

УДК 349.3

П. Ф. КУЛИНИЧ

ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ ЯК ОБ'ЄКТ ЗЕМЕЛЬНО-РЕЄСТРАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Доводиться, що в процесі земельної реформи в Україні земельні ділянки надавалися за різними правилами, різняться за ступенем точності визначення меж, площі, місця розташування і їх доцільно поділяти на сформовані (ділянки з кадастровими номерами), і несформовані (ділянки без кадастрових номерів). Формулюється висновок, що об'єктами цивільного обігу та земельно-реєстраційних правовідносин є лише сформовані земельні ділянки – ділянки, яким присвоєні кадастрові номери. Обґрунтовується пропозиція щодо розробки правового механізму трансформації кадастрових номерів старого зразка у кадастрові номери нового зразка.

Ключові слова: земельна ділянка, види ділянок, земельний кадастр, кадастрові номери.

Кулинич П.Ф. Земельные участки как объект земельно-регистрационных правоотношений

Доказывается, что в процессе земельной реформы в Украине земельные участки представлялись по разным правилам, отличаются по степени точности определения границ, площади, места расположения и их целесообразно подразделять на сформированные (участки с кадастровыми номерами) и несформированные (участки без кадастровых номеров). Формулируется вывод, что объектами гражданского оборота и земельно-регистрационных правоотношений являются лишь сформированные земельные участки – участки, которым присвоены кадастровые номера. Обосновывается предложение о разработке правового механизма трансформации кадастровых номеров старого образца в кадастровые номера нового образца.

Ключевые слова: земельный участок, виды участков, земельный кадастр, кадастровые номера.

Kulinich Pavlo. Types of land plots as objects of land registration legal relations

It is proved that in the process of land reform in Ukraine land plots were allocated basing on different rules, so they differ by level of identification of land plots' borders, size and location and have to be divided on formed land plots (those with cadastral numbers) and unformed land plots (those without cadastral numbers). The conclusion is substantiated that only formed land plots – plots with cadastral numbers – can be regarded as objects of civil trans-

actions as well as objects of land registration legal relations. The proposal to develop legal mechanism of transformation of cadastral numbers of old type into cadastral numbers of new one is grounded.

Key words: *land plot, types of land plots, land cadaster, cadastral numbers.*

З 1 січня 2013 р. в Україні відбулися досить масштабні, кардинальні зміни у законодавстві про реєстрацію земельних ділянок та прав на них, які без перебільшення можна кваліфікувати як земельно-реєстраційну реформу. Цього дня вступили у дію закони України «Про державний земельний кадастр»¹, «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»², «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності»³ та прийняті на їх розвиток підзаконні нормативно-правові акти, якими запроваджується сучасна юридична інфраструктура формування надійних баз даних про землю та іншу нерухомість. Водночас зазначені законодавчі новації фактично призвели до диверсифікації поняття «земельна ділянка», втрати ним єдиного, однозначного змісту. А це, у свою чергу, впливає на надійність та гарантованість набутих прав на земельні ділянки.

Так, до 1 січня 2013 р. єдиною статтею Земельного кодексу України⁴, якою визначався зміст поняття «земельна ділянка», була ст. 79 (Земельна ділянка як об'єкт права власності). Згідно з цією статтею земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Проте з 1 січня 2013 р. Земельний кодекс України доповнений ще однією статтею, якою уточнюються кваліфікаційні ознаки земельної ділянки, а саме ст. 79¹ «Формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав». Вона встановлює, що формування земельної ділянки полягає у її визначенні як об'єкта цивільних прав, зокрема, визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру. Крім того, в статті зазначено, що земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера. Отже, з цієї статті випливає, що лише сформовані земельні ділянки можуть бути об'єктом цивільних прав – права власності, постійного користування, оренди тощо.

Водночас в Україні існують мільйони земельних ділянок, права власності та користування на які виникло до 2004 р. – року, з якого всім земельним ділянкам почали присвоювати кадастрові номери. Цілком очевидно, що такі земельні ділянки не відповідають ключовому критерію сформованості – наявності кадастрового номера, тому вони мають бути віднесені до несформованих. Отже, аналіз змісту статей 79 та 79¹ Земельного кодексу України дає підстави для поділу всіх існуючих земельних ділянок на дві принципово різні групи – сформовані та несформовані.

На жаль, законодавець не використовує у нормативно-правових актах термін «несформована земельна ділянка» та не визначає їх види та ознаки. Проте практика земельної реформи дає підстави для виділення принаймні двох груп земельних ділянок, які слід віднести до несформованих.

До першої групи несформованих земельних ділянок слід, на нашу думку, віднести земельні ділянки, які передавалися у приватну власність громадян (приватизувалися) на підставі Декрету Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992 р.⁵ Згідно з цим Декретом всі земельні ділянки, що до 1993 р. були надані громадянам України у (постійне) користуван-

ня, протягом 1993 р. підлягали передачі у їх приватну власність. Йдеться про мільйони земельних ділянок, які були надані протягом тривалого періоду часу (20–80 роки ХХ ст.), за різними правилами та з різною точністю. Безперечно, наявні на той час в країні землевпорядні організації не змогли б забезпечити проведення уточнення місця розташування та перевірку ліній проходження меж цих ділянок. Тому уряд вирішив провести приватизацію таких ділянок «революційним шляхом» – без проведення зазначених землевпорядних робіт. Відповідно до Декрету сільські, селищні та міські Ради народних депутатів повинні були забезпечити передачу протягом 1993 р. громадянам України у приватну власність земельних ділянок, наданих їм для ведення особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування жилого будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва, у межах норм, установлених Земельним кодексом України (в редакції від 13 березня 1992 р.⁶). Водночас право приватної власності громадян на земельні ділянки, передані їм для зазначених цілей, посвідчувалося відповідною Радою народних депутатів, про що робився запис у земельно-кадастрових документах (як правило, у земельно-шнуровій книзі місцевої ради), з наступною видачею державного акта на право приватної власності на землю. На той час право приватної власності на землю посвідчувалося державними актами, форма яких була затверджена постановою Верховної Ради України «Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею» від 13 березня 1992 р.⁷. Однак оскільки обов'язкове виготовлення державного акта на право власності на землю не вимагалось, то громадяни не поспішали їх отримувати. По суті, документом, який посвідчував виникнення у громадянина права власності на земельну ділянку, служив витяг із протоколу рішення відповідної ради про передачу земельної ділянки громадянину у власність.

Крім того, до першої групи несформованих земельних ділянок потрібно віднести всі земельні ділянки, які надані у постійне користування громадянам та юридичним особам протягом усіх років радянської влади (1918–1991 рр.). Для всіх несформованих земельних ділянок першої групи характерним є відсутність землевпорядної документації, якою визначалися б межі, площа та місце розташування ділянок.

До другої групи несформованих земельних ділянок слід віднести всі інші земельні ділянки, які передані громадянам та юридичним особам у власність та користування до 2004 р. Насамперед до цієї групи слід віднести земельні ділянки, які виділялися власникам земельних часток (паїв) спочатку відповідно до указів Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р.⁸, «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям» від 8 серпня 1995 р. та «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р., а потім відповідно до Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 5 червня 2003 р.⁹. З виходом Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки»¹⁰ уряд України взяв курс на прискорення виділення земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості) з виділенням їх власникам земельних ділянок з чітко визначеними місцем розташування та межами. Місцеві органи влади, зокрема органи земельних

ресурсів, виконуючи вказівки уряду щодо прискорення таких робіт, далеко не завжди приділяли належну увагу питанням контролю за якістю виконуваних землевпорядними організаціями землевпорядних робіт по виділенню земельних часток (паїв) у природі та оформленню прав власності на земельні ділянки. Відповідно, землевпорядні організації, намагаючись більше заробити, досить часто виконували землевпорядні роботи камерально, тобто без виходу на місцевість та прив'язки поворотних точок меж ділянок до пунктів національної геодезичної мережі. Нерідко формування земельних ділянок здійснювалося на основі застарілих картографічних і геодезичних обстежень (карт). Тому траплялося, що такі земельні ділянки накладалися одна на одну, розташовувалися на залісненій місцевості, «заходили» у водойми, на дороги тощо.

Водночас, доповнивши Земельний кодекс України ст. 79¹, якою до сформованих віднесено земельні ділянки з кадастровими номерами, законодавець одночасно намагався прояснити й правовий режим несформованих земельних ділянок. З цією метою пунктом 2 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Державний земельний кадастр» встановлено, що земельні ділянки, право власності (користування) на які виникло до 2004 р., вважаються сформованими незалежно від присвоєння їм кадастрового номера. Отже, виходить, що земельні ділянки, яким присвоєні кадастрові номери, і ділянки без кадастрових номерів мають однаковий правовий режим?

Насправді це не так. Адже сформовані земельні ділянки є такими, що пройшли процедуру державної реєстрації, яка з 1 січня 2013 р. здійснюється як складова ведення Державного земельного кадастру. Так, відповідно до ст. 15 Закону України «Про державний земельний кадастр» у процесі державної реєстрації земельних ділянок до кадастру вносяться такі відомості про земельні ділянки: 1) кадастровий номер; 2) місце розташування; 3) опис меж; 4) площа; 5) міри ліній по периметру; 6) координати поворотних точок меж; 7) дані про прив'язку поворотних точок меж до пунктів державної геодезичної мережі; 8) цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель); 9) дані про якісний стан земель та про бонітування ґрунтів. Крім того, після державної реєстрації права на земельну ділянку до Державного земельного кадастру переносяться й відображені у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно й такі відомості про земельну ділянку: 1) інформація про її власників (користувачів); 2) вид зареєстрованого права; 3) дата державної реєстрації; 4) реєстраційний номер згідно з даними. Відповідно, у Державному земельному кадастрі відсутні вищезазначені відомості про земельні ділянки, яким не присвоєні кадастрові номери. Їх відсутність істотно впливає на ступінь обігоздатності земельних ділянок. Адже згідно зі ст. 132 Земельного кодексу України, кадастровий номер земельної ділянки є істотною умовою правочинів щодо переходу прав на них (купівлі-продажу, дарування, міни тощо). Тобто за відсутності кадастрового номера у земельної ділянки нею не можна розпорядитися.

Виникає питання: в чому полягають відмінності правових режимів земельних ділянок, сформованих після 2004 р., і земельних ділянок, «сформованих» до цього року? Перша суттєва юридична відмінність між ними полягає у тому, що власники земельних ділянок, яким присвоєні кадастрові номери, є їх повноцінними власниками, оскільки можуть здійснювати всі три правомочності власника – володіння, користування та розпорядження землею. Натомість власники земельних ділянок, отриманих у власність до 2004 р., можуть здійснювати лише дві з

трьох правомочностей власника, а саме правомочності щодо володіння і користування земельними ділянками. А розпорядитися своєю землею вони не можуть. Більше того, 29 грудня 2012 р. Голова Верховної Ради України В. Рибак подав на розгляд Верховної Ради України законопроект, у разі прийняття якого перелік підстав для відмови у державній реєстрації прав на земельні ділянки, закріплений у ст. 24 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», буде доповнений такою підставою, як відсутність у ділянки кадастрового номеру.

Друга суттєва відмінність між правовими режимами земельних ділянок, наданих у власність і, до речі, у користування до і після 2004 р., полягає у ступені гарантованості прав на земельні ділянки: законодавство надає повноцінного правового захисту прав власникам і користувачам лише тих земельних ділянок, які належним чином «обміряні» на місцевості та «задокументовані» у землевпорядній документації, а відомості про них зафіксовані у державному реєстрі земель (до 31 грудня 2012 р.) або у Державному земельному кадастрі (після 1 січня 2013 р.). Водночас власники і користувачі земельних ділянок, наданих їм (отриманих) до 2004 р., у багатьох випадках не зможуть, наприклад, звернутися з позовом до особи, яка завдала шкоди їхній земельній ділянці, оскільки не зможуть надати документально підтверджену інформацію про межі ділянки тощо. Або ж якщо на певній території неправомірно було виділено більше (за загальною площею) земельних ділянок, ніж площа самої території, то права на земельні ділянки збережуть лише ті з їх власників і користувачів, чії ділянки мають кадастрові номери. Відповідно, ті з них, кому надана ділянка без кадастрового номера, можуть втратити частину її площі або й усю ділянку через відсутність на території вільної землі. У таких випадках діятиме правило «хто раніше встав – того й валянки», або ж, іншими словами, хто раніше отримав кадастровий номер – той, найімовірніше, і збереже свою ділянку, а хто має ділянку без кадастрового номера – може втратити її частину чи й усю ділянку.

Слід зауважити, що сформовані земельні ділянки також не становлять монолітного масиву. Справа в тому, що внесені під кінець 2012 р. зміни до законодавства зумовили виникнення ще одного поділу земельних ділянок на дві групи: земельні ділянки з кадастровими номерами старого зразка та ділянки з кадастровими номерами нового зразка. Нагадаємо, що кадастровий номер земельної ділянки являє собою індивідуальну, що не повторюється на всій території України, послідовність цифр та знаків, яка присвоюється земельній ділянці під час її державної реєстрації і зберігається за нею протягом усього часу існування. Тому за кадастровим номером ділянки можна відшукати відомості про неї в будь-якій базі даних, насамперед Державному земельному кадастрі та Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, які ведуться в Україні з 1 січня 2013 р.

Кадастрові номери старого зразка присвоювалися земельним ділянкам до 1 січня 2013 р. відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2010 р. № 749 «Про затвердження Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номера земельній ділянці»¹¹. Нею визначалися порядок присвоєння земельним ділянкам кадастрових номерів та їх структура. Так, згідно з п. 8 затвердженого цієї постановою Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номера земельній ділянці, кадастровий номер земельної ділянки складався з таких структурних елементів: КОАТУУ: НКЗ: НКК: НЗД, де КОАТУУ – це десятизначний код згідно з Класифікатором об'єктів адміністративно-територіального устрою України ДК

014-96, останніми двома цифрами якого є нулі; НКЗ – це двозначний номер кадастрової зони (максимальна кількість кадастрових зон у межах одного об'єкта адміністративно-територіального устрою становить 99); НКК – тризначний номер кадастрового кварталу в межах кадастрової зони (максимальна кількість кадастрових кварталів у межах кадастрової зони становить 999); НЗД – чотиризначний номер земельної ділянки в межах кадастрового кварталу (максимальна кількість земельних ділянок у межах кадастрового кварталу становить 9999).

Отже, в структурі кадастрового номера земельної ділянки були присутні номери інших просторових утворень, зокрема коди (номери) адміністративно-територіальних одиниць України, зокрема областей, районів, сіл, селищ і міст. Тому з метою забезпечення стабільності та надійності кадастрової нумерації земельних ділянок дуже важливо, щоб усі складові частини кадастрових номерів були незмінними. А це, в свою чергу, вимагає незмінності вищезазначених просторових утворень. Проте незмінність деяких з них не тільки не гарантується законодавством, а навпаки – їх зміна законом дозволяється і навіть у деяких випадках заохочується. Наприклад, населені пункти розширювалися за рахунок земель району. Водночас зміна меж адміністративно-територіальних одиниць диктувала необхідність зміни адміністративної «прописки» земельної ділянки та, відповідно, її кадастрового номера, про що ми зазначали у одній з наших публікацій¹².

Саме з метою забезпечення стабільності кадастрової нумерації земельних ділянок Кабінет Міністрів України постановою «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17 жовтня 2012 р. № 1051¹³ ввів принципово нову систему кадастрової нумерації земельних ділянок. Згідно з Постановою кадастровий номер земельної ділянки не включає номера адміністративно-територіальної одиниці, а складається з цифр, які відображають лише номер кадастрової зони, номер кадастрового кварталу та чотиризначний номер земельної ділянки в межах кадастрового кварталу. Отже, відмінність нової кадастрової нумерації земельних ділянок полягає у тому, що кадастровий номер земельної ділянки нового зразка не відображає її належності до будь-якої адміністративно-територіальної одиниці в межах державного кордону України, а тому при зміні адміністративно-територіального поділу країни зберігає свою унікальність та юридичне значення безспірного ідентифікатора земельної ділянки, якій він присвоєний.

Однак введення кадастрових номерів нового зразка не означає втрати юридичного значення кадастровими номерами старого зразка. Власники земельних ділянок з кадастровими номерами старого зразка зберігають усі правомочності власника, в тому числі й правомочність розпорядження ділянкою. Вони можуть відчувати належні їм земельні ділянки іншим особам, які повинні будуть реєструвати набуте право власності на земельні ділянки з кадастровими номерами старого зразка у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Проте ні постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру», ні іншими нормативно-правовими актами не визначено механізм заміни кадастрових номерів старого зразка кадастровими номерами нового зразка. Паралельне існування кадастрових номерів старого і нового зразка є неприпустимим, оскільки може внести елементи невизначеності та плутанини у систему ідентифікації земельних ділянок та негативно позначитися на достовірності відомостей про землю у Державному земельному кадастрі та

Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Очевидно, даний недолік кадастрового законодавства слід якомога швидше усунути.

Отже, з метою завершення земельно-реєстраційної реформи та створення в Україні повноцінної, юридично точної і надійної бази даних про земельні ділянки та права на них слід забезпечити уніфікацію земельних ділянок шляхом доформування несформованих земельних ділянок та переведення їх у категорію сформованих. З цією метою всі власники і користувачі земельних ділянок, права на які виникли до 2004 р., повинні вжити заходів (замовити) до виконання землевпорядних та інших робіт, необхідних для визначення (уточнення) місця розташування, меж і площі земельних ділянок та присвоєння їм кадастрових номерів нового зразка. А держава має вжити заходів для надання власникам і користувачам земельних ділянок допомоги у такому переформлюванні та стимулювати його. Щодо сформованих земельних ділянок з кадастровими номерами старого зразка, то Держземагентство України має затвердити порядок трансформації їх у кадастрові номери нового зразка та ввести його в дію. Вважаємо, що така трансформація має здійснюватися за рахунок коштів держави.

1. Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Ст. 2405. 2. Там само. – 2004. – № 30. – Ч. 1. – Ст. 1993. 3. Там само. – 2012. – № 78. – Ст. 3152. 4. Там само. – 2001. – № 46. – Ст. 2038. 5. *Зібрання постанов Уряду України*. – 1993. – № 1 – 2. – Ст. 15. 6. *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 25. – Ст. 354. 7. Там само. – 1992. – № 25. – Ст. 356. 8. *Урядовий кур'єр*. – 1994. – 15 листопада. – № 176. 9. Там само. – 1995. – 12 серпня. – № 121. 10. Офіційний вісник України. – 1999. – № 49. – Ст. 2400. 11. Там само. – 2010. – № 65. – Ст. 2263. 12. *Кулинич П.Ф.* Чи можна змінити кадастровий номер земельної ділянки? / П.Ф. Кулинич // *Юридичний вісник України*. – 2012. – № 34 (895). – 25-31 серпня. 13. Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3598.

УДК 349.4

І. О. КОСТЯШКІН

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ ЯК УМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

Порушено актуальні проблеми переходу права власності на земельні ділянки. Запропоновано окремі підходи щодо обґрунтування ефективного обігу земель на умовах забезпечення соціальної спрямованості економіки. Обґрунтовано пріоритети у доступі до земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: обіг земельних ділянок, соціальна функція, право власності на землю, ринок землі.

Костяшкін І.А. Правове обеспечення оборота земель як умови реалізації соціальної функції права собственности на землю

Подняты актуальные проблемы перехода права собственности на земельные участки. Предложены отдельные подходы для обоснования эффективного оборота земель

© КОСТЯШКІН Іван Олександрович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри трудового, земельного та господарського права юридичного факультету Хмельницького університету управління та права