

За підтримки:



Федерального міністерства
продовольства, сільського господарства
та захисту прав споживачів

на основі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

Випуск № 9/2013

При Інституті економічних досліджень та політичних консультацій 

ОГЛЯД АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Права власності та користування: інвестицій вимагають прозорого регулювання!

Автор

Марія Ярошко
yaroshko@apd-ukraine.de

Німецько-український агрополітичний діалог (APD)

Рейтарська 8/5 А, 01030 Київ
Тел. +38044/ 2356327
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Державні установи та законодавче регулювання в області прав власності та користування сільськогосподарськими землями все ще знаходяться в процесі необхідної трансформації. На теперішній час в українському Парламенті обговорюються різні, частково суперечливі, не достатньо скоординовані законопроекти. Деякі Закони вже були прийняті і призвели до нових складнощів щодо гарантування прав власності та користування землею. Особливі проблеми виникають через недостатню координацію між Законом України «Про Державний земельний кадастр» та рішенням українського уряду про реєстрацію речових прав на земельну ділянку в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, названим на практиці «подвійною» реєстрацією основних прав.

Згідно Закону України "Про внесення змін до Земельного кодексу України" від 20.11.2012 № 5494-VI мораторій на відчуження та зміну цільового призначення земель сільськогосподарського призначення продовжено до 01.01.2016. З часу приватизації колишніми членами сільськогосподарських виробничих товариств, на початку 90-х років, було законсервовано право власності на дрібні за розміром земельні ділянки (в середньому біля 4 га), з відповідними негативними наслідками для продуктивності цих маленьких підприємств.

Більш ефективні великі підприємства виникли і надалі виникають шляхом передачі права користування на землю (здача в оренду). Вже укладені договори оренди мають переважно короткий строк дії: в середньому 8,7 років. Через це господарська діяльність, яку ведуть орендарі часто здійснюється екстенсивно, з обмеженим інтересом до збереження родючості ґрунтів. Це приховує в собі небезпеку зростаючого погіршення стану ґрунтів (їхньої родючості). (дивись APD AFPR №4/2013)

Особливі адміністративні складнощі виникають при реєстрації договорів оренди: до недавнього часу права власності та користування визначалися та реєструвалися Держземагентством у Державному земельному кадастрі, разом із вимірювально-технічною інформацією щодо земельної ділянки. До кінця 2012 Держземагентство

видавало Державні Акти на землю на основі інформації з Державного земельного кадастру.

З 01.01.2013, паралельно з Державним земельним кадастром, для реєстрації прав на земельні ділянки використовується Державний реєстр речових прав на нерухоме майно (подібний до поземельної книги в Німеччині). Згідно Постанови Президента України від 06.04.2011 (№ 401/2011) ці дві установи працюють паралельно. Державний земельний кадастр повинен надалі збирати вимірювально-технічну інформацію про земельні ділянки, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно реєструє основні права на земельні ділянки (право власності та користування, іпотеки, тощо), а також їхню історію розвитку. З 1 січня 2013 замість Державних Актів на землю видаються свідоцтва про право власності на нерухоме майно, як витяги з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. На практиці це означає: спочатку земельна ділянка має бути визначена і зареєстрована у кадастрі, далі повинні бути обґрунтовані та зареєстровані права власності і після цього внесені права користування (наприклад оренда).

В перехідний період на практиці виник феномен так званого «подвійного» тобто паралельного внесення прав власності або користування до земельного кадастру та, в той самий час, до реєстру прав власності. В зв'язку із цим Кабінет Міністрів України прийняв 22.02.2012 Постанову № 118 «Про інформаційну взаємодію органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав», з метою підвищення ефективності процесу трансформації. Не дивлячись на це, все ще трапляються випадки подвійного внесення, які крім іншого ведуть до судових суперечок і таким чином перешкоджають використанню прав власності або користування. Загалом, процес подання заяви, реєстрації або отримання витягів з реєстрів пов'язаний з великими витратами часу та коштів. Через відсутність достатньо кваліфікованого персоналу нерідко виникають помилки, які значно ускладнюють роботу орендарів.

У випадках, коли власники не попіклувалися про перенесення даних про право власності з Державного земельного кадастру до реєстру речових прав, однак орендарі хочуть зареєст-

рувати їхні права користування, вони можуть самі, за дорученням власника, подати до Держземагентства необхідні документи на перенесення інформації з Державного земельного кадастру або реєстрацію прав власності у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Німецький досвід:

В Німеччині договір оренди не передає речове право і таким чином не вноситься до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Так як договори оренди діють тільки як зобов'язальні між орендарем та орендодавцем, внесення договорів оренди до реєстру речових прав перешкоджало б сутності орендних відносин. Тільки для договорів оренди з довгим терміном дії необхідна письмова форма; на невідзначений час договори оренди також можуть укладатися в усній формі. Однак договори оренди мають реєструватися у агентстві обліку продажу земельних ділянок. Абсолютна вища межа строку дії договорів оренди в Німеччині складає 30 років; тому кожен договір оренди може бути розірван не пізніше проходження цього строку, навіть якщо було договорено про довший термін його дії (§ 594b BGB). В Німеччині купівля землі не перериває право оренди, що означає, що покупець повинен переймати вже існуючі договори оренди.

Великі підприємства, яким нерідко належать багато тисяч гектарів орендованої землі, повинні проводити цю процедуру реєстрації багаторазово з багатьма власниками. Це пов'язано з великими витратами, особливо через те, що власники мають особисто з'явитися для подання документів та підпису.

Нові Закони практично не призвели до покращення ситуації: Верховна Рада прийняла 10.10.2013 Законопроект № 2049а, згідно якого процедура державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, в тому числі на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, має спроститися. Цей законопроект відноситься до перехідного періоду, який розпочався 01.01.2013 і діє до сьогодні. В цей час ті земельні ділянки, чий кадастровий номер було визначено до 2013 року, але не присвоєно, мають отримати його автоматично.

Згідно законопроекту (№ 2193а від 03.06.2013) має дозволятися внесення даних про право

власності або користування до Державного реєстру речових прав на основі наявної у Державному земельному кадастрі технічної документації, якщо процедура внесення розпочалася ще до 2013 року, але через зміни законодавства не була завершена. Ця процедура повинна посприяти спрощенню реєстрації прав для власників та орендарів; однак, у практичному адміністративному провадженні вона виглядає іще більш заплутаною.

Законопроект № 2212а від 04.06.2013 пропонується спрощення державної реєстрації прав власності, які виникли до 2013, шляхом дозволу громадянам, які отримали або мають отримати право власності на земельну ділянку, подавати заявку на державну реєстрацію права власності на неї від імені власника. Це повинно усунути необхідність особистої присутності власника (див. вище) при реєстрації (поданні документів) речових прав, що б значно спростило механізм реєстрації.

Велике значення для спрощення реєстрації земельної ділянки у Державному земельному кадастрі має також прийнятий Парламентом і підписаний Президентом України 23.07.2013 Законопроект № 2130. Він регулює скасування повторного обов'язкового подання вимірально-технічної документації, якщо така інформація вже є в наявності в центральних або місцевих відомствах.

Поряд із цим, іншим законопроект (№ 2583а) пропонується відмінити обов'язкову державну реєстрацію прав, похідних від права користування (на пр. суборенда). Суборенда має регулюватися тільки у договорі оренди між орендодавцем та орендарем. Будь-яке подальше втручання орендодавця у регуляцію суборенди виключається. На відміну від цього, законопроект № 2346а вимагає активної згоди орендодавця/власника в кожному конкретному випадку суборенди, а також обов'язкової реєстрації прав похідних від права користування (суборенда) у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Для усунення можливих зловживань при державній реєстрації речових прав має відмінитися норма про можливе використання завірених копій замість оригінальних документів. Доцільним також є додавати до подання орендаря про

державну реєстрацію права користування земельною ділянкою відповідного договору, який підтверджує це право.

Підведення підсумків: недостатність ресурсів Держземагентства (кількість та якість) призвела до тривалого часу очікування при реєстрації прав власності та користування (оренди, суборенди) на земельні ділянки. Нові Закони та Законопроекти, які частково суперечать один одному, є ознакою, що український уряд розуміє критичність ситуації. Шляхами вирішення проблеми могли би бути подовження в часі процесу трансформації або розширення штатних та технічних можливостей Держземагентства.

На фоні німецького досвіду виникає принципове запитання щодо доцільності реєстрації прав оренди в реєстрі речових прав на нерухоме майно. За умови дієвих органів влади така реєстрація здається зайвою. В Україні державна реєстрація прав оренди сприяє набуттю удаваного відчуття підвищеної правової надійності, яка, однак, на практиці не підтверджується.

Європейський досвід показує, що створення стабільних, зрозумілих і прозорих умов, які

ефективно гарантуватимуть права власності і користування землею, є можливим. При цьому права власності і оренди гарантуються одностайно, а період оренди встановлюється на тривалий строк, що мотивує орендаря на дбайливе поводження з родючістю ґрунту, на фоні сталого розвитку сільськогосподарського виробництва.

Зрозуміле, прозоре і перш за все стабільне законодавство в області гарантування прав власності та користування землею є обов'язковою передумовою для ефективного управлінсько-технічного впровадження та регулювання ситуації органами влади. Це зробить вагомий внесок у покращення інвестиційного клімату в сільському господарстві України.