

УДК 349.414(477)

Н.В. ІЛЬКІВ, канд. юрид. наук, доц., Львівський державний університет внутрішніх справ

ДЕРЖАВНИЙ ЗЕМЕЛЬНИЙ КАДАСТР В УКРАЇНІ: ЕКОЛОГО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Ключові слова: державний земельний кадастр, екологізація земельного законодавства

Подолання екологічної кризи, яка загрожує можливості сталого розвитку людської цивілізації, можливе лише на основі формування нового типу взаємовідносин людини і навколишнього природного середовища, які виключають можливість руйнування і деградації довкілля.

У Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [1] визначені стратегічні цілі, на досягнення яких спрямована державна екологічна політика. При цьому важливим засобом досягнення таких стратегічних цілей як підвищення рівня суспільної екологічної свідомості та забезпечення екологічно збалансованого природокористування є створення мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, що включатиме, зокрема, національну систему кадастрів природних ресурсів.

Проблеми у сфері охорони земель значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації і автоматизації системи ведення державного земельного кадастру. Ведення земельних кадастрів протягом тривалого часу на рівні окремих областей та інших адміністративно-територіальних одиниць призвело до втрати державою контролю за станом земель. На сьогодні одним із питань, яке потребує нагального вирішення, є запровадження єдиної системи державного земельного кадастру, що забезпечить як належний захист прав фізичних та юридичних осіб на земельні ділянки, так і сприятиме організації ефективного

використання і комплексної охорони земель як основного національного багатства.

У науковій літературі дослідженням питань ведення державного земельного кадастру в Україні займаються представники правової, економічної та землевпорядної науки. Проблематика удосконалення ведення державного земельного кадастру висвітлена у роботах широкого кола вітчизняних науковців, таких як Р. Возняк, С. Гоштинар, А. Даниленко, П. Кулинич, А. Мартин, М. Ступень, А. Третяк та деяких інших, однак здебільшого в ракурсі забезпечення економічних інтересів. Таким чином, у зв'язку із недостатньою увагою приділеною науковцями екологічним аспектам земельного кадастру, та прийняттям Верховною Радою України 07.07.2011 р. Закону «Про Державний земельний кадастр» [2], заявлена тема потребує детального теоретичного опрацювання. Тож метою статті є дослідження ролі методу екологізації у розвитку земельно-кадастрових відносин. Її новизна полягає у визначенні та аналізі окремих правових форм екологізації правового регулювання державного земельного кадастру на сучасному етапі державотворення.

Стаття 14 Конституції України закріпила об'єктивно існуючий постулат про те, що «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави». Закріплення цієї норми у Конституції дає підстави для екологізації земельного законодавства.

Екологізація земельного законодавства – це закріплення у земельному законодавстві еколого-правових норм, спрямованих на раціональне використання і охорону земель. Метод екологізації є основним методом регулювання земельних правовідносин, він направлений на гармонізацію суспільства і навколишнього природного середовища. Однак з аналізу змісту чинного земельного законодавства слідує, що об'єктом земельного права є земля як виробничий ресурс. Зокрема, ст.22 Земельного кодексу України (далі – ЗК) [3] свідчить, що законодавець основну увагу звертає на економічну роль земель. Але ж зе-

млі – категорія «еколого-економічна» [4, с.12], тобто вони є частиною навколишнього природного середовища, яка перебуває у постійній екологічній рівновазі і характеризується нерозривним зв'язком і взаємодією її елементів між собою, що теж необхідно враховувати.

Професор А.К. Голіченков відзначає, що всупереч уявленням про економічне значення землі як основне, що визначає її цінність, головним є її екологічне значення – як природного об'єкта, так як земельні ділянки будуть представляти інтерес як нерухомість, об'єкт права власності та інших прав тільки до того часу, доки земля буде виконувати свої природні функції [5, с.37].

Земельна реформа в Україні, яка розпочалася у 90-х роках минулого століття, в основному, закріпила економічні заходи. Водночас окремі законодавчі положення свідчать про розуміння законодавцем того, що відношення до землі як до майна неможливе без врахування її природних властивостей і характеристик. Так, земельним законодавством визначається коло осіб і цілей, для яких землі сільськогосподарського призначення можуть надаватися у власність чи користування; закріплення обов'язків власників і землекористувачів з охорони і раціонального використання земель, додержання вимог законодавства про охорону довкілля; до порушників земельного законодавства застосовуються заходи юридичної і земельно-правової відповідальності; та ін.

У ст.5 ЗК України закріплені основні принципи земельного законодавства. На першому місці виділено такий принцип як «поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва». Цей принцип вказує на те, що у характеристиці земель як об'єкта, врегульованих земельним правом відносин, особливе значення мають два положення: по-перше, це те, що земля повинна розглядатися у триєдності – як об'єкт природи, господарювання (користування) і власності», – і, по-друге, земля – «основне національне багатство, що перебуває під особливою

охороною держави». Таким чином, при визначенні правового режиму земель слід керуватися законодавством, що враховує особливості земель як важливої складової навколишнього природного середовища, тобто екологічного компоненту, законодавством, що регулює діяльність на земельній ділянці, використовуючи її як територіальну базу, та законодавством, що визначає правовий режим земельної ділянки як основного засобу виробництва.

Всі інші принципи знаходяться у залежності до даного принципу, мають на меті його підтвердження, деталізацію та реалізацію (наприклад, принцип пріоритету вимог екологічної безпеки, принцип раціонального використання та охорони земель та ін., які спрямовані на створення належних умов для реалізації згаданого принципу). Таким чином, із шести зафіксованих у ст.5 ЗК України принципів три мають характер земельно-екологічних.

Аналіз земельного законодавства вказує, що серед організаційно-правових заходів забезпечення раціонального використання та охорони земель поряд з екологічною експертизою, земельним контролем, моніторингом тощо, важливе місце займає державний земельний кадастр.

Під час перебування України у складі СРСР повномасштабні земельнокадастрові роботи тривалий час не проводились, оскільки в умовах націоналізації земельного фонду країни регулювання земельних відносин здійснювалось без застосування ринкових важелів. Лише у 1968 р. із прийняттям Основ земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік було запроваджено ведення земельного кадастру, який поширювався лише на землі сільськогосподарського призначення.

Після здобуття Україною незалежності та початку ринкових перетворень в економіці країни необхідність у веденні повноцінного земельного кадастру постала із новою силою. Ведення земельного кадастру в Україні регулювалося Земельним кодексом України, Положенням про порядок ведення державного

земельного кадастру, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.1993 р., та правовими актами Держкомзему України.

Актуальність врегулювання порядку ведення державного земельного кадастру саме на рівні закону обумовлюється кількістю проблем у земельній галузі, що накопичилися за період незалежності.

Згідно ст.1 Закону «Про державний земельний кадастр», державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами.

Метою ведення Державного земельного кадастру є інформаційне забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при регулюванні земельних відносин; управлінні земельними ресурсами; організації раціонального використання та охорони земель; здійсненні землеустрою; проведенні оцінки землі; формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів; справлянні плати за землю.

Тобто, в основі земельного кадастру лежить функція обліку. Облік землі та нерухомості у кожній державі ведеться від початку становлення земельно-правових відносин. Проте кожна країна йшла своїм шляхом. Спочатку у Франції та Італії кадастр був призначений передусім для адміністрування податків на землю та нерухомість. За французьким принципом були складені кадастри у Бельгії, Голландії, Швейцарії. З часом виникла потреба створити ще й спеціальний реєстр прав власності на нерухомість.

У Франції, країнах Скандинавії, Польщі, Словенії, Естонії, Болгарії реєстрацію прав здійснюють суди, нотаріуси, міністерства юстиції, а кадастри – організації, підпорядковані різним міністерствам або органам місцевого самоврядування. Розділення кадастру та ре-

єстраційної системи мінімізує міжвідомчий конфлікт інтересів, оскільки за формування об'єктів нерухомості та реєстрацією прав на них відповідають різні організації. Такий підхід вдало працює у країнах з перехідною економікою, де високий ризик корупції.

В інших країнах Європи – Албанії, Вірменії, Чехії, Нідерландах, Греції, Італії, Литві, Люксембурзі – реєстр прав і кадастр веде один орган [6, с.51].

Вважаємо, що закріплення у ст.6 Закону «Про державний земельний кадастр» системи органів, що здійснюють ведення Державного земельного кадастру, яку становить центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальні органи та розмежування кола органів, які здійснюють реєстрацію речових прав на земельні ділянки є цілком вірним. Аргументом на користь цього є різна природа і завдання «державної реєстрації земельних ділянок» та «державної реєстрації прав на земельну ділянку», яка проводиться цими органами [7, с.10]. Державна реєстрація речових прав на земельну ділянку – офіційне визнання підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на земельну ділянку, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (ст.1 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» [8]); а державна реєстрація земельної ділянки – внесення до Державного земельного кадастру відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера [2].

Державний земельний кадастр становить публічний (державний), методично організований реєстр земельних ділянок, який включає: відомості про кількість земель, їх якість, цільове призначення та належність до певної категорії, розподіл земельних ділянок між власниками, користувачами, включаючи орендарів, а також відомості про економічну та грошову оцінку земель. А Державний реєстр прав на нерухоме майно, ведення якого є основною функцією державної реєстрації прав

на нерухомість, є єдиною державною інформаційною системою, яка містить офіційно підтвержені та гарантовані державою (достовірні) відомості про речові права на нерухоме майно, їх обмеження, суб'єктів речових прав, об'єкти нерухомого майна (будівлі, споруди, земельні ділянки тощо), які належать відповідним суб'єктам, а також відомості про правочини, вчинені щодо таких об'єктів нерухомого майна [9, с.140].

Законом «Про державний земельний кадастр» передбачено, що облік земель у Державному земельному кадастрі здійснюється за кількістю та якістю земель і земельних угідь.

Облік кількості земель та якості земельних угідь ведеться щодо власників і користувачів земельних ділянок. Облік кількості земель відображає дані, що характеризують земельні ділянки за площею, складом земельних угідь відповідно до затвердженої класифікації, розподілом земель за власниками (користувачами). Облік якості земельних угідь відображає дані, що характеризують землі за природними і набутими властивостями, впливають на їх продуктивність та економічну цінність, а також за ступенем техногенного забруднення ґрунтів.(ст.33 Закону та ст.203 ЗК).

Закріплення у Законі цих положень сприятиме реалізації таких основних принципів ведення державного земельного кадастру як принцип об'єктивності, достовірності та повноти відомостей у Державному земельному кадастрі, принцип безперервності внесення до Державного земельного кадастру відомостей про об'єкти Державного земельного кадастру, що змінюються, та принцип відкритості та доступності відомостей Державного земельного кадастру, законності їх одержання, поширення і зберігання (ст.3 Закону) і водночас забезпечить володіння державними органами та органами місцевого самоврядування точною інформацією про екологічний стан земель з метою вжиття необхідних природоохоронних заходів.

Так, згідно п.5 ст.33 Закону, відомості щодо кількості та якості земель узагальнюються

центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Узагальнена інформація про кількість та якість земель безоплатно надається органам державної влади та органам місцевого самоврядування відповідно до Порядку ведення Державного земельного кадастру.

Це важлива новела, оскільки велика частина органів місцевого самоврядування при розпорядженні землями діють фактично всліпу, не маючи жодних систем обліку земель. За критичність відомостей про землі, в першу чергу, перешкоджає визначенню необхідних природоохоронних заходів та перспектив розвитку місцевостей.

Однак у Розділі VII «Прикінцеві та перехідні положення Закону «Про державний земельний кадастр» встановлено, що до 2015 року облік кількості та якості земель здійснюється на підставі державної статистичної звітності в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Зважаючи на тимчасовість цього положення, слід позитивно відзначити вміщення положення про те, що копії звітів з кількісного обліку земель передаються на безоплатній основі відповідним сільським, селищним та міським радам. На жаль, нічого не згадується щодо звітів з якісного обліку земель.

З метою реалізації вказаних принципів ст.36 Закону «Про державний земельний кадастр» передбачено оприлюднення відомостей Державного земельного кадастру. Так, на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів оприлюднюються, зокрема, відомості Державного земельного кадастру про: цільове призначення земельних ділянок; обмеження у використанні земель та земельних ділянок; зведені дані кількісного та якісного обліку земель; земельні угіддя; бонітування ґрунтів.

Екологізація законодавства про державний земельний кадастр проявляється й у сукупності відомостей, які підлягають внесенню до Державного земельного кадастру про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць, зокрема відомості про категорії земель у межах адміністративно-

територіальної одиниці, відомості про угіддя адміністративно-територіальної одиниці (інформація про якісні характеристики угідь), відомості про бонітування ґрунтів адміністративно-територіальної одиниці (ст.13). Обсяг інформації Державного земельного кадастру про якісні характеристики земельних угідь в межах території адміністративно-територіальної одиниці визначається Порядком ведення Державного земельного кадастру.

Відомості про угіддя земельної ділянки вносяться до Державного земельного кадастру: на підставі відповідної документації із землеустрою, яка розробляється при формуванні земельних ділянок, – щодо земельних ділянок, які формуються; на підставі проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь (щодо земель сільськогосподарського призначення), проектів землеустрою щодо впорядкування існуючих землеволодінь та землекористувань (щодо земель інших категорій).

Аналізуючи природні властивості землі, необхідно враховувати, що земля – це складова частина природної екологічної системи. Природна екологічна система – об'єктивно існуюча частина природного середовища, яка має просторово-територіальні межі, і у якій живі і неживі елементи взаємодіють як єдине ціле і пов'язані між собою обміном речовин та енергією.

Отже, земля, як складова частина екологічної системи взаємопов'язана з усіма живими і неживими складовими: надрами, рослинним і тваринним світом, атмосферним повітрям, водними об'єктами. Тому, забруднення землі, призводить до порушення ґрунтового складу, забруднюючі речовини потрапляють у надра та підземні води, через них у рослини, потрапляють у водні об'єкти; випаровуючись з поверхні землі, шкідливі речовини змінюють склад атмосферного повітря. Екологічна система характеризується замкнутістю, тому порушення стану земель, призводить до зміни всіх процесів, які відбуваються у навколишньому природному середовищі.

Виходячи з цього не лише теоретичне, але й практичне значення має положення ст.31 Закону «Про державний земельний кадастр», якою передбачено, що для забезпечення ведення Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів та інших інформаційних систем Кабінет Міністрів України затверджує Порядок інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами, а також перелік відомостей, обмін якими може здійснюватися в порядку такої взаємодії (постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. [10]).

Таким чином, з урахуванням норм нового земельного законодавства України можна виділити такі правові форми екологізації правового регулювання земельно-кадастрових відносин: запровадження у земельно-правових нормах обліку природних характеристик землі як природного об'єкту та природного ресурсу; закріплення у земельному законодавстві системи органів, які здійснюють регулювання використання земель, їх охорону і відтворення; визначення у земельному законодавстві певного кола суб'єктів права на використання земельних ділянок, які своїми життєзабезпечувальними функціями неминуче впливають на стан земель; чітка регламентація правил землекористування з урахуванням екологічних особливостей землі; закріплення у земельному законодавстві природоохоронних норм і заходів з раціонального використання земель, а також економічних заходів забезпечення; встановлення юридичної відповідальності за неправомірне і неналежне використання земельних ділянок.

Враховуючи проведений аналіз, можна дійти висновку, що дані державного земельного кадастру повинні стати базою для успішної міжвідомчої взаємодії щодо ведення містобудівного, лісового, водного та інших галузевих кадастрів. Відзначаючи актуальність та нагальну необхідність положень Закону України «Про державний земельний кадастр», все ж слід зауважити, що його редакція від 07.07.2011 р. не буде остаточною, а його норми потребують подальшої екологізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року» : від 21.12.2010 р. // ВВР України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
2. Закон України «Про державний земельний кадастр» : від 7.07.2011 р. // ВВР України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.
3. Земельний кодекс України : від 25.10.2001 р. // ВВР України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Шульга М. В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Шульга Михайло Васильович ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1998. – 32 с.
5. Голиченков А. К. Проблемы формирования нового земельного законодательства России / А. К. Голиченков // Вестник Московск. ун-та. Серия 11 «Право». – 1995. – № 5. – С. 35–39.
6. Кубах С. Чи потрібен владі земельний кадастр? / Кубах С. // Землевпорядний вісник. – 2011. – № 4. – С. 50–55.
7. Гоштинар С. Л. Правове регулювання ведення державного земельного кадастру в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. Л. Гоштинар ; Нац. агр. ун-т. – К., 2008. – 19 с.
8. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» : від 11.02.2010 р. // ВВР України. – 2010. – № 18. – Ст. 141.
9. Кулинич П. Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади / П. Ф. Кулинич // Юридичний журнал. – 2010. – № 5. – С. 136–142.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок обміну інформацією між містобудівним і державним земельним кадастром» : від 25.05.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1670.

Ільків Н. В. Державний земельний кадастр в Україні: еколого-правові аспекти / Н. В. Ільків // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 295–300 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12invera.pdf>

Проаналізовано стан правового регулювання державного земельного кадастру. Досліджено основні правові форми екологізації законодавства про державний земельний кадастр в Україні на сучасному етапі розвитку земельних відносин. За результатами дослідження наведено низку пропозицій спрямованих на екологізацію земельного законодавства України.

Ильков Н.В. Государственный земельный кадастр в Украине: эколого-правовые аспекты

Проанализировано состояние правового регулирования государственного земельного кадастра. Исследованы основные правовые формы экологизации законодательства о государственном земельном кадастре в Украине на современном этапе развития земельных отношений. По результатам исследования приведен ряд предложений направленных на экологизацию земельного законодательства Украины.

Ilkiv N.V. The State Land Cadastre in Ukraine: Ecological and Legal Aspects

To the analysis of the state of the legal adjusting of the state landed cadastre is sanctified. The basic legal forms of ecologization of legislation are investigational about the state landed cadastre in Ukraine on the modern stage of development of the landed relations. On results research a row over of suggestions sent is brought to ecologization of land legislation of Ukraine.