

Міністерство освіти і науки,
молоді та спорту України
Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника
Юридичний інститут

**Збірник наукових праць
викладачів
Юридичного інституту**

*присвячений 20-річчю
створення Юридичного інституту*

м. Івано-Франківськ, 2012



ЯРЕМАК Зоряна Василівна

**кандидат юридичних
наук, доцент кафедри
судочинства**

Співвідношення кадастрової функції з іншими функціями державного управління охороною довкілля

У відповідності з економічними, соціальними, науково-технічними, екологічними вимогами, які встановлюються для організації раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, компетентні органи держави в процесі управління ними здійснюють багатогранну і різносторонню діяльність. Зміст державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища складається із низки взаємопов'язаних управлінських функцій. Як зазначається в ст.16 Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища”, управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності. Важливу роль в системі державного управління охо-

роною довілля відіграє функція ведення державних природних ресурсів, яка забезпечує державне управління повними і достовірними відомостями про всі властивості природних ресурсів, необхідних для прийняття науково обґрунтованих рішень в галузі охорони довілля.

В науковій літературі досить широко висвітлено функції екологічного управління (в рамках загальнотеоретичних досліджень екологічного права), в тому числі і функція ведення державних кадастрів природних ресурсів (В.І.Андрейцев, М.І.Малишко, В.В.Костицький, Ю.С.Шемшученко, О.М.Колотінская, Г.В.Тищенко, М.В.Бринчук, О.І.Крассов і т.д.). Однак мало досліджено питання взаємозв'язку цих функцій. Крім того, і в чинному законодавстві не міститься правових норм, які б закріплювали основи взаємодії управлінських функцій в галузі охорони довілля між собою. Це і зумовило постановку в якості мети даної публікації: через співвідношення кадастрової функції з іншими функціями державного управління в галузі охорони довілля детальніше розкрити її суть, призначення, відмінність від інших суміжних функцій, взаємозв'язок з ними.

Зауважимо, що в даній публікації мова йтиме про дослідження кадастрової функції загалом, а не в поресурсному аспекті. Адже не дивлячись на ті відмінності, які існують між окремими природними ресурсами, що обумовлено їх природними властивостями та специфікою функціонування, кожній із однойменних функцій (функція ведення лісового кадастру, земельного, водного тощо) властива певна внутрішня єдність, яка вимагає однакових форм та методів впливу. Незалежно від виду природного ресурсу кадастрова функція завжди являє собою діяльність уповноважених органів держави, які мають на меті отримання повних і достовірних відомостей для ведення відповідного кадастру, підтримання та оформлення цих відомостей у встановленому порядку. Єдність об'єктів кадастрів (природні ресурси) і єдність цілей функцій по веденню кадастрів дають змогу розглядати кадастрову функцію як єдину функцію по веденню природноресурсових кадастрів, незалежно від виду останніх.

Значення і роль кадастрової функції визначені в положеннях діючого законодавства. В Земельному кодексі закріплено, наприклад, положення про те, що земельний кадастр ведеться для забез-

печення необхідною інформацією з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням і охороною земель, економічного та екологічного обґрунтування бізнес-планів та проектів землеустрою (ст.194).

В Законі України „Про природно-заповідний фонд України” окремою статтею визначено призначення державного кадастру територій та об’єктів природно-заповідного фонду: державний кадастр територій та об’єктів природно-заповідного фонду ведеться з метою оцінки складу та перспектив розвитку природно-заповідного фонду, стану територій та об’єктів, що входять до нього, організації їх охорони й ефективного використання, планування наукових досліджень, а також забезпечення державних органів, заінтересованих підприємств, установ та організацій відповідною інформацією, необхідною для вирішення питань соціально-економічного розвитку, розміщення продуктивних сил та в інших цілях, передбачених законодавством України (ст.57). Аналогічні положення визначені в нормативних актах стосовно кадастрів інших природних ресурсів (ст.49 Лісового кодексу, ст.38 Закону України „Про рослинний світ”, ст.51 „Про тваринний світ” і т.д.). Як бачимо, державні кадастри природних ресурсів використовуються для здійснення планування, екологічного контролю, організації охорони та ефективного використання природних ресурсів тощо. Тобто кадастрова функція знаходиться у тісному зв’язку із іншими функціями управління в галузі охорони довкілля і створює основу для науково обґрунтованої реалізації цих функцій.

Визначимо основні взаємозв’язки та співвідношення між кадастровою функцією на іншими функціями державного управління в галузі використання природних ресурсів та охорони довкілля. Зокрема, кадастрова функція служить основою для просторово-територіального устрою природних об’єктів. Функція просторово-територіального устрою об’єктів природи являє собою діяльність уповноважених на це державних органів управління в межах матеріальних норм екологічного права, спрямованих на проведення робіт по організації використання, відтворення, охорони та захисту природних ресурсів, створення сприятливих екологічних

умов для життя і здоров'я населення, розвитку природного середовища. Термін „просторово-територіальний устрій об'єктів природи” використовується в науці екологічного права як узагальнююче поняття, до змісту якого необхідно віднести: землеустрій, лісовпорядкування, індивідуалізацію мисливських угідь, надр та водних об'єктів (їх акваторій) [1, с.56]. Ст.184 Земельного кодексу визначено, що землеустрій передбачає здійснення широкого спектру заходів, а саме: встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь та землекористувань; розробку прогнозів державної і регіональної програм використання та охорони земель; обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними та заповідними режимами та ін. На конкретизацію положень Земельного кодексу Законом України від 5.02.2004р. „Про розмежування земель державної та комунальної власності” встановлено, що розмежування земель державної та комунальної власності проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до меж, прийнятих для обліку земель у складі державного земельного кадастру [2].

Кадастрова функція сприяє правильній організації та реалізації функції розподілу та перерозподілу природних ресурсів, яку слід розуміти як діяльність спеціально уповноважених органів державного управління, в результаті якої виникають, змінюються чи припиняються у власників чи природокористувачів їх суб'єктивні права власності чи користування природними ресурсами. Фактично забезпечення раціонального використання природних ресурсів із врахуванням їх властивостей та якості здійснюється на основі кадастрових даних ще в процесі визначення цільового призначення природних ресурсів, розподілу їх на категорії (землі), групи (ліси) і т.п., тобто ще до того, як починається їх безпосереднє використання. Так, в ст.23 Земельного кодексу зазначено, що землі, придатні до потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Визначення земель, придатних для потреб сільськогосподарського використання провадиться на підставі даних державного земельного кадастру.

М.М.Бринчук наголошує: „важливо, щоб дані про якісні характеристики природних ресурсів, що містяться у відповідних када-

страх, були основою для прийняття рішень про надання природного ресурсу в користування” [3, с.269-270]. Тому в процесі безпосереднього використання природних ресурсів державні кадастри природних ресурсів сприяють конкретизації та найбільш повному забезпеченню прав і виконанню обов’язків власників та користувачів природних ресурсів у відповідності із властивостями останніх, які встановлені в ході кадастрового обліку та кадастрової оцінки природних ресурсів.

Найбільш співзвучною та наближеною до кадастрової є функція обліку в галузі раціонального використання природних ресурсів та охорони довкілля. В науковій літературі висловлюється думка, що „облік природних ресурсів здійснюється в формі кадастрів” [4, с.139; 5, с.103]. В навчальному посібнику „Природоресурсове право України” за редакцією І.І.Каракаша зазначається, що термін „природоресурсові кадастри” має узагальнюючий характер і використовується в юридичній літературі для характеристики різних видів державних кадастрів, а саме: земельного, водного, лісового, кадастру родовищ і проявів корисних копалин, кадастру тваринного світу, кадастру територій та об’єктів природно-заповідного фонду, обліку в галузі охорони атмосферного повітря [6, с.135]. Однак, на нашу думку, варто розмежовувати поняття „облік” і „кадастр”. Зокрема, О.І.Красов окремо виділяє функцію ведення державних кадастрів в галузі використання та охорони навколишнього природного середовища та функцію державного обліку в галузі охорони навколишнього природного середовища [7, с.152]. В.В.Костицький зазначає, що державний облік в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється шляхом „ведення кадастрів природних ресурсів та по лінії державної статистики” [8, с.246]. Аналогічну думку висловлює Ю.С.Шемшученко [9, с.211-215].

Якщо звернутися до „Юридичної енциклопедії” для того, щоб з’ясувати співставність понять „облік” і „кадастр”, то і тут не знайдемо однозначного розуміння цих термінів. Так, кадастр трактується як „систематизований банк даних щодо певного об’єкта” [10, с.11], а облік як „належним чином організована система збору, нагромадження, обробки, групування, узагальнення і реєстрації (фіксації) необхідної інформації або її сукупних даних, що відображають кількісну чи якісну характеристику подій, явищ, фактів, процесів,

об'єктів тощо" [11, с.219]. Виходить, що облік – це певний процес, система дій, а кадастр – це результат цього процесу. Схожу думку висловлює О.М.Колотінская: „державний облік забезпечує кадастри відомостями про природні ресурси, виконуючи по відношенню до них службову функцію” [12, с.63]. Службову роль обліку по відношенню до кадастру підкреслюють також І.Ф.Панкратов і М.О.Сирєєдов. Розглядаючи питання про державний облік і ведення державного кадастру тваринного світу, вчені зауважують: „Державний облік тварин лежить в основі державного кадастру тваринного світу. Кадастр ведеться на основі обліку” [13, с.65].

Чинне законодавство України також не дає нам однозначного розуміння та розмежування функцій „обліку в галузі охорони довкілля” і „ведення державних кадастрів природних ресурсів”. З одного боку, маємо державні кадастри, які ведуться стосовно окремих видів природних ресурсів та територій. Однак, щодо деяких природних об'єктів ведеться як облік, так і кадастр. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2007р. затверджено „Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів”, постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.2006р. затверджено „Порядок ведення державного обліку і кадастру рослинного світу” тощо. До речі, в постанові „Про порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів” розмежовано поняття кадастру та обліку лісів. Аналізуючи її зміст, можна дійти до висновку, що дані обліку лісів, який ведеться первинними власниками і користувачами та систематизується територіальними органами Держкомлісгоспу, лежать в основі формування зведених даних кадастру.

З іншого боку, крім державних кадастрів, іншим специфічним різновидом обліку в галузі охорони довкілля є державний облік і реєстрація шкідливих впливів на довкілля, їх видів та джерел. В даний час в Україні ведеться облік та паспортизація відходів (згідно затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.11.1999 р. Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів), державний облік наявності та використання пестицидів і агрохімікатів (постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.1995 р.). Крім того, органи Мінприроди здійснюють облік суб'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів та обсягів шкідливих ре-

човин, що викидаються в нього, видів і ступенів впливу на нього фізичних та біологічних факторів (регулюється Порядком ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2001 р.). В зміст функції обліку входить також діяльність, пов'язана з паспортизацією потенційно екологонебезпечних об'єктів (Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів, затверджене наказом МНС України 18.12.2000 р.).

Зв'язок функції державного обліку і кадастрової функції проявляється в єдності об'єкту обліку і кадастру та органів, які здійснюють їх ведення, а також спільністю мети – виявлення відомостей про природний ресурс. Виділення кадастрової функції державного управління природними ресурсами, яка об'єднує діяльність державних органів по веденню як обліку природних ресурсів, так і кадастрів, не виключає самостійності кожного з них. Можна зробити висновок, що кадастри за своєю суттю є різновидом обліку і тісно пов'язані з функцією обліку в галузі раціонального використання природних ресурсів та охорони довкілля.

Окремим питанням є взаємовідношення державного кадастру та моніторингу як функцій державного управління в галузі охорони довкілля. Кадастр і моніторинг, які по своїй суті є інформаційними системами, вирішують різні завдання та розкривають різні сторони суспільно необхідної інформації про природні ресурси. На відміну від даних системи моніторингу, відомості кадастрів не містять прогнозів змін стану природних ресурсів. При цьому кадастрові системи функціонують в режимі періодичної безперервності, оскільки природні ресурси піддаються змінам в результаті господарської діяльності, інших факторів, і відповідно інформація зібрана кілька років тому на сьогодні вже застаріла.

Основна відмінність кадастрової та моніторингової функцій державного управління, яку виділяють автори книги „Теоретико-методологічні основи державного земельного кадастру в Україні”, полягає в тому, що кадастр має на меті забезпечити державу й інших споживачів достовірними (у даному контексті незастарілими), офіційно зареєстрованими відомостями, які відображають стан природних ресурсів на дату підготовки цих даних. У той же час моніторинг досліджує спрямованість і темпи змін, що відбуваються.

Відповідно для кадастру найбільш істотним є оперативне одержання інформації про зміни, що відбулися (якщо вони були), а для моніторингу дотримання тимчасових інтервалів між одержанням попередньої і наступної інформації. Інакше кажучи, кадастр – це спосіб відновлення актуальних і достовірних відомостей, що відображають стан природних ресурсів, а моніторинг – спосіб вивчення динаміки змін у їх стані [14, с.102].

Правильна організація взаємодії цих двох функцій управління в галузі охорони довкілля дозволить уникнути як дублювання, так і значного розриву їх інформаційного навантаження.

На підставі даних кадастрів природних ресурсів спеціально уповноважені державні органи разом з науковими установами здійснюють таку функцію, як прогнозування змін навколишнього природного середовища.

Ще одна функція, яка знаходиться у тісному зв'язку із кадастровою, є екологічне інформування, яку можна визначити як обов'язок держави забезпечити інформованість суспільства про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення. Як уже було сказано, державні кадастри природних ресурсів є інформаційною системою, основне призначення якої – забезпечення громадян, органів управління та суспільства в цілому інформацією, необхідною для прийняття рішень в галузі управління природними ресурсами та охорони навколишнім природним середовищем. Тобто сама по собі кадастрова функція носить інформаційний характер.

Взагалі забезпечення кадастровою інформацією органів державного управління, підприємств, організацій та окремих громадян здійснюється шляхом публікацій кадастрових даних і надання кадастрових відомостей в порядку, який визначений нормативно-правовими актами. Зокрема, постановами Кабінету Міністрів України про порядок ведення кадастрів обумовлено, що питання про публікацію кадастрових даних визначається органом державного управління, в компетенцію якого входить ведення кадастру. Так, в обов'язки Держкомлісгоспу входить підготовка та видання інформаційних матеріалів про лісовий фонд, Мінприроди – систематизація і зберігання документації, пов'язаної з веденням державного обліку і кадастру рослинного світу, а також підготовка та видання в установленому порядку відповідних матеріалів, Державної служби

заповідної справи – формування та опублікування даних державного кадастру територій та об’єктів природно-заповідного фонду.

Правове значення державних кадастрів природних ресурсів як прямо виражене і в процесі використання кадастрової інформації для здійснення органами державного управління функції державного контролю за використанням природних ресурсів та охороною довкілля. Порівнюючи дані кадастрів про правове положення, облік та оцінку природних ресурсів із їх фактичним станом та положенням, державний контроль в змозі не тільки своєчасно попередити можливе порушення законодавства про природні ресурси, але й прийняти вчасно заходи для попередження порушення, а у випадку його здійснення – визначити заходи для відновлення порушених прав власників та користувачів, види та міри правової відповідальності винних осіб.

Так, згідно постанови Пленуму Верховного Суду України від 10.12.2004р. № 17 „Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля” [15] розміри відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про природно-заповідний фонд, визначаються на основі кадастрової еколого-економічної оцінки включених до його складу територій та об’єктів, що провадиться відповідно до ст. 65 Закону України „Про природно-заповідний фонд України”, і спеціальних такс (затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 1998р. № 521 „Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об’єктів природно-заповідного фонду України”).

Постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.1993р. № 284 „Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам” встановлено, що власникам землі та землекористувачам відшкодовуються збитки, заподіяні погіршенням якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей земельних ділянок або приведенням їх у непридатний для використання стан. Розміри збитків визначаються в повному обсязі відповідно до реальної вартості майна на момент заподіяння збитків, проведених витрат на поліпшення якості земель (з урахуванням ринкової або відновної вартості) [16]. Тобто для того, щоб визначити наскільки

погіршився якісний стан земель необхідно використати кадастрові дані оцінки та якісного обліку земель і порівняти з їх фактичним станом.

Аналіз теоретичних досліджень про державне управління природними ресурсами, реалізація його функцій, а також норм чинного законодавства, що регулює суспільні відносини в цій сфері, дає нам можливість зробити деякі висновки про роль державних кадастрів природних ресурсів та їх співвідношення з іншими функціями державного управління.

По-перше, функція ведення кадастру забезпечує ефективну реалізацію інших функцій управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища. На основі кадастрових даних здійснюється розробка планування природокористуванням і охоронних заходів, розподіл і перерозподіл природних об'єктів для володіння та користування, просторово-територіальний устрій природних об'єктів, інші функції управління.

По-друге, існуючи в єдності з іншими функціями державного управління в галузі охорони довкілля, кадастрова функція забезпечує державні органи відомостями про природні ресурси і створює наукову основу для ефективної реалізації інших функцій державного управління. Оскільки кадастр як інформаційна система є результатом здійснення кадастрової функції і охорона та організація раціонального використання природних ресурсів здійснюється на основі кадастрових даних шляхом виконання різних функцій державного управління в галузі охорони довкілля, то роль кадастрової функції по відношенню до інших функцій може бути визначена як забезпечувальна.

По-третє, будь-яка взаємодія управлінських функцій повинна бути заснована на правових нормах. „Положення, згідно якого в державному управлінні потрібно виходити з права, що вироблене суспільством на певному етапі його розвитку, складає важливий правовий (і разом з тим ідеологічний та моральний) імператив, який адресується суспільством державі як управляючій системі – бути правомірною у всіх своїх акціях та проявах” [17, с.149-150]. Тому в екологічному законодавстві повинен бути закріплений науково розроблений механізм взаємодії державних органів управління, зокрема галузевих, у процесі здійснення ними своїх управлінських

функцій, обміну інформацією, координації та єдності дій, що забезпечить високу ефективність організації охорони довкілля.

1. *Екологічне право України: Підручник / за ред. А.П.Гетьмана, М.В.Шульги. – Харків, 2005. – 564 с.*
2. *Про розмежування земель державної і комунальної власності: Закон України від 5.02.2004р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 35. – Ст. 411.*
3. *Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юрид. заведений. – М.: Юристъ, 2002. – 688 с.*
4. *Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учеб. – М.: Высшая школа, 1992. – 398 с.*
5. *Дмитренко І.А. Екологічне право України: Підручник. – 2-е вид. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.*
6. *Природноресурсове право України: Навч. посіб. / За ред. І.І.Каракаша. – К.: Істина, 2005. – 376 с.*
7. *Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.*
8. *Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – К., 2001. – 388 с.*
9. *Шемиученко Ю.С. Екологічне право України: Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С.Шемиученка. – К.: Юрид. думка, 2005. – 848 с.*
 10. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемиученко (голова редкол.) та ін. – К.: „Укр. енциклопедія”, 2001. – 792 с. – 3 т.*
 11. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемиученко (голова редкол.) та ін. – К.: „Укр. енциклопедія”, 2001. – 720 с. – 4 т.*
12. *Колотинская Е.Н. Правовые основы природно-ресурсовых кадастров в СССР. – М., 1986. – 136 с.*
13. *Панкратов И.Ф., Сыроедов Н.А. Законодательство об охране и использовании животного мира. – М., 1983. – 96 с.*
14. *Теоретико-методологічні основи державного земельного кадастру в Україні. / А.М.Третяк, О.Я.Панчук, В.М.Другак, Л.Д.Греков, М.М.Романський, А.В.Тарнопольський, М.Д.Черемшинський. Під заг. ред. А.М.Третяка. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2003. – 253 с.*
15. *Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля: постанова Пленуму Верховного Суду України від 10.12.2004р. № 17 // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 1.*
16. *Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам: постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.1993р. № 284 // www.nau.kiev.ua.*
17. *Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. – 294 с.*

Yaremak Z.V. Correlation of cadastral function with other functions of environmental management

In the article the cadastral function is analyzed, which provides an efficient implementation of other functions of environmental management and environmental protection. Cadastre is seen as an information system, and a result of inventory function.

Keywords: cadastre, functions of state government, environment