

## ДЕРЖАВНИЙ АКТ НА ПРАВО ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ ЯК ПРАВОПОСВІДЧУВАЛЬНИЙ ДОКУМЕНТ: проблеми правозастосування

**Олександр Браніцький,**  
канд. юрид. наук, адвокат,

**Андрій Тригуб,**  
аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів  
та природокористування України,  
м. Київ

*Стаття присвячена аналізу правової природи державного акта на право власності на земельну ділянку як правопосвідчувального документа. В публікації проведено короткий ретроспективний огляд розмежування правостановлюючих та правопосвідчувальних документів. Визначено основні ознаки державних актів як правопосвідчувальних документів. Критичний аналіз змін до Земельного кодексу України щодо посвідчення права власності на землю дав можливість окреслити основні колізійні моменти, що виникли після їх внесення. Наведено основні проблемні питання правового регулювання дублікату державного акта. В статті обґрунтовується доцільність використання державних актів як єдиного документа, що посвідчує право власності на землю та запропоновано ряд змін до чинного земельного законодавства.*

**Ключові слова:** Право власності на земельну ділянку, правостановлюючий документ, правопосвідчувальний документ, державний акт на право власності на земельну ділянку, дублікат державного акта.

Інститут права власності є одним із основоположних у юридичній науці та чинному законодавстві. Здійснення права власності над будь-якою річчю не вимагає від власника доведення правомірності володіння річчю. Однак у деяких випадках подальше здійснення власником своїх правомочностей (передусім – на етапі розпорядження) потребує встановлення факту належності майна на праві власності конкретній особі. Для цього використовуються правопосвідчувальні документи. Згідно з приписами ст. 126 Земельного кодексу (далі – ЗК) України одним із документів, що посвідчує право власності на земельну ділянку, є державний акт. Слід наголосити, що в науці земельного права не було проведено спеціального дослідження, яке б стосувалося правової природи державного акта на право власності на земельну ділянку. В результаті внесення до ЗК України змін, що стосуються посвідчення права власності на землю, склалася неоднозначна ситуація, яка може призвести до виникнення ряду колізій у правозастосуванні. Тому розв'язання проблеми єдиного правопосвідчувального документа на право власності на земельну ділянку має важливе як теоретичне, так і практичне значення. Її вирішення впливатиме на подальше вдосконалення земель-

но-правової науки, сприятиме виробленню єдиної позиції щодо правопосвідчувальних документів на земельні ділянки. У практичній площині це сприятиме належному правозастосуванню, уникненню помилок при застосуванні конкретних земельно-правових норм, насамперед під час укладення цивільно-правових угод, що, у свою чергу, впливатиме на обсяг прав та обов'язків суб'єктів правовідносин у сфері реалізації права власності на земельні ділянки.

**Метою цієї статті** є вивчення правової природи державного акта на право власності на земельну ділянку як правопосвідчувального документа, здійснення аналізу правового забезпечення використання державного акта на сучасному етапі.

Оскільки категорія «право власності» є основоположною в теорії цивільного права, звернімося до наукових джерел з римського та цивільного права.

Історія використання окремого документа для засвідчення права чи обов'язку особи своїм корінням сягає Римської держави. Серед найбільш ранніх форм договору у римському праві був так званий стипулятивний договір (stipulatio) – усний договір, який ук-

ладався у формі усного мовлення обох контрагентів у вигляді запитання та негайної відповіді на нього. У ході використання стипулятивного договору з'явилися письмові документи, які повторювали слова сторін договору – «cautio». Як вважає Н. Боголепов, cautio сама собою не створювала договору, вона слугувала лише засобом підтвердження укладення договору в усній формі так само, як для цих цілей могли слугувати свідки [1, с. 200]. На нашу думку, є підстави вважати, що «cautio» у римському праві були найпершими зразками використання правопосвідчувальних документів у широкому розумінні цього поняття, оскільки вони підтверджували те чи інше зобов'язання. З розвитком літеральних договорів у Римі часів першої половини республіки з'явилися інші види документів для посвідчення прав чи обов'язків: «pomina agasgia» (посвідчення про прийняття грошових коштів банком) та «chirographum» (розписка про отримання грошей, яка видавалася приватною особою) [2, с. 335].

Отже, римське право знало як правовстановлюючі, так і правопосвідчувальні документи.

Поняття «правовстановлюючий» і «правопосвідчувальний документ» у цивілістиці практично не розмежуються. Разом із тим за своєю суттю ці категорії суттєво різняться та позначають різні етапи «буття» права власності. Внаслідок вчинення правочину з'являється *правовстановлюючий документ* – підстава для виникнення цивільних прав та обов'язків. У подальшому, після державної реєстрації цих прав та обов'язків, з'являється *правопосвідчувальний документ*, який лише підтверджує державну реєстрацію права власності, що виникло на підставі правочину.

Г. Ариванюк, аналізуючи право власності на транспорт, ототожнює ці два поняття: безпосередньою підставою виникнення в особи права власності на транспортні засоби є договори купівлі-продажу, міни, дарування, успадкування й інші правові підстави, за якими вчинюється їх державна реєстрація та визначається особа власника, а тому свідоцтво про реєстрацію, технічний паспорт, реєстраційний талон водночас набувають ознак правовстановлюючого документа. Зрештою, автор доходить висновку, що документи, які підтверджують право власності на належне йому майно, можна поділити на ті, які безпосередньо засвідчують особу власника (правовстановлювальні), і ті, які лише опосередковано підтверджують право власності особи на майно (правопідтверджувальні) [3, с. 156–157]. Таким чином, учений поділяє документи, що встановлюють чи засвідчують право власності, за критерієм визначеності особи власника. Ми не вважаємо такий підхід достатньо обґрунтованим, оскільки при розмежуванні цих документів потрібно виходити з їх юри-

дичної природи – «породження» прав чи засвідчення (державної реєстрації) прав.

На нашу думку, слід розрізняти правопосвідчувальні документи у широкому та вузькому розумінні. *Правопосвідчувальними документами у широкому розумінні* слід вважати такі, що засвідчують певне право чи обов'язок (розписка, акція, вексель тощо). До *правопосвідчувальних документів у вузькому розумінні* доцільно відносити такі, що засвідчують те чи інше право, яке пройшло державну реєстрацію (державний акт про право власності на землю, свідоцтво про право власності на транспортний засіб, свідоцтво про право власності на квартиру тощо).

На нашу думку, критерієм розмежування правовстановлюючих і правопосвідчувальних документів на земельну ділянку має бути процедура оформлення такого документа. Так, видача державного акта про право власності здійснюється з метою державної реєстрації права власності на землю, яке вже виникло. У свою чергу, оформлення правовстановлюючих документів здійснюється з метою закріплення права власності на землю та підтвердження факту переходу права власності на землю від одного учасника майнових правовідносин до іншого.

Державний акт про право власності на землю видається спеціальним уповноваженим органом державної виконавчої влади у галузі земельних ресурсів – Державним комітетом України із земельних ресурсів (далі – Держкомзем) за встановленою ним спеціальною процедурою. Натомість, правовстановлюючі документи на землю можуть оформлюватися ширшим колом суб'єктів (суд, районна державна адміністрація) або засвідчуватися органами нотаріату (чи прирівняними до таких) у разі укладання угод.

Видача державного акта про право власності на землю здійснюється за єдиною визначеною процедурою, встановленою підзаконним нормативно-правовим актом – Інструкцією 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, затвердженою наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 04.05.1999 р. № 43 (далі – Інструкція). У свою чергу, оформлення правовстановлюючих документів може здійснюватися такими способами, як укладення угоди, складення заповіту, прийняття судового рішення, прийняття рішення органом місцевого самоврядування або державного органу виконавчої влади тощо.

Зважаючи на викладене, можна навести такі ознаки державних актів на право приватної власності на землю як правопосвідчувального документа:

- видача центральним органом виконавчої влади;
- видача у межах процедури державної реєстрації права власності на землю, що виникло на підставі правостановлюючих документів;
- єдиний порядок оформлення;
- фіксування факту державної реєстрації права власності на землю.

Таким чином, *державний акт на право власності на землю – це правопосвідчувальний документ, який фіксує факт державної реєстрації права власності, засвідчує особу власника й ознаки земельної ділянки (місцезнаходження, кадастровий номер, межі).*

Стаття 126 ЗК України в редакції 2001 р. встановлювала, що право власності на земельну ділянку та право постійного користування земельною ділянкою посвідчуються державними актами. Отже, єдиним правопосвідчувальним документом визнавався державний акт на право власності на земельну ділянку. Однак Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що посвідчують право на земельну ділянку, а також порядку поділу та об'єднання земельних ділянок» від 05.03.2009 р. № 1066-VI закріпив інший порядок посвідчення права власності на земельну ділянку. Так, цим законодавчим актом ст. 126 ЗК України зазнала значних змін. Зокрема, ч. 2 ст. 126 викладена таким чином:

«2. Право власності на земельну ділянку, набуто у власність із земель приватної власності без зміни її меж, цільового призначення, посвідчується:

а) цивільно-правовою угодою щодо відчуження земельної ділянки, укладеною в порядку, встановленому законом, у разі набуття права власності на земельну ділянку за такою угодою;

б) свідоцтвом про право на спадщину».

Не заперечуючи прогресивності запропонованих змін, які спрямовані на уникнення зайвих матеріальних і часових витрат, а також на зменшення підґрунтя для корупційних схем із «пришвидшення» виготовлення державних актів, звернімо увагу на безсистемність внесених до закону змін.

*По-перше*, виникає загальне риторичне питання щодо рівності прав суб'єктів правовідносин: чому громадянин, який отримав земельну ділянку у власність у процесі приватизації, повинен виготовити державний акт для того, щоб оформити право власності на земельну ділянку, а громадянин, який придбає земельну ділянку на підставі цивільно-правових договорів, повинен пройти державну реєстрацію цього права за спрощеною процедурою?

*По-друге*, зазначена норма вносить ряд колізій у правозастосуванні. Наприклад, як повинно посвідчуватися право власності на

земельну ділянку, право на яку громадянин отримав за рішенням суду? Аналіз запропонованої редакції ст. 126 ЗК України дає підстави стверджувати, що громадянин, який отримав право власності на земельну ділянку за рішенням суду, повинен також отримати державний акт, адже ця норма передбачає лише два документа: цивільно-правову угоду та свідоцтво про право на спадщину.

Виникає також запитання: якщо право власності на земельну ділянку перейде до громадянина на підставі мирової угоди, оформленої на підставі ст. 175 Цивільного процесуального кодексу, чи потрібно буде виготовлення державного акта? Виходячи з того, що мирова угода є «угодою» за своєю суттю та відображає вільне волевиявлення сторін, можна дійти висновку, що мирова угода є специфічним різновидом цивільно-правової угоди, а звідси – виготовлення державного акта у такому випадку, на нашу думку, не потрібне.

*По-третє*, що відбуватиметься у випадку втрати оригіналу цивільно-правової угоди разом із державним актом на попереднього власника земельної ділянки, що вважається невід'ємним додатком до цивільно-правової угоди щодо відчуження земельної ділянки? Прихильники внесених змін висуватимуть той аргумент, що особа отримає дублікат договору. Однак виникає логічне запитання: чи потрібно у такому разі також отримувати дублікат державного акта на попереднього власника земельної ділянки? Крім того, після виготовлення дублікату цивільно-правової угоди особа зобов'язана буде повторно пройти державну реєстрацію свого права. Отже, в такому випадку замість спрощення процедури посвідчення права власності на землю відбувається її суттєве ускладнення.

Слід також зазначити, що статус державного акта на право приватної власності на землю як правопосвідчувального документа зумовлює деякі особливості його використання. Насамперед це стосується наслідків втрати (загублення, знищення тощо) державного акта на право приватної власності на землю. Зокрема, на нашу думку, у таких випадках не вимагається визнання права власності на земельну ділянку в порядку, що встановлений ст. 392 Цивільного кодексу України, оскільки втрачений державний акт такого права не встановлював. Правові підстави набуття права власності на земельну ділянку (договір, рішення суду тощо) при втраті державного акта на право приватної власності на землю залишаються чинними, доки їх не буде скасовано окремо. У зв'язку з цим, на нашу думку, при втраті державного акта на право приватної власності на землю слід виготовляти його дублікат за процедурою, що встановлена п. 5 Інструкції.

Слід зазначити, що чинне законодавство недостатньою мірою врегулює правовідносини навколо виготовлення дублікатів державних актів на право приватної власності на землю. Так, п. 5.2 Інструкції встановлює обов'язок власника втраченого державного акта звернутися із заявою до відповідного органу земельних ресурсів, яким було видано акт, та здійснити повідомлення про втрату у пресі. Відповідно до положень цього пункту, *якщо протягом місяця з дня публікації ніяких повідомлень власнику не надійшло, то відповідний орган, яким було видано зазначений державний акт, дає доручення місцевому державному органу земельних ресурсів Держкомзему України виготовити дублікат утраченого (зіпсованого) зазначеного державного акта.*

Однак наведена норма не визначає: правових наслідків щодо статусу втраченого державного акта після прийняття рішення про видачу його дублікату (недійсність, скасування тощо); моменту припинення чинності втраченого акта; форми «доручення», що видається місцевою державною адміністрацією місцевому державному органу земельних ресурсів Держкомзему України; строку, протягом якого місцева державна адміністрація зобов'язана надати «доручення» на виготовлення дублікату; статус дублікату державного акта на право приватної власності на землю. На практиці це створює поле для порушень права власності на землю та ряду зловживань. Трапляються випадки, коли державний акт на право приватної власності на землю, який власник земельної ділянки вважає втраченим, насправді переходить у володіння недобросовісних повірених чи інших зловмисників. Поки власник виготовляє дублікат втраченого державного акта, останні можуть здійснити відчуження земельної ділянки на підставі «втраченого акта». Відсутність визначеності у наведених питаннях у таких ситуаціях призводить до тривалих судових спорів і значно послаблює позиції власника у захисті його порушених прав.

На нашу думку, необхідно передбачити, що оголошення про втрату державного акта повинно публікуватися у загальноукраїнських офіційних виданнях «Голос України» або «Урядовий кур'єр». Крім цього, вважаємо за доцільне запропонувати запровадження відповідного окремого спеціалізованого розділу на офіційному веб-сайті Держкомзему, що відповідатиме принципам побудови інформаційного суспільства. Запропоноване дозволить уникнути необізнаності заінтересованих осіб і приховування факту втрати оригіналу державного акта на право власності на земельну ділянку. Доцільно було б також запровадити єдиний електронний реєстр державних актів з обов'язковим доступом до та-

кого реєстру нотаріусів, в якому слід відображати відомості про втрачені та скасовані акти. Це дозволило би уникнути ситуацій з відчуження чи іншого розпорядження земельними ділянками за вже недійсними державними актами.

Не врегулює порушених питань і проект нової Інструкції про порядок заповнення, реєстрації, видачі та зберігання державних актів на право власності на земельну ділянку і на право постійного користування земельною ділянкою. Більше того, п. 5.9 цього документа не передбачає «дачі доручення» місцевою державною адміністрацією відповідному органу земельних ресурсів про виготовлення нового акта.

На нашу думку, така ситуація залишає відчутний пробіл у правовому регулюванні процедури оформлення дублікатів державних актів замість втрачених (зіпсованих) та створює підґрунтя для порушень прав власників земельних ділянок.

Критичний аналіз норм наведених інструкцій дозволяє запропонувати внесення деяких змін до відповідних положень Інструкції, якими слід встановити, що:

- державний акт вважається скасованим з моменту прийняття рішення відповідним органом державної влади про виготовлення дублікату взамін втраченого державного акта;
- рішення про видачу дублікату втраченого державного акта оформлюється розпорядженням відповідного органу державної влади;
- розпорядження про видачу дублікату втраченого державного акта приймається не пізніше 10-денного строку після спливу 1 місяця з дати публікації повідомлення про втрату оригіналу державного акта на право приватної власності на землю, якщо акт не буде знайдено або власнику не надійдуть повідомлення щодо його долі;
- дублікат державного акта на право приватної власності на землю є повноцінним правопосвідчувальним документом і використовується для посвідчення права власності на землю у порядку, визначеному ст. 126 ЗК України.

На нашу думку, прийняття запропонованих змін до Інструкції дозволить усунути наявні на сьогодні прогалини у нормативно-правовому регулюванні порядку видачі дублікатів державних актів на право власності на землю як правопосвідчувальних документів і буде беззаперечним доказом достовірності посвідчення права приватної власності на землю дублікатом державного акта.

## Висновки

Державні акти на право приватної власності на землю мають залишатися єдиним

документом, що посвідчує право власності на землю, а тому необхідно внести відповідні зміни до ст. 126 ЗК України.

Запропоновані нами зміни до чинних нормативно-правових актів дозволять поліпшити правове регулювання використання державних актів, уникнути колізій у правозастосуванні.

Перспективою подальших наукових розвідок у напрямі порушених проблем може бути використання отриманих результатів у теоретичній і практичній діяльності, а також дослідження юридичної природи правопосвідчувального документа на об'єкти

права власності, у тому числі на земельну ділянку, що дозволить запропонувати системні зміни до нормативно-правових актів.

### Література

1. Боголепов Н. Учебник истории Римского права: Пособие к лекциям. – М., 1895. – 640 с.
2. Загурский Л. Н. Элементарный учебник римского права. – Х., 1897. – 636 с.
3. Ариванюк Г. О. Правовстановлюючі документи власника // Право власності в Україні / О. В. Дзера, Н. С. Кузнецова, О. А. Підпригора та ін. – К., 2000. – С. 153–157.

*This article is devoted to legal substance analysis of the state deed for right of property in land as certify document. Herein a condensed retrospective review of the certify and entitle document for property is stated. Authors determine a basic characteristics of the state deed for right of property in land as certify document. A critical analysis of the Land code of Ukraine last changes about right of property in land certification allowed to show main collision that arise after its submission. Herein a main problems of the state deed for right of property in land duplicate legal regulation is stated. This article gives prove of the expediency of the state deed for right of property in land to be used as exclusive document for right of property in land certifying. Authors suggest some changes to Ukrainian land legislation.*

*Стаття посвячена аналізу правової сутності государственного акта о праве собственности на земельный участок в качестве правоудостоверяющего документа. В публикации приведен короткий ретроспективный обзор разделения правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов. Определены основные признаки государственных актов как правоудостоверяющих документов. Критический анализ изменений в Земельном кодексе Украины относительно удостоверения права собственности на землю позволил очертить главные коллизионные моменты, которые возникли после их внесения. Приведены основные проблемные вопросы правового регулирования выдачи дубликатов государственных актов. В статье обосновывается целесообразность использования государственных актов в качестве единственного документа, удостоверяющего право собственности на землю и предлагается ряд изменений в действующем земельном законодательстве.*

