

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.2.34>

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДОКУМЕНТАЛЬНОГО ОФОРМЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ

Шульга М.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри земельного та аграрного права,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0001-6449-284X*

Шульга М.В. Історико-правові аспекти документального оформлення земельних прав.

Рівень правової регламентації відносин власності та користування землею в Україні є одним із важливих факторів, який відображає загальний рівень розвитку держави, прагнення до раціонального та ефективного використання земельних ділянок та ставлення до земельних ресурсів в цілому. Реалізація земельної реформи в Україні супроводжується відповідним реформуванням системи оформлення прав на земельні ділянки, внесенням змін до форми документів, які посвідчують права на земельні ділянки.

Державна земельна реєстрація, започаткована Земельним кодексом УСРР (1922 р.), заклала основи фіксації відомостей про правове і господарське становище всіх землекористувачів. Земельним кодексом УРСР (1970 р.), прийнятим на розвиток положень союзних Основ земельного законодавства було передбачено, що право землекористування юридичних осіб посвідчується державними актами на право користування землею. Натомість право землекористування громадян документально не посвідчувалося. Воно засвідчувалося записами в земельно-шнурових книгах сільськогосподарських підприємств і організацій та погосподарських книгах сільських рад, а в містах і селищах міського типу – в реєстрових книгах виконкомів місцевих рад.

Перший Земельний кодекс УРСР (1990 р.), прийнятий із здобуттям Україною незалежності, продовжуючи засновану ще за радянських часів традицію щодо правопосвідчувальних документів, передбачив, що право володіння або право користування землею посвідчувалося відповідними державними актами, які видавалися фізичним та юридичним особам та реєструвалися місцевими радами, а форми цих державних актів встановлювалися Верховною Радою УРСР. Право тимчасового користування землею оформлювалося договором, форма якого і порядок його реєстрації встановлювалися Радою Міністрів УРСР.

Особливість Земельного кодексу України (в редакції від 13 березня 1992 р.) полягала в тому, що він додатково передбачав серед правопосвідчувальних документів Державний акт на право колективної власності на землі сільськогосподарського призначення, який видавався сільськогосподарським юридичним особам приватного права. До акта додавався список членів сільськогосподарського підприємства, у колективній власності яких теж перебувала земля.

За чинним Земельним кодексом України (2001 р.) документами, які посвідчували право власності і право постійного користування, традиційно вважалися державні акти, форми яких затверджувалися Кабінетом Міністрів України. В результаті внесення до ст. 126 ЗК України законом від 05.03.2009 р. у складі документів, що посвідчували право власності на земельну ділянку, окрім державного акта, було додатково включено цивільно-правову угоду щодо відчуження земельної ділянки та свідоцтво про право на спадщину, що було спрямовано на пожевлення функціонування земельних відносин та спрощення документального оформлення земельних прав. Чинна редакція ст. 126 ЗК України «Оформлення речових прав на земельну ділянку» передбачає, що право власності, користування земельною ділянкою оформлюється відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Такий підхід законодавця до державної реєстрації речових прав на землю наближає Україну до європейських реєстраційних систем.

Ключові слова: права на землю, речові права, зобов'язальні права, похідні права на землю, оформлення прав на землю, державна реєстрація, право власності на земельну ділянку, право користування на земельну ділянку, гарантії земельних прав.

Shulga M.V. Historical and legal aspects of documenting land rights.

The level of legal regulation of land ownership and use relations in Ukraine is one of the important factors that reflects the general level of development of the state, the desire for rational and effective use of land plots and the attitude to land resources in general. The implementation of land reform in Ukraine is accompanied by a corresponding reform of the system of registration of rights to land plots, changes to the form of documents certifying rights to land plots.

State land registration, initiated by the Land Code of the Ukrainian SSR (1922), laid the foundations for recording information about the legal and economic status of all land users. The Land Code of the Ukrainian SSR (1970), adopted to develop the provisions of the Union Fundamentals of Land Legislation, stipulated that the right to use land of land users (legal entities) is certified by state acts on the right to use land. In contrast, the right to use land of citizens was not documented. It was certified by entries in the land cord books of agricultural enterprises and organizations and the farm books of village councils, and in cities and urban-type settlements - in the register books of the executive committees of local councils.

The First Land Code of the Ukrainian SSR (1990), adopted with the gaining of independence by Ukraine, continuing the tradition of legal documents established in Soviet times, provided that the right of ownership or the right to use land was certified by relevant state acts, which were issued by individuals and legal entities and registered by local councils, and the forms of these state acts were established by the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR. The right to temporary use of land was formalized by an agreement, the form of which and the procedure for its registration were established by the Council of Ministers of the Ukrainian SSR.

The peculiarity of the Land Code of Ukraine (as amended on March 13, 1992) was that it additionally provided for the State Act on the right of collective ownership of agricultural land, which was issued to agricultural legal entities of private law, among the legal documents. The act was accompanied by a list of members of the agricultural enterprise, in whose collective ownership the land was also located.

According to the current Land Code of Ukraine (2001), documents certifying the right of ownership and the right of temporary use were traditionally considered state acts, the forms of which were approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine. As a result of the introduction of Art. 126 of the Land Code of Ukraine by the law of 05.03.2009 In addition to the state act, the documents certifying the right of ownership to a land plot additionally included a civil law agreement on the alienation of a land plot and a certificate of the right to inheritance, which was aimed at revitalizing the functioning of land relations and simplifying the documentary registration of land rights. The current version of Art. 126 of the Civil Code of Ukraine "Registration of Real Rights to a Land Plot" provides that the right of ownership and use of a land plot is registered in accordance with the Law of Ukraine "On State Registration of Real Rights to Real Property and Their Encumbrances". This approach of the legislator to the state registration of real rights to land brings Ukraine closer to European registration systems.

Key words: land rights, property rights, obligation rights, derivative land rights, registration of land rights, state registration, ownership of a land plot, right to use a land plot, guarantees of land rights.

Постановка проблеми. Набуття права власності чи права користування земельною ділянкою має бути підтверджено відповідним документом. Його відсутність у носія земельного права ускладнює конкретному суб'єкту підтвердити факт наявності такого права або можливість реалізувати певні правомочності, які входять до складу набутого суб'єктивного права на земельну ділянку. Це свідчить про те, що документальне оформлення земельних прав було і залишається актуальним та має важливе не тільки теоретичне, а й практичне значення. У цьому зв'язку актуалізується аналіз історико-правових аспектів даного явища.

Мета статті – надати характеристику в історичному аспекті приписів земельного законодавства України, які присвячені документальному оформленню земельних прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки, набуті ними у власність або в користування.

Стан опрацювання проблематики. Правові проблеми оформлення прав на земельні ділянки були предметом дослідження таких представників вітчизняної земельно-правової науки, як

В.І. Андрейцев, С.В. Гринько, П.Ф. Кулинич, К.О. Настечко, В.В. Носік, О.О. Піфко, В.Ю. Уркевич та ін. Проте аналіз цих проблем в історичному аспекті не проводився.

Виклад основного матеріалу. Оформлення права на земельну ділянку як юридично визначена, вольова діяльність суб'єктів по видачі та отриманню юридично значимих правопосвідчувальних документів на право власності, право користування та інші земельні права, які виникають із встановлення обтяжень або обмежень, їх державної реєстрації та нотаріального посвідчення у випадках, встановлених законом [1, с. 4], пройшло декілька відносно самостійних етапів.

Започаткування документального оформлення земельних прав пов'язано з прийняттям в Україні перших законодавчих актів, які регулювали земельні відносини. Так, Земельний кодекс УСРР (1922 р.) запровадив державний запис землекористувань, тобто земельну реєстрацію, яка мала своїм завданням «в інтересах загальнодержавного управління землею, а також задля потреб різних галузей народного господарства та захисту прав та інтересів землекористувачів збирати та переховувати в систематичному та наглядному вигляді правдиві і вчасні відомості про правове й господарське становище всіх землекористувачів» (ст. 194) [2]. При земельній реєстрації фіксувалися наступні відомості про кожну земельну ділянку: а) місцезнаходження та назва земельної ділянки; б) найменування землекористувачів та підстав, на яких вони одержали земельні ділянки; в) окремі повноваження та повинності, пов'язані із користуванням земельною ділянкою; г) інші відомості. Державна земельна реєстрація поділялася на основну, в межах якої початково заповнювалися картки та реєстри, та поточну, яка мала на меті фіксацію змін правового, господарського та природного становища, які виникли з обігом часу. Вона провадилася окремо для кожного району. Проведення земельної реєстрації було покладено на Наркомзем УРСР та його місцеві органи. При Наркомземі створювалися бюро земельної реєстрації, в яких зберігалися земельні документи.

Як бачимо, реєстрація землекористувань являла собою оформлення прав на користування землею і внесення відповідних відомостей до спеціальних земельно-реєстраційних документів. Законодавство не передбачало видачі землекористувачам правопосвідчувальних документів.

Прийняття Основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік (1968 р.) започаткувало новий етап розвитку земельного законодавства, яке унормовувало окремі аспекти документального оформлення земельних прав. Так, прийнятий на розвиток, деталізацію, конкретизацію положень Основ Земельний кодекс УРСР (1970 р.) [3] в якості документів, які посвідчують право землекористування колгоспів, радгоспів та інших землекористувачів, називав державні акти на право користування землею, рішення органу, який надав земельну ділянку в короткострокове тимчасове користування землею, акти на право довгострокового тимчасового користування землею, форма яких встановлювалася Радою Міністрів УРСР (ст. 20). Окремо названа норма передбачала, що право землекористування громадян, які проживають у сільській місцевості посвідчується записами в земельно-шнурових книгах сільськогосподарських підприємств і організацій та погосподарських книгах сільських рад, а в містах і селищах міського типу – в реєстрових книгах виконавчих комітетів міських, селищних рад. Отже громадяни, які проживали у сільській місцевості, фактично не отримували документів, які б посвідчували їхнє право землекористування. При цьому ст. 22 Земельного кодексу (1970 р.) наголошувала на недопустимості користування земельною ділянкою до оформлення права землекористування.

Земельний кодекс УРСР (1990 р.) [4] пов'язував виникнення права володіння або права користування земельною ділянкою саме з одержанням документа, що посвідчував це право та забороняв приступати до використання земельної ділянки до його одержання (ст. 22). Право володіння або право постійного користування землею відповідно до ст. 23 Кодексу посвідчувалося державними актами, які видавалися фізичним та юридичним особам і реєструвалися сільськими, селищними, районними і міськими радами. Форми державних актів встановлювалися Верховною Радою УРСР. Право тимчасового користування землею (в тому числі і на умовах оренди) оформлювалося договором, форма якого і порядок реєстрації встановлювалися Радою Міністрів УРСР.

З проголошенням незалежності України, перед нашою країною постало важливе і складне завдання – створення нової юридичної бази земельних відносин [5, с. 42]. Земельний кодекс України в редакції від 13 березня 1992 р. [6], зберігаючи правонаступність, встановлював, що право власності або право постійного користування землею посвідчувалося державними актами, які видавалися і реєструвалися місцевими радами. Державний акт на право колективної власності на землю видавався колективному сільськогосподарському підприємству, кооперативу, акціонерному товариству із зазначенням розмірів земель, що перебували у колективній власності названих

юридичних осіб і у колективній власності громадян. До державного акта додавався список цих громадян. Форми державних актів затверджувалися Верховною Радою України.

Право тимчасового користування землею, в тому числі на умовах оренди, традиційно оформлялося договором, форма і порядок реєстрації якого встановлювалися Кабінетом Міністрів України.

З набуттям чинності прийнятим у 2001 році Земельним кодексом України [7] з 01.01.2002 р. стаття 126, яка мала назву «Документи, що посвідчують право на земельну ділянку», була викладена в наступній редакції «1. Право власності на земельну ділянку і право постійного користування земельною ділянкою посвідчується державними актами. Форми державних актів затверджуються Кабінетом Міністрів України. 2. Право оренди землі оформлюється договором, який реєструється відповідно до закону». Отже наведена норма фактично продовжувала започатковану ще за радянської доби певну традицію, яка зводилася до того, що права на земельну ділянку посвідчувалися державними актами. Форма державних актів була затверджена 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 02.04.2002 р. [8]. Порядок видачі та державної реєстрації таких актів був установлений спеціальною Інструкцією про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право власності на земельну ділянку і право користування земельною ділянкою та договорів оренди землі, затвердженою наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 04.05.1999 р. № 354/3647 [9]. Законодавство встановлювало, що державні акти видаються на підставі рішення Кабінету Міністрів України, обласної, районної, Київської і Севастопольської міської, селищної, районної, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій.

Складання та видача державного акта при передачі земельних ділянок або наданні їх майбутнім носіям земельних прав здійснювалася з дотриманням встановленої процедури. При цьому складанню державного акта мала передувати розробка технічної документації, яка об'єднувала значну кількість матеріалів. Відповідні роботи зі складання державного акта мали виконуватися в певній послідовності, що займало тривалий час. В юридичній літературі слушно підкреслювалося, що «на практиці отримати державний акт на право власності на земельну ділянку досить складно, ця процедура займає багато часу та потребує значних фінансових витрат [10, с. 57]. У зв'язку з цим, з метою усунення ситуації, яка склалася, Законом 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. [11] стаття 126 «Документи, що посвідчують право на земельну ділянку» була викладена в новій редакції, яка передбачала, що «1. Право власності на земельну ділянку посвідчується державним актом, крім випадків, визначених ч. 2 цієї статті; 2. Право власності на земельну ділянку, набуту 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 право власності на земельну ділянку за такою угодою; б) свідоцтвом про право на спадщину». Отже було встановлено три види правопосвідчувальних документів на земельну ділянку щодо права власності на неї: державні акти на право власності на земельну ділянку; цивільно-правова угода щодо відчуження земельної ділянки; свідоцтво про право на спадщину. Зазначимо, державний акт на право власності на земельну ділянку посвідчує це право, коли земельна ділянка набувається із земель державної чи комунальної власності або ж із земель приватної власності зі зміною її меж, цільового призначення. Цивільно-правова угода щодо відчуження земельної ділянки та свідоцтво про право на спадщину як правопосвідчувальні документи можуть використовуватися обмежено, – лише в тому випадку, коли земельна ділянка набувається у власність із земель приватної власності без зміни її меж, цільового призначення.

Право постійного користування земельною ділянкою посвідчувалося, згідно зі ст. 126 ЗК України, державним актом на право постійного користування. Форми державних актів на право власності на земельну ділянку, право постійного користування земельною ділянкою затверджувалися Кабінетом Міністрів України. Право оренди земельної ділянки посвідчувалося договором оренди землі, зареєстрованим відповідно до закону. В подальшому до ст. 126 ЗК України були внесені суттєві зміни, які стосувалися оформлення прав на земельну ділянку.

Важливого значення у процесі оформлення прав на земельні ділянки набуває їх державна реєстрація, тобто офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни і припинення речових прав на земельні ділянки, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей

до Єдиного державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Правову основу проведення такої реєстрації складають Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» в ред. Закону України від 26 листопада 2015 р., постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. «Порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» від 26 жовтня 2011 р. та ін.

Державній реєстрації підлягають наступні речові права на земельні ділянки, перелік яких наведено в Законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»: право власності, речові права, похідні від права власності (сервітут, емфітевзис, суперфіцій), право постійного користування та право оренди (суборенди) земельною ділянкою, право довірчої власності, іпотека, податкова застава, предметом якої є земельна ділянка та ін. Правове значення державної реєстрації прав на земельну ділянку полягає в тому, що вони виникають лише після їх державної реєстрації.

Права на земельну ділянку обліковуються як у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, так і в Державному земельному кадастрі, куди відповідна інформація передається в порядку інформаційної взаємодії. Проте на сьогодні значна частина земельних спорів так чи інакше пов'язана з помилками у відомостях Державного земельного кадастру [12, с. 80].

Висновки. Вітчизняне земельне законодавство на всіх етапах свого розвитку закріплювало різні процедури оформлення земельних прав, у тому числі різні види правопосвідчувальних документів. Крім традиційних державних актів на право власності або постійного користування на земельну ділянку до таких документів закон відносив цивільно-правову угоду про відчуження земельної ділянки та свідоцтво про право на спадщину. Введення двох останніх документів було спрямовано на пожевлення функціонування земельних відносин та спрощення документального оформлення земельних прав. Насамкінець, законодавчий перехід до державної системи реєстрації речових прав на землю свідчить, що Україна перебуває на шляху до європейських реєстраційних систем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Настечко К.О. Оформлення прав на земельні ділянки: правові та організаційні питання: автореф. Дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 20 с.
2. Збірник Указень та Розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України за 1922 рік. *Відділ Перший*. № 51.
3. Земельний кодекс УРСР (1970 р.). *ВВР УРСР*. № 29. Ст. 205.
4. Земельний кодекс УРСР (1990 р.). *ВВР УРСР*. 1991. № 10. Ст. 98.
5. Федчишин Д.В. Реалізація та захист земельних прав в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 418 с.
6. Земельний кодекс України в редакції від 13 березня 1992 р. *ВВР України*. 1992. № 25. Ст. 354.
7. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. *ВВР України*. 2002. № 3-4. Ст. 25.
8. Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.04.2002 р. *Офіційний вісник України*. 2002. № 14. Ст. 753.
9. Інструкція про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право власності на земельну ділянку і право користування земельною ділянкою та договорів оренди землі: наказ Державного комітету України по земельним ресурсам від 04.05.1999 р. № 354/3647. *Офіційний вісник України*. 1999. № 23. Ст. 1079.
10. Уркевич В. До питання про документи, що посвідчують право на земельну ділянку. *Юридичний радник*. 2009. № 5 (31). С. 56-57.
11. 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: Закон України від 05.03.2009 р. № 1066-VI. *Офіційний вісник України*. 2009. № 24. Ст. 775.
12. Шульга М.В., Ігнатенко І.В., Федчишин Д.В. Законодавчі новели щодо вирішення земельних спорів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. № 1 (42). С. 75–81.