраційного права як самостійної комплексної галузі права [23, с. 84].

Зупинимося детальніше на питанні про галузеву належність інституту реєстрації прав на землю. Аналізуючи позицію щодо існування реєстраційного права як самостійної галузі права, зазначимо таке. Як відомо, для існування самостійної галузі в системі права необхідна наявність предмета правового регулювання, методів його регулювання, джерел права та заінтересованості суспільства у виділенні відповідної галузі права як самостійної правової єдності [24, с. 8]. Кожна галузь права відрізняється від інших галузей насамперед предметом і методами правового регулювання [25, с. 43–44].

Предметом реєстрації прав на землю є право власності на землю, право користування землею, право володіння землею, право забудови земельної ділянки (суперфіцій), право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), право постійного користування та право оренди земельної ділянки.

Методом правового регулювання в широкому значенні називають систему прийомів і засобів, що дозволяють сформулювати базові, вихідні, первинні моделі правового регулювання суспільних відносин. Специфіка галузевого методу правового регулювання визначається передусім галузевим предметом. Саме відносини, що становлять предмет галузі права, обумовлюють використання тих або інших способів правового регулювання. При цьому не можна применшувати зворотного впливу методу правового регулювання на предмет галузі права [26, с. 221].

Тому, на нашу думку, говорити про існування реєстраційного права як самостійної галузі права передчасно, оскільки на сьогодні відсутні як законодавчі, так і теоретичні передумови для виведення інституту реєстрації прав в окрему, самостійну галузь права.

Щодо регулювання окремих аспектів реєстрації прав на землю правовими нормами інших галузей права зазначимо таке. Хоча в Україні й установлений роздільний правовий режим землі та іншого нерухомого майна, реєстрація прав на землю пов'язана із цивільним правом. Цей зв'язок проявляється в тісному переплетенні земельних і майнових відносин, урегулюванні договірних відносин із приводу земельних ділянок, сервітутних правах, встанов-

ленні правового режиму нерухомого майна, розміщеного на земельних ділянках, відшкодуванні збитків тощо. Як відмічає М.В. Шульга, правова регламентація договорів у галузі земельних відносин вимагає комплексного підходу до застосування приписів та методів як приватно-правового, так і публічно-правового характеру [27, с. 5], а угоди щодо земельних ділянок не повинні призводити до погіршення природного стану земель і довкілля в цілому [28, с. 71]. Відносини, які виникають між державою в особі органу, що здійснює реєстрацію, і особою, яка звертається для реєстрації права, регулюється як нормами земельного, так і нормами адміністративного права. Адміністративно-правові акти часто служать підставою виникнення права власності на землю (під час реалізації права громадян України на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності). В адміністративному порядку вирішуються також питання відведення земельної ділянки на місцевості, встановлення її меж тощо.

Якщо під правовим регулюванням суспільних відносин розуміти не тільки їх закріплення в нормах права, але й реальний вплив на поведінку учасників суспільних відносин, що включає всі елементи механізму правового регулювання, то слід погодитися з тим, що жодна галузь права без системної підтримки з боку інших галузей права не спроможна в повному обсязі виконати свої завдання щодо правового регулювання тих суспільних відносин, що входять до її відання [29, с. 5]. Проте слід мати на увазі, що суспільні відносини, які виникають під час державної реєстрації прав на землю, регулюються нормами цивільного, адміністративного та процесуального законодавства тільки в тих випадках, коли вони не врегульовані земельно-правовими нормами. Тому норми інших галузей права є додатковими, субсидіарними [24, с. 9] для врегулювання реєстрації прав на землю. Крім того, згідно із загальним правилом, якщо в процесі реєстрації прав на землю виникають суперечності норм земельного права з нормами інших галузей, то пріоритет надається спеціальним нормам. Отже, інститут реєстрації прав на землю є окремим інститутом земельного права.

Як справедливо відмічає О.Р. Сарьян, цей інститут є єдиним доказом зареєстрованого права, що означає презумпцію правильності реєстрації прав [30, с. 144]. Реєстрація права може бути оскаржена тільки в судовому порядку [31, с. 113]. Функціонування інституту державної реєстрації прав на землю та інше нерухоме майно дозволяє здійснювати державний контроль за законністю угод із нерухомістю в інтересах як самих сторін угоди, так і третіх осіб [32, с. 4]. О.В. Глотова вважає, що роль інституту державної реєстрації прав на земельні ділянки полягає, по-перше, у фіксації державою факту переходу прав на земельні ділянки від однієї особи до іншої та, по-друге, у забезпеченні відповідності правочину чинному законодавству [33, с. 12].

Визначимо за коротко проаналізуємо основні завдання інституту реєстрації прав на землю. Насамперед розглянемо позиції окремих авторів щодо мети, цілей та завдань реєстрації прав на землю. Так, С.В. Гринько зазначає, що основною метою реєстрації прав на землю є настання правових наслідків – санкціонованого державою утвердження особи як офіційного, законного суб'єкта відповідного права на землю. Тому легітимація не є метою реєстрації прав на землю. Такою метою виступає легалізація, тобто надання законної сили, узаконення відповідних повноважень. Оскільки мета реєстрації прав на землю безпосередньо впливає на визначення її функцій, визначальною функцією такої реєстрації буде не легітимаційна, а легалізаційна функція [3, с. 15].

П.В. Крашенінніков, визначаючи головні цілі створення системи державної реєстрації, зауважує, що державна реєстрація прав на нерухоме майно й угод із ним встановлена в інтересах держави й суспільства, а також із метою

охорони прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб [34, с. 3].

Цілями політики у сфері реєстрації прав на нерухомість є забезпечення захисту приватних і суспільних інтересів щодо нерухомості в трьох аспектах: забезпечення надійності реєстрації, мінімізація необхідного для цього часу й коштів. Приватні інтереси включають забезпечення гарантій прав на нерухомість власників та добросовісних набувачів; суспільні – забезпечення відомостей про правовласників в інтересах оподатковування та в інших державних інтересах [35, с. 13]. Зрештою, саме потреби учасників обігу нерухомого майна визначили цілі та завдання державної реєстрації прав на нерухоме майно, а більшість із цих цілей були сформовані ще в XVIII ст. разом із формуванням у європейських країнах інституту іпотечних книг [36, с. 188].

Ю.Я. Великомислов формулює значення державної реєстрації прав на нерухоме майно у вигляді таких положень:

1. державна реєстрація виступає єдиним доказом існування зареєстрованого права;
2. державна реєстрація виступає формальною умовою забезпечення державного, у тому числі судового, захисту прав особи, що виникають із договірних відносин, об'єктом яких є нерухоме майно;
3. тільки державна реєстрація визнається державою як юридичний акт, що призводить до виникнення, обмеження (обтяження), переходу або припинення прав на нерухоме майно;
4. державна реєстрація – завершальний етап придбання прав на нерухомість [37].

А.Б. Карлін виділяє такі завдання державної реєстрації права власності [38]:

1. забезпечення державних гарантій зареєстрованих прав на нерухоме майно;
2. розвиток і вдосконалення законодавства про державну реєстрацію прав на нерухоме майно;
3. розробка й видання методичних рекомендацій та інструктивних вказівок щодо здійснення державної реєстрації прав на нерухоме майно, щоб забезпечити уніфікацію процесу державної реєстрації прав на нерухоме майно;
4. введення однакових вимог до опису об'єктів нерухомого майна в документах, що надаються в органи державної реєстрації прав;
5. забезпечення розвитку системи державної реєстрації прав на нерухоме майно в тісній взаємодії із системами державного обліку, технічної інвентаризації нерухомого майна, кадастрів нерухомого майна, обліку платників податків, реєстрації юридичних осіб;
6. забезпечення сумісності інформаційних систем із реєстрації прав на нерухоме майно, з іншими інформаційними системами, пов'язаними з об'єктами нерухомості та їх власниками;

С.П. Гришаєв виділяє такі основні функції реєстрації нерухомості: надання власникам нерухомості гарантії їх прав на цю нерухомість; можливість покупцеві перед покупкою нерухомості одержати необхідну інформацію про нерухомість в органі, що здійснює реєстрацію; створення системи контролю держави за видатками на покупку нерухомості [39, с. 41].

Як свідчить міжнародний досвід, у багатьох країнах державна реєстрація прав на нерухоме майно є однією з форм регулювання ринку нерухомості, що позитивно зарекомендувала себе в процесі розвитку ринкової економіки. Саме інститут державної реєстрації сприяє реальному виконанню умов публічності угод із нерухомістю, забезпечує гарантії із захисту прав і законних інтересів учасників майнового обороту, вірогідність, доступність і своєчасність інформації, захист добросовісних набувачів майна від претензій із боку третіх осіб [40, с. 6].

Підсумовуючи наведене, можемо виділити такі основні завдання інституту реєстрації прав:

1. Підтвердження та державна гарантія прав на землю та інше нерухоме майно. Реєстрація покликана гарантувати речові права на землю та інше нерухоме майно незалежно від того, чи це право власності або сервітут, орендні права чи право застави.

Як свідчить практика, роздільна реєстрація прав на землю та нерухоме майно призводить до значного збільшення майнових та земельних спорів. Так, непоодинокими в Україні були випадки, коли житловий будинок, право власності на який посвідчено свідоцтвом про право власності та надано витяги з Реєстру прав на нього, і земельна ділянка, право власності на яку було посвідчено державним актом, відчужуються як самостійні об'єкти нерухомого майна двома різними особами. Звичайно, що жодна із цих осіб не може в повній мірі реалізувати своє право на придбання нерухомості. Отже, роздільна реєстрація, як і роздільний правовий режим землі та іншого нерухомого майна, не сприяє належному забезпеченню гарантій прав на таке майно.

2. Легалізація (надання законної сили, узаконення) відповідних повноважень особи щодо об'єкта нерухомого майна. Мається на увазі, що сам факт придбання (отримання) земельної ділянки або іншого нерухомого майна без його реєстрації надає правоволодільцю тільки правомочності щодо володіння та користування цим майном. Без реєстрації правовласник не в змозі вирішувати юридичну долю об'єкта нерухомого майна. Така правомоч-

ність, як право розпорядження виникає в правоволодільця тільки після державної реєстрації його прав. Отже, саме факт здійснення державної реєстрації переводить правоволодільця в статус правовласника.

3. Забезпечення елемента законності у сфері обігу землі та іншого нерухомого майна. Це означає, що не можуть бути легалізованими права на нерухомість, а також угоди з нерухомим майном, які набуті або укладені з порушенням вимог законодавства. Зазначене завдання реєстрації прав реалізується через повноваження державних реєстраторів щодо встановлення відповідності заявлених прав і поданих документів вимогам законодавства, а також відсутності суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими правами на нерухоме майно.

4. Забезпечення власників, органів державної влади та місцевого самоврядування, а також інших осіб, відповідно до закону, достовірною та актуальною інформацією про права землю та інше нерухоме майно.

Висновки. Інститут реєстрації прав на землю є окремим інститутом земельного права зі своїми завданнями, функціями та цілями. На основі наведеного також можемо визначити, що інститут реєстрації прав на землю – це система правових норм, що регулюють відносно однорідні суспільні відносини, які виникають у процесі легалізації виникнення, зміни або припинення прав, обмежень та обтяжень щодо конкретно визначеної земельної ділянки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 7 липня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.
2. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
3. Гринько С.В. Правові аспекти реєстрації прав на землю : [монографія] / С.В. Гринько. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський Університет», 2004. – 172 с.
4. Третьяк А.М. Земельний кадастр і реєстрація прав на нерухомість: їх суть і відмінності / А.М. Третьяк // Землепорядкування. – 2003. – № 2. – С. 46–53.
5. Третьяк А.М. Проблеми створення системи управління земельними ресурсами та реєстрації землі / А.М. Третьяк // Землепорядний вісник. – 1998. – № 3. – С. 3–6.
6. Третьяк А.М. Земельний кадастр ХХІ століття. Зарубіжні і вітчизняні погляди на розвиток земельного кадастру / А.М. Третьяк. – К. : ПВКП «Укртиппроєкт», 1999. – 115 с.
7. Сенчук В.В. Правове забезпечення реєстрації нерухомого майна та прав на нього в Україні: історико-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.В. Сенчук. – К., 2009. – 189 с.
8. Овчарук С.С. Організаційно-правові засади державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.С. Овчарук. – К., 2009. – 225 с.
9. Лісова Т.В. Особливості державної реєстрації прав на землю в сучасних умовах / Т.В. Лісова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 273–282.
10. Актуальні питання державної реєстрації прав на землю / Т.В. Лісова // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 2. – С. 144–149.
11. Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні : [колективна монографія] / [В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, Л.О. Панькова та ін.] ; за ред. В.І. Семчика. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 264 с.
12. Кулинич П.Ф. Державна реєстрація прав на земельну і неземельну нерухомість: світовий досвід та проблеми його імплементації в Україні / П.Ф. Кулинич // Земельне право України. – 2006. – № 9. – С. 30–39.
13. Кулинич П.Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади / П.Ф. Кулинич // Юридичний журнал. – 2005. – № 11 (41). – С. 35–42.
14. Бергель Ж.-Л. Общая теория права / Ж.-Л. Бергель ; под. общ. ред. В.И. Даниленко. – пер. с фр. – М. : NOTA BENE, 2000. – 576 с.
15. Мелехин А.В. Теория государства и права : [учебник] / А.В. Мелехин. – М. : Маркет ДС (Университетская серия), 2007. – 640 с.
16. Волинка К.Г. Теория держави і права : [навч. посіб.] / К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
17. Гантовер А.В. Залоговое право / А.В. Гантовер. – СПб., 1890. – 785 с.
18. Диаковская Н.В. Правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Н.В. Диаковская – М., 2001. – 20 с.
19. Михольская В.В. Административно-правовые аспекты государственной регистрации недвижимости : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / В.В. Михольская. – М., 2002 – 25 с.
20. Маркова И.В. Проблемы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : [учеб. пособ.] / И.В. Маркова. – Самара : Универс групп, 2007. – 194 с.
21. Пашенько С.Б. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним в субъекте Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / С.Б. Пашенько. – Саратов, 2002. – 22 с.
22. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
23. Кирсанов А.Р. Новая система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации. / А.Р. Кирсанов – М. : Ось-89, 2007. – 240 с.
24. Земельне право України : [підручник] / за ред. М.В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
25. Четвериков В.С. Административное право / В.С. Четвериков. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. – 512 с.

26. Рукавишникова И.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений / И.В. Рукавишникова. // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 217–222.
27. Шульга М.В. До питання про договори в галузі земельних відносин / М.В. Шульга // Актуальні проблеми реформування земельних та господарських правовідносин в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 14–15 травня 2010 р.). – Хмельницький : Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2010. – С. 3–5.
28. Шульга М.В. Особливості правового регулювання правочинів щодо земельних ділянок / М.В. Шульга // Проблеми. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – С. 69–74.
29. Сильченко Н.В. Некоторые проблемы отраслевой структуры права / Н.В. Сильченко // Государство и право: теория и практика. – Калининград : Изд-во КГУ, 2002. – С. 3–14.
30. Сарьян Е.Р. Вещные права на землю и их государственная регистрация (на примере Московской области) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Е.Р. Сарьян. – М., 2005. – 218 с.
31. Гартин Ю.А. Государственная регистрация земельных сервитутів как способ защиты вещных прав / Ю.А. Гартин // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – № 1. – С. 112–116.
32. Брагинский М.И. Комментарий к Закону Российской Федерации «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» / М.И. Брагинский. – М. : Юстицинформ, 1998. – 64 с.
33. Глотова О.В. Правове регулювання правочинів щодо земельних ділянок в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.В. Глотова. – К., 2003. – 20 с.
34. Законодательство о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним / сост. и вв. в действие П.В. Крашенинникова. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М. : Спарк, 2001. – 239 с.
35. Системы регистрации прав на недвижимое имущество: опыт зарубежных стран / под ред. А.А. Лазаревского. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2000. – 176 с.
36. Поводова Е.В. Государственная регистрация права собственности на недвижимое имущество / Е.В. Поводова // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. – № 3. – С. 187–192.
37. Великомыслов Ю.Я. Гражданско-правовой режим недвижимости. Ипотека недвижимого имущества. Жилые помещения как объекты сделок / Ю.Я. Великомыслов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.allpravo.ru/library/doc99p0/instrum5063/item5068.html>.
38. Карлин А.К. вопросу об основаниях государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество / А.К. Карлин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.law-n-life.ru/arch/103_Karlin.doc.
39. Гришаев С.П. Правовое регулирование недвижимости / С.П. Гришаев // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 38–43.
40. Полунеева Е.В. Институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (гражданско-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Е.В. Полунеева. – М., 2004. – 192 с.