

4. Порядок створення і ведення державного кадастру природних лікувальних ресурсів: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 872 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 31. — С. 86.
5. Про загальнодержавну програму формування Національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки: Закон України від 21 вересня 2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 6.

УДК 349.41:332.33(477)

*С. Л. Гоштинар*

### **ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ**

Ведення державного земельного кадастру являє собою сукупність складних технологічних, економічних і юридичних процесів, тому в ньому повинні бути відображені об'єктивні основи діяльності. Таким чином, принципи ведення державного земельного кадастру — це нормативно встановлені основні положення, що відображають порядок здійснення діяльності по організації ведення державного земельного кадастру і застосуванню його відомостей.

Практичне призначення таких принципів полягає в тому, що вони виступають гарантантами здійснення ефективного процесу ведення земельного кадастру і законності в забезпеченні прав суб'єктів земельно-кадастрових відносин. Такі керівні ідеї мають об'єктивний характер, відображають соціально-економічні закономірності розвитку суспільства і «містять положення, що стосуються як змісту державного земельного кадастру, тобто його відомостей, так і тієї документації, в якій ці відомості відображаються» [1, 36].

Правове закріплення вищевказаних принципів здійснюється різними способами, що, очевидно, пов'язане з удосконаленням законодавства в цій сфері. Так, деякі принципи прямо визначені законодавством про державний земельний кадастр, тобто існують статті, що виражають у своєму тексті їхній конкретний зміст із певним ступенем деталізації, інші ж можна вивести шляхом тлумачення загальних положень законодавства.

Основним принципом ведення державного земельного кадастру є принцип єдності. Єдність земельного кадастру означає, що він повинен охоплювати всю територію країни і відповідно п. 3 Положення про порядок ведення державного земельного кадастру» вестися за єдиною системою [2]. Народне господарство повинно мати у своєму розпорядженні дані не тільки стосовно окремих власників землі, землекористувачів, але і стосовно району, області, Автономної Республіки Крим та країни загалом. Це дає можливість правильно аналізувати розподіл і стан земельного фонду, обґрунтовано планувати заходи щодо раціонального використання земель у народному господарстві країни [3, 6]. Ведення державного земельного кадастру повинно будуватися на принципах централізованого керівництва земельним кадастром, що покладено на керів-

ника Державного агентства України по земельних ресурсах. Застосування даного принципу сприятиме веденню державного земельного кадастру за єдиною методикою в масштабах всієї країни, виключить можливість дублювання державних функцій різними організаціями і сприятиме реалізації всіх перерахованих вище принципів.

Крім централізованого управління земельним кадастром, у виконанні цього принципу важливе значення має уніфікація облікових і звітних земельно-кадастрових документів. Однак єдність системи земельного кадастру не виключає відображення в земельно-кадастрових документах особливостей стану і використання земель в різних природно-економічних зонах країни, і її особливості можуть реєструватися в допоміжних документах земельного кадастру у вигляді доповнень і додатків [4, 59].

Єдність системи означає погодженість і послідовність ведення основних частин кадастру, змісту відомостей і способів їхнього одержання в окремих ланках. Даний принцип розглядається і як відповідність кадастру нормативним правовим актам з питань форм, системи й порядку його ведення [5, 53]. Тому вся сукупність кадастрових заходів повинна вестися за єдиною методикою й системою на всій території України. Однак на сьогодні поки що рано говорити про те, що державний земельний кадастр являє собою цілісну взаємозалежну функціонуючу систему [6, 31]. Це пов'язано з відсутністю в Україні протягом тривалого часу законодавства, що регулює кадастрові відносини.

Єдність технології земельного кадастру на сьогоднішній момент повинна забезпечуватися єдиною автоматизованою системою його ведення, що активно впроваджується в практику на підставі Програми створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 1355 від 2 грудня 1997 року [7].

Земельний кадастр має бути об'єктивним, тобто всі його показники повинні бути строго достовірні, повністю відповідати дійсності. Забезпечення достовірності всіх відомостей кадастру є одним з основних принципів [8, 13]. Земельні угіддя слід обліковувати за їх фактичним станом і використанням. Тільки об'єктивні дані, які відповідають правовому і природному стану, господарському використанню земель, можуть успішно застосовуватися для виконання державних завдань щодо управління земельним фондом країни і правильного використання земель. Тому як початкове заповнення земельно-кадастрових документів, так і внесення поточних змін проводять на основі документів, які підтверджують відповідні зміни. Цим досягається достовірність даних і повна їх відповідність фактичному стану землеволодіння і землекористування.

Наступним принципом здійснення діяльності по веденню державного земельного кадастру є безперервність внесення характеристик земельних ділянок, що змінюються. Це припускає відображення в ньому всіх змін, які відбуваються, що проводиться шляхом використання матеріалів поточних обстежень, зйомок і моніторингу земель. О. Н. Колотинська акцентує увагу на необхідності періодичного уточнення і відновлення кадастрових відомостей, які забезпечують їхню відповідність стану природного ресурсу [1, 37]. На перший по-

гляд може здатися, що безперервність ведення кадастру й періодичність внесення в нього змін — два самостійних принципи здійснення цієї діяльності. Така позиція вбачається не зовсім правильною тому, що при вирішенні цього питання необхідно враховувати, що безперервність ведення кадастру забезпечується саме періодичністю уточнення й відновлення кадастрових відомостей.

Варто підтримати позицію Л. Н. Мороз, яка відзначає загальне визнання того факту, що для забезпечення живучості і відсутності деградації будь-якого системного утворення, у тому числі систем кадастрової інформації, зазначені спостереження повинні бути тільки безперервними. При періодичності спостережень закономірно формуються свідомо «непрацездатні», «мертві» кадастрові інформаційні системи. Переконливим прикладом даної тези можуть служити пострадянські природноресурсові кадастри, які більше як півстоліття піддаються безрезультатному «реформуванню», «відновленню» або «подальшому вдосконаленню» і відомості яких мають незначне практичне застосування [9, 77].

Вказуючи на безперервність проведення спостережень і внесення змін у державний земельний кадастр, необхідно згадати і про періодичність відновлень інформації. Для вирішення питання про періодичність включення в земельний кадастр відомостей необхідно звернутися до економічних передумов.

Економічність земельного кадастру забезпечується застосуванням сучасних методів аерофотозйомок, космічних зйомок, польового і лабораторного обладнання для проведення ґрунтових, агрохімічних, меліоративних і геоботанічних обстежень, електронно-цифрової обчислювальної та комп'ютерної техніки [10, 15]. Все це сприяє одержанню необхідних відомостей про правовий, природний і господарський стан земель для ведення основного і поточного земельного кадастру при мінімальних затратах засобів і праці [4, 61].

У зв'язку з переходом від безкоштовного землекористування до платного, тобто ринкового, усувається сам розподіл оцінки земель на загальну і приватну оцінку, прийнятий в земельному кадастрі планової економіки. Виключаються такі показники оцінки земель, як окупність витрат і диференційний підхід, замість них вводяться показники нормативної ціни землі і земельного податку. Варто погодитися з думкою Б. М. Рабиновича, який вказує, що при формуванні єдиного земельного кадастру щорічне оновлення відомостей про кількість земель варто зберегти, а періодичність оновлення відомостей про якість земель, їхню нормативу оцінку та земельний податок встановити в межах двох-трьох років [11, 143]. Отже, закріплення в законодавстві строків (періодичності) відновлення кадастрових відомостей буде гарантією дотримання зазначеного принципу та ефективності роботи кадастрової інформаційної системи в цілому.

При веденні земельного кадастру особлива увага приділяється питанням дотримання принципу законності, що стоїть на сторожі охорони прав власників землі і землекористувачів. Виконання цього принципу забезпечується законодавчими актами України про землю та іншими документами з питань землекористування, землеустрою і охорони земель.

У наукових працях радянського періоду, присвячених проблемам земельного кадастру, а також навчальних матеріалах, розглянутий принцип, як пра-

вило, не вказується. Лише в деяких випадках відзначалося, що земельний кадастр є доступним для ознайомлення всіма державними органами й землекористувачами [12, 103].

Закріплення положення про відкритість відомостей земельного кадастру в сучасному законодавстві пов'язано з новою концепцією його сутності. Тепер державний земельний кадастр не тільки функція державного управління земельними ресурсами, що забезпечує їхнє раціональне використання, але й інформаційна система, покликана сприяти обігу (ринку) нерухомості, захисту й підтвердженню прав на землю, одержанню достовірної інформації про стан земель [13, 9]. У такому вигляді вся земельно-кадастрова система повинна бути корисною як широкій громадськості, так й окремим користувачам.

Будь-яким суб'єктам земельних правовідносин може бути необхідна різна інформація про землю — як про її якість (наприклад, у процесі господарського використання), так і про зареєстровані права. Крім того, для здійснення державної реєстрації прав на землю так само потрібні відомості державного земельного кадастру [14].

Правовий режим такої інформації визначається декількома нормативними правовими актами. Так, на підставі ст. 177 Цивільного кодексу України [15] інформація належить до числа об'єктів цивільних прав. Таким чином, інформація вже стала товаром, вона передається й поширюється, продається і купується, успадковується, здається в оренду тощо. Інформаційні ресурси стали найважливішими ресурсами поряд з фінансовими, природними, трудовими та іншими [16, 35].

Однак це не означає, що з державних інформаційних ресурсів будь-якій зацікавленій особі можуть бути надані будь-які відомості. Закон України «Про інформацію» [17] у ст. 5 закріпив принцип відкритості та доступності інформації, за винятком інформації, віднесеної законом до категорії обмеженого доступу. Така інформація може бути двох видів: віднесена до державної таємниці і конфіденційна. Перелік відомостей, що становлять державну таємницю, визначений Законом України «Про державну таємницю» [18].

Очевидно, що в законодавстві України перелік відомостей державного земельного кадастру конфіденційного характеру ще не встановлений. У науковій літературі стосовно даного питання, в основному, висловлюються думки щодо відкритості відомостей Державного реєстру прав на нерухоме майно. На наш погляд, визначаючи перелік відомостей державного земельного кадастру конфіденційного характеру, необхідно законодавчо закріпити можливість надання відомостей про права на землю лише стосовно конкретного об'єкта (земельної ділянки), а не стосовно суб'єктів прав на нього (наприклад, у частині надання відомостей про кількість наявної власності конкретної особи зацікавленим суб'єктам, крім правоохоронних органів).

Відомості ж про якість, інші характеристики земельних ділянок, інформація про наявність вільних земельних ресурсів повинні бути загальнодоступними, тому що можуть становити суспільний інтерес і бути необхідними для реалізації прав, свобод і обов'язків громадян [19, 6]. Таким чином, варто розробити

ти перелік відомостей державного земельного кадастру, які можуть надаватися будь-якій особі без обмежень.

Основним критерієм створення та функціонування сучасних кадастрово-реєстраційних систем є принцип соціальної спрямованості системи. Система повинна бути орієнтованою на кінцевого користувача й забезпечувати йому максимальну зручність і оперативність у наданні реєстраційних та інформаційних послуг і забезпечувати їхню мінімальну вартість. Користувач повинен мати можливість одержати всі послуги в одному офісі незалежно від того, які установи причетні до збору інформації, формування баз даних та забезпечення функціонування системи [20, 24].

Наступним принципом здійснення діяльності по веденню державного земельного кадастру є порівнянність і сумісність відомостей державного земельного кадастру з відомостями, що містяться в інших державних кадастрах, реєстрах, інформаційних ресурсах.

Для забезпечення принципу порівнянності кадастрові відомості повинні бути, по-перше, подані в таких цифрових і текстових показниках, які давали б можливість порівнювати й зіставляти природний ресурс у різних аспектах: по адміністративно-територіальних одиницях, категоріях користувачів тощо; по-друге, були б зручно і раціонально розміщені в кадастровій документації [1, 39]. Тому даний принцип необхідно розглядати в розрізі адміністративних утворень, а також стосовно даних, що містяться в інших кадастрах природних ресурсів і державних інформаційних системах.

У даний час практична реалізація принципу порівнянності і сумісності кадастрових відомостей ускладнюється в результаті проведеної реорганізації організаційних форм ведення кадастру. Оскільки впровадження його автоматизованої системи відбувається поетапно, то повне функціонування кадастрової системи відповідно до вищезгаданого принципу буде мати місце тільки після повного його завершення. А оскільки порівнянність і сумісність даних повинна забезпечуватися не тільки стосовно даних земельного кадастру різних територіальних утворень, але й інших інформаційних систем, необхідне створення однакового рівня автоматизації державних інформаційних ресурсів. Також необхідним є розроблення стандартів електронного документообігу між державними установами.

Принцип первинності реєстрації земельних ділянок передбачає попередню реєстрацію земельної ділянки відносно реєстрації розташованих на ній будівель, споруд (їхніх частин) і прав на них, оскільки основою будь-якої нерухомості є земельна ділянка.

Принцип повноти кадастрового обліку означає, що кадастрова база даних має охоплювати всі земельні ділянки в межах території ведення кадастру, визначеного індексною картою, і завжди бути в актуальному стані. Такий підхід дасть змогу контролювати баланс площ відповідної території.

Виходячи із тлумачення загальних положень законодавства, можна виявити й інші немаловажні принципи ведення кадастру. По-перше, всі відомості державного земельного кадастру повинні бути повними, тобто містити всю необхід-

ну інформацію. Так, державному кадастровому обліку підлягають земельні ділянки, розташовані на території України, незалежно від форм власності на землю, цільового призначення і дозволеного використання земельних ділянок. Із принципом повноти дуже тісно пов'язані принципи всебічності і охоплення всіх земель. У будь-якому випадку дані державного земельного кадастру мають охоплювати всі землі та давати уявлення про всі їх найважливіші властивості і ознаки. Це може здійснюватися диференційовано, залежно від категорії земель.

Однак відбиття в державному земельному кадастрі всіх правових, економічних, екологічних, організаційно-господарських та інших аспектів користування земельними ресурсами не повинно допускати включення в систему зайвої інформації, потрібно орієнтуватися на запити її користувачів, тобто враховувати, які види даних про землю можуть знадобитися як державним органам, так і суб'єктам господарювання.

Всі відомості державного земельного кадастру повинні бути достовірними, що означає їхню відповідність дійсності. Це припускає відповідність даних кадастру фактичному стану земель у кожен обліковий період. Забезпечення вірогідності кадастрових відомостей досягається на основі встановлення переліку документів і матеріалів, що служать джерелом одержання інформації про природний ресурс, порядок розгляду і затвердження кадастрових відомостей, а також періодичності їхнього уточнення та відновлення.

Використання державними органами відомостей, що не відповідають фактичним обставинам, може призвести до багатьох порушень земельного законодавства. Таким чином, важливою обставиною в забезпеченні вірогідності кадастрових даних є встановлення відповідальності за їхню невідповідність фактичним обставинам у відношенні до відповідних посадових осіб (керівників). Повинен бути встановлений і ступінь юридичної відповідальності відносно точності відомостей кадастру, що відображаються у документах і матеріалах, які надаються всім користувачам кадастрової системи. У процесі використання даних державного земельного кадастру значення має принцип обов'язковості застосування його відомостей у випадках, установлених законодавством. Таким чином, принципи ведення державного земельного кадастру являють собою нормативно встановлені основні положення, що відображають порядок здійснення діяльності по організації ведення державного земельного кадастру й застосування його відомостей.

### Література

1. Колотинская Е. Н. Правовые вопросы теории государственного земельного кадастра в СССР. — М., 1982. — 280 с.
2. Про порядок ведення державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р. № 15.
3. Третяк А. М. Стан та проблеми управління земельними ресурсами в Україні // Вісник аграрної науки. — 2001. — № 8. — С. 5–8.
4. Теоретичні основи державного земельного кадастру: Навч. посіб. / М. Г. Ступень, Р. Й. Гулько, О. Я. Микула та ін.; За заг. ред. М. Г. Ступеня. — Л.: Новий світ–2000, 2003. — 336 с.
5. Советское земельное право: Учебник / Под ред. В. П. Валезина, Н. И. Краснова. — М., 1986. — 504 с.

6. Карамышева О. В., Герасимова Е. Л. Некоторые правовые аспекты создания и ведения государственного земельного кадастра РФ в условиях рынка // Государство и право. — 1998. — № 3. — С. 27–32.
7. Програма створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 грудня 1997 р. № 1355 // Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормат. док. / Держкомзем України. — К., 1998. — С. 339–347.
8. Земельный кадастр СССР / Под ред. С. Д. Чермушкина. — М.: Экономика, 1967. — 356 с.
9. Мороз Л. Н. Организационно-правовые аспекты формирования кадастров и регулирования кадастровых отношений // Государство и право. — 1999. — № 4. — С. 76–82.
10. Добряк Д. С., Вагін Ю. М., Сршов В. Г. Методологічні основи автоматизації процесу реєстрації прав на земельні ділянки // Землепорядний вісник. — 1998. — № 1. — С. 10–15.
11. Рабинович Б. М. Экономическая оценка земельных ресурсов и эффективности инвестиций. — М., 1997. — 194 с.
12. Советское земельное право / Под ред. П. И. Красова, В. П. Балезина. — М., 1977. — 490 с.
13. Свєтоков Т. О. Державний земельний кадастр як інформаційна основа еколого-економічної оцінки використання земель: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.08.01 / Держ. п-во «Голов. наук.-дослід. та проект. ін-т землеустрою». — К., 2005. — 19 с.
14. Лихогруд М. Г. Методи і моделі створення та інтелектуалізації автоматизованих систем земельного кадастру: Автореф. дис... д-ра техн. наук / Київ. нац. уп-т будівництва і архітектури. — К., 2002. — 32 с.
15. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.
16. Копылов В. А. О модели гражданского оборота информации // Журнал российского права. — 1999. — № 9. — С. 34–37.
17. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
18. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 16. — Ст. 93.
19. Лізупова А. П. Вдосконалення інформаційного та методичного забезпечення кадастрово-реєстраційних систем: Автореф. дис... канд. техн. наук: 05.24.04 / Київ. нац. уп-т будівництва і архітектури. — К., 2006. — 16 с.
20. Даниленко А. С., Лихогруд М. Г. Основні засади запровадження в Україні кадастрово-реєстраційної системи // Землепорядний вісник. — 2003. — № 1. — С. 22–27.

УДК 347.963:349.6(477.63)

*Н. М. Деркач*

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА У КРИВОРІЗЬКОМУ РЕГІОНІ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ**

Згідно з вимогами наказу Генерального прокурора України № 3/2 від 28 жовтня 2003 року «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону навколишнього природного середовища» в 2004–2005 роках прокуратурою вживалися заходи щодо підвищення якості та ефективності прокурорського нагляду за додержанням законодавства в галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, а також безпечного для здоров'я і життя громадян довкілля, запобігання негативному впливові господарської діяльності на навколишнє при-