

### Література

1. Водний кодекс України: Прийнятий Верховною Радою України 6 червня 1995 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
2. Андрейцев В. І. Екологічне право : Курс лекцій / В.І. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
3. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України : Актуальні пробл. практичної теорії / В.І. Андрейцев. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
4. Вовк Ю.А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды : Общая часть / Ю.А. Вовк. – Харьков : Вища школа, 1986. – 160 с.
5. Каракаш І.І. Об'єкти і суб'єкти природоресурсового права // Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ. – 2003. – № 4. – С. 159-170.
6. Краснова М.В. Правові аспекти захисту екологічних прав громадян // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Юрид. науки. – 2002. – № 46. – С. 89-137.
7. Мунтян В.Л. Правовые проблемы в области рационального природопользования: Авторефер. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. – Харьков, 1975. – 19 с.

УДК 349.414:332.33(477).001.76

*С.Л. Гоштинар*

### ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ

Створення державного земельного кадастру дасть можливість реалізувати конституційні норми і гарантії права власності на землю, активізувати включення землі в ринковий обіг, створить основу для збереження природних якостей і характеристик земель у процесі їх використання. Державний земельний кадастр необхідний для кращого використання землі, диференційованого підходу до планування, спеціалізації, розміщення сільськогосподарського виробництва, визначення рівня закупівельних цін, поліпшення оподаткування, кращої організації виробництва [1, с. 15]. Існуючі правові механізми управління земельними ресурсами не забезпечують ефективного регулювання суспільних відносин, пов'язаних з власністю на землю. В даний час однією з найбільш актуальних проблем щодо цього є запровадження в Україні єдиної кадастрово-реєстраційної системи, основними функціями якої були б реєстрація земельних ділянок, інших об'єктів нерухомості та прав на них. Крім реалізації функції реєстрації та гарантування достовірності прав з боку держави, така система сприяла б розвитку й прозорості ринку землі, створенню його інформаційної інфраструктури, запровадженню іпотеки земельних ділянок, підвищенню ефективності та об'єктивності оподаткування, створенню привабливих умов для інвестицій і забезпечення їх захисту [2, с. 14].

Перспективи вдосконалення законодавства у сфері ведення державного земельного кадастру були предметом дослідження В.С. Кіслова [2], Р.Ю. Козлова [3], В.Н. Сидоренка [4; 5], М.Г. Ступеня [6], А.М. Третяка [7] та інших. Значна увага в ході наукових дискусій стосовно створення кадастрово-реєстраційної системи приділяється питанням вивчення і запровадження в Україні досвіду країн із розвинутою ринковою економікою щодо створення таких систем. Але жодна

із зарубіжних систем не може бути в повному обсязі запроваджена в умовах нашої держави. Головними причинами цього є: по-перше, система реєстрації відображає національні традиції, менталітет нації, ступінь економічного розвитку. І ці фактори надзвичайно суттєво впливають на організацію системи реєстрації, її системно-технічні, технологічні та фінансові аспекти; по-друге, на основні параметри систем впливають визначені часом національні підходи до реєстрації об'єктів нерухомого майна та прав на них, особливості ідентифікації об'єктів і посвідчення прав, наявність (чи відсутність) інституту нотаріату, а також стан завершеності робіт із створення національної системи; по-третє, у розвинених країнах перехід від традиційних паперових технологій реєстрації на інформаційні комп'ютерні технології розпочався в основному в середині 1970-х рр.

Характеризуючи стан сучасного кадастру, можна висвітлити притаманні йому риси: зближення напрямів реєстрації земельної власності кадастрового картографування; пошук шляхів підвищення ефективності у питаннях земельного менеджменту; застосування нових підходів у плануванні використання земельної власності та екологічних аспектів кадастру; посилення ідеї створення геоінформаційних систем, що базуються на даних земельного кадастру [8, с. 17].

До загальносвітових тенденцій розвитку кадастрово-реєстраційних систем у майбутньому належать такі тези: кадастр повинен відображати повну правову ситуацію із землею, у тому числі публічні права й обмеження; необхідне інтегрування всіх видів кадастрової інформації як текстової, так і графічної; кадастрове картографування замінюється просторовим моделюванням; кадастрові технології стають повністю цифровими; при створенні й подальшій експлуатації кадастрових систем державний та приватний сектори мають тісно співпрацювати; кадастрова система повинна бути витратовідвною [9, с. 47].

Важливою передумовою впровадження в Україні сучасного земельного кадастру є розробка та прийняття законодавчого і нормативно-методичного забезпечення, що базувалося б на єдиній концепції і повною мірою відповідало б сучасним вимогам до кадастрово-реєстраційної діяльності та враховувало б позитивний світовий досвід. Практичне застосування більшості земельно-правових норм здійснюється через землевпорядну службу. У зв'язку з цим успішне вирішення земельних відносин у сфері землекористування прямо залежить від подальшого розвитку землевпорядної науки, в тому числі її правових основ.

Закон “Про державну реєстрацію речових прав та їх обмежень” передбачає створення в Україні єдиної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно і їх обмеження в складі державного земельного кадастру. Тобто, мова йде про створення в Україні єдиної кадастрово-реєстраційної системи з інтегрованою базою даних. Саме про такий підхід до створення системи реєстрації в складі кадастру йдеться у ряді указів Президента України, а також у Законі України від 15 червня 2004 р. “Про ратифікацію Угоди про позику (проект “Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості й розвиток системи кадастру””).

База даних єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру повинна включати базу даних державного кадастрового обліку земельних

ділянок та іншого нерухомого майна, а також реєстр речових прав і реєстр заяв. База даних державного кадастрового обліку земель містить відомості в текстовому (атрибутивному) і графічному вигляді (індексні карти й кадастрові плани) з даними кадастрового обліку земельних ділянок та іншого нерухомого майна й забезпечує узагальнення цих даних за встановленою формою. Текстові відомості бази даних обліку земель включають реєстр територіальних зон, реєстр земельних ділянок, реєстр будинків і споруд, реєстр власників і користувачів земельних ділянок та іншого нерухомого майна, реєстр правовстановлюючих документів. Ведення державного земельного кадастру здійснюється з використанням єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру, що становить собою корпоративну мережу автоматизованих інформаційних систем ведення земельного кадастру на місцевому, регіональному і загальнодержавному рівнях, які розробляються за єдиними технічними вимогами, забезпечують формування й обробку уніфікованих електронних документів земельно-кадастрової інформації та підтримують обмін інформацією в уніфікованих форматах даних [10, с. 8].

Однією з гарантій дотримання земельного законодавства і забезпечення відповідності процесу ведення державного земельного кадастру його принципам є застосування заходів юридичної відповідальності за порушення законодавства в даній сфері правового регулювання.

Юридична відповідальність як правовий інститут становить собою сукупність юридичних правил про дозволені й санкціоновані державою способи і заходи примусового та негативного впливу на особу, яка ухиляється від добровільного виконання покладених на неї законом обов'язків або договірних зобов'язань, або порушує встановлений законодавством правопорядок.

Громадяни і юридичні особи, винні в правопорушенні, повинні нести відповідальність відповідно до законодавства України. Таким чином, у випадках порушення принципів ведення державного земельного кадастру до суб'єктів правопорушень у даній сфері будуть застосовуватися всі відомі правовій науці види юридичної відповідальності, кожен з яких має свої особливості і на даному етапі розвитку законодавства про державний земельний кадастр проблеми реалізації.

Дисциплінарна відповідальність за порушення законодавства про державний земельний кадастр, як і за будь-яке земельне правопорушення, можлива лише в тому разі, якщо винна поведінка порушника закону одночасно є невиконанням або неналежним виконанням його трудової функції. Так, наприклад, видами порушень законодавства у сфері ведення державного земельного кадастру, за які можливе застосування заходів дисциплінарної відповідальності, будуть невключення або несвоєчасне включення нової інформації в державний земельний кадастр, а також порушення строків надання зацікавленим особам інформації, що міститься в державному земельному кадастрі, крім відомостей, які належать до категорії обмеженого доступу, за фактами здійснення яких може бути зроблений висновок про невиконання або неналежне виконання трудових обов'язків. Крім того, при позитивному висновку кваліфікаційної комісії ці порушення законодавства можуть стати підставою для визнання особи невідповідною займаній посаді.

Підстави і правила притягнення до цивільно-правової відповідальності у сфері ведення державного земельного кадастру встановлюються цивільним законодавством. Як і при застосуванні заходів дисциплінарної відповідальності, законодавство не встановлює конкретних видів правопорушень у даній галузі. Цивільний кодекс України в ст. 1173 лише вказує, що шкода, заподіяна фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів [11].

Особливо ефективним при забезпеченні відповідності ведення державного земельного кадастру його принципам, на наш погляд, повинне бути застосування заходів адміністративної і кримінальної відповідальності.

Склади адміністративних правопорушень у даній сфері на сьогоднішній момент регламентуються як адміністративним, так і земельним законодавством. У цьому зв'язку варто погодитися з думкою І.А. Іконицької, яка вказує на актуальність питання про співвідношення земельного і адміністративного законодавства в частині регулювання відносин, пов'язаних із застосуванням заходів адміністративної відповідальності за земельні правопорушення [12, с. 29]. У чинному ЗК є спеціальний розділ, присвячений видам земельних правопорушень. Зокрема, в ст. 211 ч. 1 п. "є" ЗК зазначено, що громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність за приховування від обліку й реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри й кількість земельних ділянок [13]. До адміністративної відповідальності за ст. 53-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення притягаються особи за перекручення даних державного земельного кадастру і приховування інформації про наявність земель запасу або резервного фонду [14].

Можна зробити висновок про необхідність удосконалення, а точніше – зміни переліку складів адміністративних правопорушень у сфері ведення державного земельного кадастру. Наявність даного складу правопорушення недостатня для забезпечення функціонування земельно-кадастрової системи на основі закріплених у законодавстві принципів. На думку автора, у Кодексі України про адміністративні правопорушення необхідно встановити адміністративну відповідальність стосовно власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів, за ненадання відповідним органам відомостей про якісні й кількісні зміни земельної ділянки з метою забезпечення принципу достовірності земельно-реєстраційної системи.

Вказане положення прямо стосується і вдосконалення системи ведення державного земельного кадастру з погляду забезпечення принципу актуальності кадастрових відомостей. Як показує практика, багато господарюючих суб'єктів не подають відомостей про наявність і використання земель і не ведуть статистичної звітності. На наш погляд, даний склад правопорушення повинен стосуватися і посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, від рішення яких багато в чому залежить юридична доля земельної ділянки.

Крім того, з метою забезпечення принципів відкритості кадастрових відомостей і безперервності внесення характеристик земельних ділянок, стосовно посадових осіб, які безпосередньо здійснюють ведення державного земельного кадастру, слід встановити як адміністративні правопорушення:

– невключення або несвоєчасне включення інформації в державний земельний кадастр;

– порушення строків надання зацікавленим особам інформації, що міститься в державному земельному кадастрі (крім відомостей, які належать до категорії обмеженого доступу) з одночасним залученням до дисциплінарної відповідальності.

На законодавчому рівні повинно бути вирішене питання про статус і компетенцію суб'єктів, уповноважених притягувати до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державний земельний кадастр. У зв'язку з реорганізацією системи органів державного управління земельними ресурсами виникає питання, який державний орган притягуватиме до адміністративної відповідальності за даний вид земельних правопорушень зазначених посадових осіб. На наш погляд, дані питання повинні вирішуватися переважно в судовому порядку.

Суспільні відносини з ведення державного земельного кадастру, ґрунтуючись на певних принципах, підлягають спеціальним правилам і регулюються рядом законів, у тому числі й карним, що передбачає кримінальну відповідальність за правопорушення з великим ступенем суспільної небезпеки. У даний час законодавчо закріплені деякі зовсім нові склади злочинів, що стосуються різних сфер суспільного життя, у тому числі і ведення державного земельного кадастру. Так, у зв'язку з реформуванням форм земельного кадастру, створенням автоматизованої системи його ведення, законодавчим закріпленням принципу документованості кадастрових відомостей особливо актуальним стає питання про кримінально-правовий захист даних, що міститься в інформаційній системі.

Варто погодитися з В.В. Криловим [15, с. 50], який відзначає, що важко переоцінити важливість точно формалізованого подання про сутність і властивості інформації як феномену, стосовно якого здійснюються різноманітні, у тому числі й кримінальні дії, в інформаційній сфері. Безперечно, застосування автоматизованих систем значно полегшує роботу з ведення кадастру, збору й обробки наявних і нових даних, що надходять. Однак такий технічний прогрес може викликати й ряд негативних наслідків, на запобігання яких і спрямовані норми Кримінального кодексу України, які вперше передбачили кримінальну відповідальність за злочини у сфері комп'ютерної інформації.

Кримінальний кодекс України в ст. 361 встановив відповідальність за незаконне втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку, а ст. 362 Кримінального кодексу регламентує кримінальну відповідальність за викрадення, привласнення, вимагання комп'ютерної інформації або заволодіння нею шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем [16].

На думку автора, у перспективі підлягатимуть охороні й суспільні відносини, пов'язані з веденням Державного земельного кадастру. Необхідно встановити

відповідальність за реєстрацію завідомо незаконних угод із землею, перекручення даних Державного земельного кадастру та навмисне заниження платежів за землю.

Об'єктом цього злочину є суспільні відносини з приводу раціонального використання і обороту землі, а також установлений державою порядок реєстрації угод із землею. Перекручення даних Державного земельного кадастру полягає в підготовці та внесенні неправдивих фактичних даних в облікові документи, передбачені відповідними нормативними актами. Ці дані можуть стосуватися як правового режиму земель і їхньої якості, так і достовірних розмірів земельних ділянок, наприклад, для зменшення обкладання податками або іншими платежами бази, що обчислюється на основі оцінки землі.

Суб'єктивна сторона злочину визначається провиною у формі прямого умислу. Винний повинен усвідомлювати суспільно небезпечний характер дій, що тягнуть за собою перекручення даних Державного земельного кадастру, і бажати їх настання. Важливим моментом є той факт, що для настання кримінальної відповідальності необхідна наявність корисливої або іншої особистої зацікавленості посадової особи. Вона може виражатися в створенні сприятливих умов для здійснення угод із землею, наданні незаконних послуг третім особам, створенні переваг для себе або третіх осіб.

Для встановлення фактичних обставин вчиненого земельного правопорушення необхідно проводити збирання, вивчення й аналіз усіх наявних документів, планово-картографічного матеріалу, обліково-реєстраційних відомостей, даних, що характеризують якісний стан земельної ділянки. Такі дії здійснюються з метою визначення змін, що відбулися в результаті вчинення земельного правопорушення. Так, при контролі може перевірятися наявність документів, що засвідчують права на землю, їхній зміст і відповідність даним, що містяться у земельному кадастрі. Порівняльний аналіз фактичного стану використання (або невикористання) земель і відомостей кадастру дозволить виявити нераціональне користування землями, інші недоліки в їхньому використанні та запобігти порушенням земельного законодавства.

Аналіз теоретичних положень про державне управління земельними ресурсами, здійсненні його функцій, а також норм діючого земельного законодавства, що регулюють суспільні відносини в даній сфері, дозволяє зробити деякі висновки про роль державного земельного кадастру і перспективи його подальшого розвитку.

По-перше, державний земельний кадастр і його ведення як функція державного управління повинні забезпечувати ефективну реалізацію всіх інших державних функцій і заходів. Таке забезпечення гарантується використанням інформації, що міститься в кадастрі, на основі принципу його багатоцільового характеру. Тільки "використання багатоцільової кадастрової системи дозволить вирішувати проблеми в різних сферах суспільного й економічного життя" [17, с. 30].

По-друге, необхідна розробка чіткого механізму втілення в життя вищевказаних положень для того, щоб правова система змогла забезпечити ведення державного земельного кадастру як функції державного управління, реаліза-

цію всіх економічних, соціальних та інших цілей. Насамперед це стосується фінансування передбачених законодавством заходів, а також використання інших засобів, метою яких є створення багатоцільової земельно-кадастрової системи, яка відповідала б усім сучасним вимогам.

По-третє, будь-яка взаємодія управлінських функцій, пов'язаних із забезпеченням повноти змісту державного земельного кадастру або застосування його даних у ході державних заходів, повинна ґрунтуватися на правових нормах. “Положення, відповідно до якого в державному управлінні потрібно виходити із права, виробленого суспільством на певному етапі його розвитку, становить важливий правовий (і разом з тим ідеологічний і моральний) імператив, що адресується суспільством державі як керуючій системі – бути правомірним у всіх своїх акціях і проявах” [18, с. 149-150]. Тому в законодавстві, що регулює порядок ведення державного земельного кадастру, повинен бути закріплений науково розроблений механізм взаємодії вищевказаних функцій.

Перехід до ринкових відносин у сфері землекористування пов'язаний з формуванням економічного механізму, покликаного з'єднати інтереси економіки і раціонального використання земельних ресурсів. Розпочата в 1991 р. земельна реформа не доведена до кінця, не створена система земельного законодавства. Земельний ринок перебуває у стадії становлення. Відсутня система гарантій прав на земельні ділянки, а це призводить до зниження інтересу інвесторів. Розміри й механізм нарахування земельних платежів недосконалі, а їхня питома вага в бюджетах усіх рівнів незначна.

Виходом з такого складного становища є визначення основних напрямів державної земельної політики й розробка автоматизованої системи земельного кадастру. Достовірна кадастрова інформація дозволяє приймати більш ефективні рішення, а також впливати на ринок землі й нерухомості, забезпечувати надійність операцій із землею.

Таким чином, українським законодавцям найближчим часом необхідно зробити конкретні кроки щодо правового забезпечення ведення державного земельного кадастру в Україні. З цієї метою необхідно насамперед забезпечити, аби Закон “Про державний земельний кадастр” набрав юридичну силу, а також внести відповідні зміни до нормативно-правових актів, що регулюють земельно-кадастрову діяльність органів виконавчої влади. Перспективний розвиток законодавства у цій сфері сприятиме становленню, розвитку і ефективному функціонуванню інституту державного земельного кадастру як передумови розвитку ринкових відносин в Україні.

### *Література*

1. Федоров М. Економічне регулювання земельних відносин в аграрній сфері // Бухгалтерія в сіл. госп-ві. – 1999. – № 8. – С. 2-7.
2. Кислов В.С. Современное состояние и перспективы развития государственного земельного кадастра // Земельный вестн. России. – 2000. – № 1. – С. 11-16.
3. Козлов А., Салтанов В. Земельный кадастр, пути совершенствования // Экономист. – 1994. – № 2. – С. 15-18.

4. Сидоренко В.Н. Государственный земельный кадастр: прошлое, настоящее, будущее / В.Н. Сидоренко. – М.: ТЕИС, 2002. – 320 с.
5. Сидоренко В.Н. Перспективы развития земельного кадастра в России // Сб. тезисов : Материалы междунар. конф. студентов и аспирантов по фундам. наукам. – М., 2002. – С. 324-327.
6. Теоретичні основи державного земельного кадастру: Навч. посіб. – Львів, 2003. – 336 с.
7. Третьяк А.М. Земельный кадастр XXI столетия : Зарубіжні і вітчизняні погляди на розвиток земельного кадастру / А.М. Третьяк. — К. : ПВКП “Укргішпроект”, 1999. – 164 с.
8. Войтенко С., Володін М. Провідні тенденції у сучасному кадастрі // Землевпоряд. вісн. – 2000. – № 1. – С. 17-20.
9. Марков С.Ю. Загальносвітові тенденції розвитку кадастрових систем // Землевпоряд. вісн. – 2003. – № 1. – С. 46-49.
10. Перович Л.Л. Кадастр нерухомості / Л.Л. Петрович. – Львів, 2003. – 119 с.
11. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
12. Иконицкая И.А. Основы земельного права Российской Федерации : Учеб. пособие / И.А. Иконицкая. – М.: Юристъ, 1997. – 120 с.
13. Земельный кодекс Украины від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
14. Про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верхов. Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
15. Крылов В.В. Информация как элемент криминальной деятельности // Вестн. МГУ. Серия 11. Право. – 1998. – № 4. – С. 48-54.
16. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
17. Карамышева О.В., Герасимова Е.Л. Некоторые правовые аспекты создания и ведения государственного земельного кадастра РФ в условиях рынка. // Гос-во и право. – 1998. – № 3. – С. 27-32.
18. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б.П. Курашвили. – М., 1987. – 236 с.

УДК 349.7:347.426.6

*Л.А. Бабій*

## **ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАПОДІЯНОЇ ГРОМАДЯНАМ ВНАСЛІДОК РАДІОАКТИВНОГО ЗАБРУДНЕННЯ ДОВКІЛЛЯ**

Правовий інститут відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавстві, що склався у вітчизняному праві, ототожнюється з цивільно-правовою відповідальністю. Така практика, на наш погляд, потребує подальших досліджень. Відомо, що шкода — це результат будь-якої негативної дії на об’єкт сторонніх для нього чинників і явищ. Збиток виявляється як неповне, часткове зниження позитивних рис, властивостей, якостей об’єкта, що настає під впливом сторонніх чинників або шляхом саморуйнування. Збитки — це термінологія цивільного обороту, що вказує розмір невідшкодованих витрат або втрат, які не окуповуються. Наведені визначення правових термінів цивільного законодавства, як правило, недостатньо враховуються у протирадіаційному законодавстві, що навряд чи можна визнати позитивним фактором при формуванні нової галузі законодавства.