

Trufan I.V.

TO THE QUESTION ABOUT THE FEATURES OF THE LEGAL ADJUSTING OF THE USE AND PROTECTION OF OFF-SHORE DEFENCES ZONAL OF SMALL RIVERS

This article is devote to definition notion coast proof zone; functions for realizing quantitative and qualities saves water resources or small rivers; ways for improvement their legal regime that contains of complex natural defense measures and some limitations and prohibitions employer activities.

Keywords: small river, coast proof zone, pollution, littering, water-violence.

Яремак З.В.

ПОНЯТТЯ, СУТЬ І ПРИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ КАДАСТРІВ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

УДК 349.6

Проблема раціонального використання природних ресурсів об'єктивно визначає необхідність їх вивчення з правової, природної, господарської точок зору на основі достовірних і науково обґрунтованих даних, які повинні міститися в державному кадастрі.

Дослідженням проблеми ведення державних кадастрів займалися багато науковців. Слід виділити основні напрями вивчення даного питання: геодезичний (зокрема, такі науковці: Л.М.Перович, Б.І.Волоसेцький, С.П.Войтенко) та правовий (як спеціальне дослідження цієї теми - З.О.Котик, Є.Н.Колотинська, так і в контексті загальних досліджень екологічного права - Б.В.Єрофеев, О.І.Крассов, І.І. Каракаш).

Метою даної публікації є з'ясування поняття кадастру, змісту та основних ознак державних кадастрів у сфері охорони довкілля, а також значення державних кадастрів для раціонального використання й охорони довкілля.

Слово "кадастр" походить від латинського слова "caput", що означало "податний предмет", а також слова "capitastrium", що означало "опис податних предметів". У цьому значенні земельний кадастр є системою дій з опису, обліку та оцінки природних ресурсів для потреб суспільства. Перші відомості про кадастр належать до стародавнього Єгипту 3000 років до нашої ери. Уже в той час визначали площі і межі окремих земельних ділянок.

Важливо зазначити, що, незважаючи на тривалу історію свого розвитку, кадастр ще не набув однозначного тлумачення. Так, за одним визначенням кадастр - це інформаційна система [1, с.5], за іншим - система обліку [2, с.11], ще за іншим - реєстр відомостей [3, с.3], і т.д. У літературі висловлена думка взяти за основу міжнародне визначення кадастру, а саме: кадастр - це методично організований публічний реєстр даних про всі юридичні об'єкти на земній поверхні у межах певної країни або регіону, який ґрунтується на зніманні кордонів цих об'єктів [4, с.90].

Слід зауважити, що найчастіше в літературі зустрічається такий

узагальнюючий термін "державні кадастри природних ресурсів" [1, с.37], "природоресурсові кадастри" [3, с.135]. Однак, на нашу думку, цей термін необхідно дещо відкоригувати і доцільніше застосовувати термін "державні кадастри в галузі охорони довкілля". Це пов'язано з тим, що державні кадастри ведуться не тільки стосовно природних ресурсів, але й щодо об'єктів природно-заповідного фонду, які відповідно до ст.5 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" підлягають особливій державній охороні [5]. Зокрема, такої думки дотримується О.І.Крассов [6, с.153 - 154]. Він виділяє три основні види державних кадастрів: державний кадастр природних ресурсів; державний кадастр відходів (згідно з російським законодавством - постанови Уряду РФ від 26.10.2000 р. "Про порядок ведення державного кадастру відходів і проведення паспортизації небезпечних відходів"); державний кадастр особливо охоронюваних природних територій.

Чинним законодавством України передбачено ведення державного земельного кадастру, державного водного кадастру, державного лісового кадастру, державного кадастру тваринного світу, державного кадастру родовищ і проявів корисних копалин, державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, державного кадастру природних лікувальних ресурсів.

Єдиного кадастру всіх природних ресурсів у державі немає в силу того, що втрачені в кадастрах природні об'єкти різномірні і потребують різних форм і методів кадастрового обліку. Однак їм притаманні деякі загальні властивості, зокрема: всі вони здійснюються державою в особі уповноважених на те органів державного управління, здійснюються за рахунок коштів держави і в установленому державою порядку [7, с.6 - 7].

Будь-який кадастр, незалежно від того, який природний об'єкт підлягає обліку в кадастрі, повинен включати такі складові частини, які відрізняють дані кадастрової системи від інших інформаційних систем:

- систему реєстрації власників об'єктів власності (фізичних і юридичних осіб);
- механізми визначення кількісних і якісних характеристик об'єктів кадастру;
- методи економічної оцінки об'єктів кадастру.

Специфіка кадастрового обліку природних об'єктів, на думку Б.В.Єрофеева, виражається у тому, що:

1) облік природних об'єктів ведеться, як правило, в натуральній формі. Наприклад, землі обліковуються за кількістю і якістю, за землекористувачами, проводяться бонітування та економічна оцінка земель;

2) кадастровий облік здійснюється за визначеною процедурою, яка включає особливу встановлену законом систему побудови облікових даних; наявність спеціальних органів і посадових осіб, уповноважених здійснювати даний облік, тощо;

3) кадастрові системи функціонують у режимі періодичної безперервності, оскільки природні об'єкти підлягають змінам у результаті господарської діяльності та інших факторів;

4) кадастрові дані, прийняті в установленому порядку, володіють властивостями, які необхідні для зручного оперування ними з метою досягнення об'єктивного обліку природних об'єктів: вони систематизовані, зіставлені за категоріями (адміністративно-територіальних одиниць, складових частин фондів природних ресурсів, категоріями і суб'єктами користування природними ресурсами), зведені для систематизації і занесення кадастрових відомостей на технічні носії для закладки в ЕОМ, що значно полегшує працю з управління природокористуванням та охороною навколишнього середовища;

5) практично з кожного виду кадастру (земельного, водного, лісового тощо) є спеціальні постанови уряду, якими регулюється кадастровий процес [8, с. 139 - 140].

Залежно від призначення кадастр сприяє вирішенню тих чи інших завдань. За призначенням його можна розділити на три основні групи [2, с.14 - 15]:

- податковий або фіскальний - для визначення величини податку;

- правовий або юридичний - для вирішення правових питань власності; він складається з двох частин: відомості про кожного власника і склад та характер прав, які йому належать; детальний опис природного об'єкта, який, як правило, включає його план і результати вимірів;

- багатocільбовий, який поєднує юридичний кадастр із податковим із доповненням додатковою інформацією, що стосується об'єктів обліку. Багатocільбовий кадастр можна визначити як широкомасштабну громадсько-орієнтовану інформаційну систему для обслуговування громадських, приватних організацій та окремих громадян.

Існують поняття одновидового і багатовидового кадастру. Одновидовий кадастр включає дані про один об'єкт (земельна ділянка, родовище корисних копалин і т.п.). Багатовидовий кадастр містить дані про декілька об'єктів різного типу (регіональний кадастр природних ресурсів тощо).

Оскільки досить часто виникає необхідність одночасного використання даних різних кадастрів (наприклад, якому природному ресурсу віддати перевагу при використанні; яким повинен бути характер заходів щодо охорони вод, лісів, ґрунтів, щоб не спричинити шкоди іншим ресурсам, які біологічно нерозривно пов'язані з даним ресурсом, і т.п.), то з'являється потреба у пред'явленні єдиних вимог до всіх державних кадастрів. Доцільно було б на законодавчому рівні закріпити єдині для всіх кадастрів положення, пов'язані з порядком їх проведення, а також щодо вимог, які пред'являються до відомостей, що містяться в кадастрах, їх достовірності. При цьому необхідно виробити загальні правила збору та зберігання інформації, її передачі, оновлення, структури графічних і семантичних даних. Велике значення має

розробка географічних інформаційних систем, які б зберігали і в разі необхідності видавали всю кадастрову інформацію. На жаль, діюче законодавство, що передбачає ведення кадастрів, не закріпило таких єдиних, потрібних для всіх кадастрів положень.

Особливої уваги заслуговують організаційно-економічні питання створення і ведення кадастру. Потрібно вирішити питання взаємозв'язку інформаційного забезпечення кадастру всіма зацікавленими відомствами й організаціями. Наприклад, існує розбіжність між матеріалами обліку за Державним лісовим кадастром та за Державним земельним кадастром. Так, розбіжність в обліку на одну й ту ж дату, на 1 січня 1996 р., на 424,4 тис. га загальної площі лісів та інших лісовкритих земель по Україні [9, с.19] ставить під сумнів правильність здійснення обліку з кожного з названих кадастрів і створює підґрунтя для виникнення в майбутньому суперечливих ситуацій. Таке ставлення державних органів до обліку є неприпустимим. Необхідно терміново провести роботу з узгодження облікової інформації.

Ведення державних кадастрів є однією з функцій у галузі охорони довкілля. У літературі висловлюється думка, що "облік природних ресурсів здійснюється в формі кадастрів" [8, с.139]. Однак варто розмежовувати поняття "облік природних ресурсів" і "кадастр". За своєю суттю кадастри є різновидом обліку і тісно пов'язані з функцією обліку природних ресурсів, наприклад щодо деяких природних об'єктів ведеться як облік, так і кадастр (постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.1995 р. "Про затвердження Порядку ведення державного обліку лісів і державного лісового кадастру" [10]). Іншим специфічним різновидом обліку у сфері охорони довкілля є державний облік і реєстрація шкідливих впливів на довкілля, їх видів та джерел. Здійснення такої функції дозволяє не тільки отримати об'єктивну картину впливу на довкілля, але і боротися із забрудненням природи. Зокрема, 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 речовин, 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 Україні також ведеться облік та паспортизація відходів (згідно із затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.11.1999 р. Порядком ведення державного обліку та паспортизації відходів), державний облік наявності та використання пестицидів і агрохімікатів (постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.1995 р.). У зміст функції обліку входить діяльність, пов'язана з паспортизацією потенційно еколого небезпечних об'єктів (Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів, затверджене наказом МНС України 18.12.2000 р.).

Ст.23 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" зазначає, що для обліку кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання ведуться державні кадастри природних ресурсів [5]. Таким чином, головною метою ведення державних кадастрів є облік кількісних, якісних та інших характеристик природних об'єктів, обсягу, характеру й режиму їх використання. Державні кадастри в галузі охорони довкілля призначені забезпечити органи місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ, організацій даними (інформацією), необхідними для оцінки господарської діяльності, організації охорони і раціонального використання природних ресурсів, планування екологічно обгрунтованого розміщення промислових та інших господарських об'єктів тощо.

У країнах із розвинутою ринковою економікою кадастр здебільшого носить природничі та правозахисні функції. Він стає важливим механізмом захисту прав власності юридичних і фізичних осіб на певний кадастровий об'єкт чи його частину, а також важливим регулятором еколого безпечних технологій та методологій використання цих об'єктів. На перших етапах становлення ринкової економіки та появи приватної власності кадастр відіграє роль важливої інструментарію фінансової політики. Він сприяє об'єктивнішому встановленню податкових зборів.

Дані кадастрового обліку природних об'єктів, з одного боку, надають відповідного статусу природному об'єкту, стан якого визначено кадастровими оцінками, а з іншого - дозволяє приймати об'єктивні і науково обгрунтовані управлінські рішення відносно використання й охорони даного об'єкта.

Визначений кадастровою оцінкою статус природного об'єкта виражається в тому, що у випадку погіршення його кадастрового рівня з вини певних осіб уповноважені на те органи вправі застосовувати до винних осіб установлені законом заходи покарання. Кадастрові дані використовуються у відносинах господарської експлуатації природних об'єктів, де вони служать визначеним критерієм для вирішення спорів. Кадастрові дані природних об'єктів служать основою диференційованого підходу в управлінні природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища. Так, заходи з охорони земель здійснюються з урахуванням зональних та регіональних особливостей земель, які включають і кадастрову оцінку даного об'єкта природи [8, с.141]. Натуральні кадастрові показники (наприклад, клас землі по бонітету ґрунту) служать підставою для переведення натуральної цінності землі в грошову оцінку, оскільки в Україні встановлено платне природокористування.

У кінцевому рахунку, функція обліку і ведення кадастру є основою для всіх 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 й інші функції управління.

Таким чином, на даний час кадастр в Україні ще не став цілісною системою обліку, оцінки та ефективного використання природних ресурсів і всієї соціальної інфраструктури. Особливої уваги потребує вирішення організаційно-економічних питань щодо створення кадастру. Необхідно створити єдиний методологічний підхід щодо ведення кадастру всіма суб'єктами. Першочерговим завданням є створення єдиної цілісної системи управління кадастровими об'єктами, особливо в період становлення і розвитку різних форм власності.

1. Котик З.О. Кадастр: Курс лекцій. - Львів: Камінь, 2003. - 119 с.
2. Перович Л.М., Волосецький Б.І. Основи кадастру: Навч. посібник. - Львів, 2000. - 128 с.
3. Природноресурсове право України: Навч. посібник / За ред. І.І. Каракаша. - К.: Істина, 2005. - 376 с.
4. Войтенко С.П. Удосконалення топографо-геодезичного забезпечення та підготовки фахівців у галузі кадастру // Землепорядний вісник. - 2002. - №4. - С.90 - 95.
5. Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 41. - Ст. 546.
6. Красов О.И. Экологическое право: Учебник. - М.: Дело, 2001. - 768 с.
7. Колотинская Е.Н. Правовые вопросы теории государственного земельного кадастра в СССР. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1982. - 126 с.
8. Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебник. - М.: Высшая школа, 1992. - 398 с.
9. Динаміка та розподіл земельного фонду України за станом на 1 січня 1996 р. // Держкомзем України. - К., 1996. - С.19.
10. Збірник постанов України. - 1996. - № 10. - Ст.45.

Yaremak Z. V.

THE CONCEPT, SUBSTANCE AND PURPOSE OF THE STATE CADASTRES IN THE BRANCH OF ENVIRONMENT PROTECTION

In clause it is outlined the basic approaches to a designation of concept "cadastre", the essence of the state cadastres in branch of environment protection has been established, the basic functions of the state cadastres are designated, and also is allocated the basic problems of creation of complete system of the registration, an estimation and an effective utilization of natural resources.

Keywords: state cadastres in the branch of environment protection, registration of natural resources.