

Латишева В. В.

кандидат юридичних наук

(Кременчуцький національний університет
імені Михайла Остроградського)

УДК 349.41

ЗАКОНОДАВЧІ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ В УКРАЇНІ

Досліджено норми права, що регулюють відносини у сфері використання, збереження, редагування, аналізу та відображення даних Державного земельного кадастру. Запропоновано норми права з державного управління земельними ресурсами вважати підгалуззю земельного права, яка містить у собі спеціальний інститут Державного земельного кадастру.

Ключові слова: *інститут права Державного земельного кадастру, інститут законодавства Державного земельного кадастру, галузь земельного права, підгалузь державного управління земельними ресурсами.*

Постановка проблеми. Реформування земельного законодавства України викликане необхідністю його гармонізації, уніфікації та систематизації. Правове регулювання ведення Державного земельного кадастру, як однієї з функцій державного управління, набуває особливого значення у зв'язку із закріпленням права приватної власності на землю та реалізацією державою економічних заходів у процесі використання і охорони земель. У зв'язку з цим постає необхідність розробки наукових засад нових правових інститутів земельного права, обґрунтування доцільності та сутності кожного з них. Отже, постає завдання щодо проведення комплексного аналізу правових норм у сфері використання, збереження, редагування, аналізу та відображення даних Державного земельного кадастру для визначення їх місця у системі земельного права.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Серед наукових розробок з дослідження Державного земельного кадастру необхідно виокремити праці провідних науковців у галузі земельного права, таких як: В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга, Д.В. Бусуйок, В. П. Жущман, А. М. Мірошніченко.

Мета статті полягає у дослідженні нормативно-правових актів у сфері використання, збереження, редагування, аналізу та відображення даних Державного земельного кадастру. У процесі дослідження необхідно сформулювати характеристику вказаного комплексу норм як складової системи земельного права. Це дасть змогу окреслити зовнішню форму, зміст і склад правових норм, що регулюють ці суспільні відносини. А також зважити необхідність формування системи права у сфері використання, збереження, редагування, аналізу та відображення даних Державного земельного кадастру.

Виклад основного матеріалу. Систему законодавства, що регулює відносини у сфері використання, збереження, редагування, аналізу та відобра-

ження даних Державного земельного кадастру, становлять: Закон України «Про Державний земельний кадастр»; ст. 23 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (передбачено існування кадастрів природних ресурсів); ст.ст.193–204 Земельного кодексу України (гл. 34 «Державний земельний кадастр»); постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг на платній основі державними органами земельних ресурсів» від 01 листопада 2000 р. № 1619; постанова Кабінету Міністрів України «Про інформаційну взаємодію органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав» від 22 лютого 2012 р. № 118; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17 жовтня 2012 р. № 1051; наказ Держкомзему, Мінфіну України та Мінекономіки України «Про затвердження Розмірів оплати земельно-кадастрових робіт та послуг» від 15 червня 2001 р. № 97/298/124 тощо.

Відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. № 3613-VI [1], під Державним земельним кадастром розуміється 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 та користувачами.

Статтями 197–203 Земельного кодексу України визначено такі складові Державного земельного кадастру: кадастрове зонування; кадастрові зйомки; бонітування ґрунтів; економічна оцінка земель; грошова оцінка земельних ділянок; державна реєстрація земельних ділянок; облік кількості та якості земель.

Можна вважати, що вказані нормативно-правові акти складають інститут законодавства. Визначальне значення у побудові інституту законодавства у сфері використання, збереження, редагування, аналізу та відображення даних Державного земельного кадастру має систематизація нормативно-правових актів даної сфери суспільних відносин. У теорії права розрізняють три способи систематизації нормативно-правових актів: кодифікацію, інкорпорацію та консолідацію.

Погоджуємося з позицією А.М. Мірошніченка, що кодифікації земельного законодавства має передувати інкорпорація як процес «інвентаризації» нормативного матеріалу; після цього нормативний матеріал має бути консолідований шляхом виключення дублюючих норм та набору із норм, що знаходяться в колізії, тих норм, які регулюють відносини більш вдало. При цьому матеріал має бути викладений у вигляді єдиного документа – кодексу – із внесенням суворо обґрунтованих змін до існуючих приписів, спрямованих на ліквідацію проблем, виявлених при застосуванні існуючого законодавства. Не обов'язково всі норми, що закріплені в актах рівня закону, заслуговують на включення до кодифікованого акта; з іншого боку, певна частина норм, розміщених у підзаконних нормативно-правових актах, може бути варта включення до кодексу [2, с. 121–122].

За своєю природою законодавство є формою права, що відбиває його зовнішню сторону. С.С. Алексєєв в ідеалізації законодавства вбачає його цілеспрямовану дію на структуру права, за умови, якщо до процесу правотворчості ще активніше включиться юридична наука, яка своїми дослідженнями надасть законодавцю матеріал, необхідний для зміни структури права [3, с. 78].

Досліджуючи теоретичні проблеми удосконалення земельного законодавства, В.І. Семчик уважає, що система земельного права розглядається як науково обґрунтоване послідовне розміщення однорідних інститутів і норм, що об'єднані в інститути, залежно від змісту, функцій, цільового призначення та способів їх реалізації, які обумовлені характером і особливостями суспільних земельних відносин, що ними регулюються, зокрема земельних матеріальних і процесуальних норм [4, с. 54].

Таким чином, на підставі дослідження законодавства у сфері використання, збереження, редагування, аналізу та відображення даних Державного земельного кадастру можливо установити місце указаних норм у системі права.

З курсу теорії права відомо, що система права – це сукупність чинних норм права, якій властиві як єдність та узгодженість, так і диференціація (поділ) на досить самостійні структурні утворення (норми, інститути, галузі та ін.) [5, с. 254]. Найбільшим елементом системи права є галузь права. Галузь права – відносно самостійна сукупність юридичних норм, яка регулює якісно однорідну сферу (рід) суспільних відносин специфічним методом правового регулювання [6, с. 245].

Розглядаючи питання предмета правового регулювання земельного права, варто зазначити, що ним є суспільні земельні відносини в Україні, які стосуються права власності на землю, використання земельних ділянок за цільовим призначенням, зокрема для виробництва сільськогосподарської продукції з додержанням екологічних правил, установлення правового режиму земельних ділянок з урахуванням категорії земель, до якої вони належать, створення умов для раціонального використання і охорони земель, збереження їх природних властивостей, захисту земельних прав громадян, юридичних осіб, держави та Українського народу [4, с. 300–301].

З цього приводу варто зазначити, що кожен правовий інститут посідає у структурі земельного права певне місце. Найважливіші земельно-правові норми, які визначають сутність земельного права, утворюють загальні інститути, а ті, що регулюють окремі види земельних відносин, – спеціальні. Така диференціація норм, які визначають зміст земельного права як галузі права, відповідає усталеній традиції поділу галузі права на загальну й особливу частини [7, с. 17].

Наступною складовою системи права є підгалузь права. На думку О.Ф. Скакун, підгалузь права – система однорідних предметно пов'язаних інститутів певної галузі права [6, с. 249]. У свою чергу, В.Д. Ткаченко визначає підгалузь права як певну сукупність (об'єднання) правових інститутів, що об'єктивно складається в межах однієї галузі права. Як цілісне утворення підгалузь права регулює специфічне коло відносин у межах сфери правового

регулювання відповідної галузі права, яка характеризується правовою уособленістю [5, с. 259]. С.С. Алексєєв зазначає, що підгалузь – це таке об'єднання інститутів, для якого характерний високий ступінь спеціалізації, диференціації й інтеграції наявних у його складі правових спільностей. Крім того, він наголошує: характерною рисою підгалузей, що виокремлює їх серед інших правових спільностей, є наявність у складі підгалузі загального інституту або хоча б асоціації загальних норм [3, с. 155].

Особливе місце в системі права посідає інститут права, бо саме його прийнято вважати першою ланкою внутрішньої організації. З цього приводу необхідно зауважити думку О. Ф. Скакун, яка визначає інститут права як систему відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють певну групу (вид) однорідних суспільних відносин [6, с. 248]. С. С. Алексєєв зазначає, що головна функція правового інституту полягає у тому, щоб у межах своєї ділянки суспільних відносин відповідного виду або роду забезпечити цілісне, відносно закінчене регулювання [3, с. 120].

На підставі вищевикладеної характеристики системи права вважаємо, що норми права у сфері використання, збереження, редагування, аналізу та відображення даних Державного земельного кадастру складають відповідний спеціальний інститут земельного права. Вони формують систему досить відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють відносини щодо інформаційного забезпечення органів державної влади і органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб при регулюванні земельних відносин, управлінні земельними ресурсами, організації раціонального використання і охорони земель, здійсненні землеустрою, проведенні оцінки землі, формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів, справлянні плати за землю тощо.

Поряд із інститутом Державного земельного кадастру існують споріднені інститути, зокрема: інститут державного землеустрою, інститут контролю за використанням і охороною земель, інститут правового забезпечення моніторингу земель. Оскільки споріднені інститути однієї й тієї самої галузі права, як система однорідних предметно пов'язаних інститутів, утворюють підгалузь права, то доцільно вважати правові норми щодо державного управління земельними ресурсами підгалуззю земельного права. Характерною рисою вказаної підгалузі є наявність загальних норм права, які, зокрема, покликані впорядковувати земельні відносини, організацію раціонального використання земельних ресурсів і їх охорону.

Головна функція інституту права Державного земельного кадастру полягає у тому, щоб ефективно використовувати, зберігати, редагувати, аналізувати та відображати дані Державного земельного кадастру. Це означає, що правовий інститут повинен володіти повним «комплектом» норм, за допомогою яких можна охопити всі суттєві моменти регулювання відповідної сфери [3, с. 120]. Важливо зазначити, що в юридичній літературі для теоретичного розуміння багаторівневості правових спільностей розглядається наявність так званих субінститутів. С. С. Алексєєв дає визначення терміна «субінститут»,

що являє собою органічні утворення самостійного характеру, які формуються усередині інститутів [3, с. 151].

Створення ефективної земельно-кадастрової системи належить до найважливіших передумов сталого розвитку земельних відносин, адже лише на підставі Державного земельного кадастру здійснюється реальне гарантування прав на земельні ділянки, саме на нього покладається вирішення завдання обліку всіх одиниць земельної власності, саме у складі кадастру здійснюється оцінювання земель з фіскальною і регуляторною метою.

На нашу думку, інститут права Державного земельного кадастру має у собі досить відособлені комплекси норм, тобто субінститути. Ми вважаємо, що в межах інституту права Державного земельного кадастру можна виділити сім субінститутів: 1) кадастрове зонування; 2) кадастрові зйомки; 3) бонітування ґрунтів; 4) економічну оцінку земель; 5) грошову оцінку земельних ділянок; 6) державну реєстрацію земельних ділянок; 7) облік кількості та якості земель.

Погоджуємося з думкою Д.В. Бусуйок, що під поняттям земельного кадастру в статичній формі слід розуміти систему матеріальних і процедурних правових норм, які здійснюють регулювання суспільних відносин з ведення кадастру. Матеріальні та процедурні правові норми складають один правовий інститут. Подальший розвиток і деталізація кадастрового законодавства може призвести до відокремлення матеріальних правових норм від процедурних правових норм. Відтак ми вважаємо, що Державний земельний кадастр доцільно розглядати у матеріальному та процедурному аспектах. Земельний кадастр у матеріальному аспекті – це передбачені матеріальними нормами права обов'язки суб'єктів кадастрового правовідношення. Земельний кадастр у процедурному аспекті – урегульована процедурними нормами діяльність уповноважених суб'єктів [8].

Правові норми, якими регулюються зазначені відносини, за своїми юридичними властивостями є утвореннями, що містять характерні земельному праву приписи. Їх об'єднує специфіка цих відносин щодо інформаційного забезпечення органів державної влади і органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб при регулюванні земельних відносин, управлінні земельними ресурсами тощо.

Висновки. Детальне дослідження системи права є вагомим засобом ідеалізації законодавства, яке допоможе точніше і детальніше регулювати відносини у сфері державного управління земельними ресурсами. Таким чином, ми встановили, що норми права у сфері використання, збереження, реєстрації, аналізу та відображення даних Державного земельного кадастру становлять відповідний спеціальний інститут земельного права, який містить у собі сім субінститутів. У свою чергу, інститут права Державного земельного кадастру є складовою підгалузі державного управління земельними ресурсами.

Проведене дослідження встановлює необхідність формування інституту права у сфері використання, збереження, реєстрації, аналізу та відображення даних Державного земельного кадастру та в подальшому сприятиме удосконаленню правового та законодавчого регулювання відносин цієї сфери.

Бібліографічні посилання

1. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI // Офіційний вісник України. – № 60. – 2011.
2. *Мірошниченко А. М.* Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні : монографія / А. М. Мірошниченко. – К., 2009.
3. *Алексеев С. С.* Структура советского права / С.С. Алексеев. – М., 1975.
4. *Семчик В. І.* Земельне право України : підручник / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К., 2008.
5. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. заклад. / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х., 2002.
6. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права : підручник / Скакун О.Ф. – Х., 2006.
7. Земельне право: запитання та відповіді : навчальний посібник / В. І. Гордєєв, В. П. Жушман, І. В. Ігнатенко ; за заг. ред. М. В. Шульги. – Х., 2014.
8. *Бусуйок Д. В.* До питання про земельно-процесуальні норми, які опосередковують здійснення державного управління у сфері використання і охорони земельного фонду / Д.В. Бусуйок // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку : зб. тез наукових доповідей VI Міжнародної науково-практ. конф. молодих учених (Луцьк, 19-20 березня 2010 р.). – Луцьк, 2010. – С. 494–496.

Латышева В. В. Законодательные и правовые основы Государственного земельного кадастра в Украине. Проведено исследование норм права, регулирующих отношения в области использования, сохранения, редактирования, анализа и отображения данных Государственного земельного кадастра. Предложены нормы права относительно государственного управления земельными ресурсами подотраслью земельного права, которая имеет в своём составе специальный институт Государственного земельного кадастра.

Ключевые слова: институт права Государственного земельного кадастра, институт законодательства Государственного земельного кадастра, отрасль земельного права, подотрасль государственного управления земельными ресурсами.

Latysheva V. V. Legislative and legal basis of the State Land Cadastre in Ukraine. The article deals with the study of legal norms governing relations in the sector of use, saving, editing, analyzing and displaying data of the State Land Cadastre. It has been found that the legal system research is a valuable tool in idealization of legislation that will help more accurately and in detail regulate relations in public land management. It is proposed that the law in the sector of use, storage, editing, analyzing and displaying data of the State Land Cadastre consider special institution of land law which includes seven sub-institutions: 1) cadastral zoning; 2) surveying; 3) identifying quality of soil; 4) economical assessment of land; 5) monetary value of land; 6) state registration of land plots; 7) accounting number and quality of land. The legal norms governing these relationships according to their legal properties are formations that contain provisions typical to the land law; they share the specifics of these relationships on information support of state and local governments, individuals and entities in the regulation of land relations, land management and so on. In turn, the Institute of the State Land Cadastre is an integral sub-branch of state land management. The characteristic feature of the above-mentioned branch is the presence of common legal norms which in particular are designed to manage land relations, organization of rational management of land resources and their protection. The conducted research establishes the necessity of formation of the Institute of law in sector of use, storage, editing, analyzing and displaying data of the State Land Cadastre and it will contribute to the improvement of the legal and legislative regulation of relations in this sphere in future.

Keywords: institute of the State Land Cadastre, institute of legislation of the State Land Cadastre, branch of land law, sub-sector of public land management.

Надійшла до редакції 02.03.2015