

13. Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – Nr. 142. – Poz. 1591 z pozn. zm.
14. Ustawa o samorządzie gminnym z 8 grudnia 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – Nr. 142. – Poz. 1592 z pozn. zm.
15. Ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 2007. – Nr. 43. – Poz. 277.
16. Hanusek T. Ustawa o Policji. Komentarz / T. Hanusek. – Krakow, 1996. – 325 s.
17. Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG) vom 7. Juli 1997 // Bundesgesetzblatt. – 1997. – Teil I. – S. 1650.
18. Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG) vom 19. Oktober 1994 // Bundesgesetzblatt. – 1994. – Teil I. – S. 2978, 2979.
19. Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) vom 10. März 1961 // Bundesgesetzblatt. – 2006. – Teil I. – S. 2407.
20. Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und Länder // Gallwas H.-U. Polizei und Bürger. Rechtsfragen zu polizeilichem Handeln / H.-U. Gallwas. – München, 1993. – S. 112–143.
21. Landtag Brandenburg 3. Wahlperiode. Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 1807 des Abgeordnete Michael Claus Fraktion der DVU. Drucksache 3/4724 // Drucksache 3/4825.

*Надійшла до редколегії 15.11.2011*

### **ПРОНЕВИЧ А. С. ИЕРАРХИЯ ИСТОЧНИКОВ ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА ГЕРМАНИИ И ПОЛЬШИ**

Исследована иерархия источников полицейского права Германии и Польши. Особое внимание уделено определению конституционно-правовых основ обеспечения внутренней (публичной) безопасности и выявлению специфики законодательного регулирования деятельности полиции.

### **PRONEVYCH O. THE HIERARCHY OF SOURCES OF POLICE LAW OF GERMANY AND POLAND**

The hierarchy of sources of police law of Germany and Poland is examined. Particular attention is paid to clarifying of the constitutional and legal bases of ensuring of internal (public) safety and identifying of the specificity of legal regulation of police activity.

УДК 340.132.8

**О. І. СИДОРЧУК,**

*здобувач*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОРЯДКУ ВЕДЕННЯ ПРИРОДОРЕСУРСНИХ КАДАСТРІВ**

Досліджено правове регулювання ведення кадастрів природних ресурсів, здійснено класифікацію нормативно правових актів у цій сфері, визначено проблеми формування галузевого законодавства і практики його застосування.

Останнім часом значна увага на різних рівнях приділяється правовому регулюванню такої важливої еколого-управлінської функції, як ведення природних кадастрів, метою яких є облік кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання. Такі обліки необхідні насамперед для забезпечення раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища, прийняття еко-

лого-управлінських рішень та визначення їх ефективності, забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зацікавлених підприємств, установ і організацій, а також громадян. Дані, що містяться в кадастровій документації, використовуються також для визначення меж та грошової оцінки природних ресурсів, заходів щодо їх відновлення, притягнення до юридичної відповідальності осіб, що скоїли

екологічні правопорушення, та відшкодування завданих ними збитків.

Окремим загальним або спеціально-правовим питанням ведення природоресурсних кадастрів присвячено дослідження таких учених, як О. М. Колотінська, Е. О. Гряда, В. М. Сидоренко, С. Л. Гоштинар, П. Ф. Кулинич, Ю. С. Шемшученко, Г. І. Балюк, З. В. Яремак, А. П. Гетьман, В. В. Костицький, М. І. Краснова, Н. Р. Малишева, В. Л. Мунтян, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, Г. В. Тищенко, В. М. Шульга тощо. Однак вивченню питання адміністративно-правового регулювання ведення природоресурсних кадастрів достатньої уваги не приділялося.

У зв'язку з цим **метою** даної роботи є дослідження системи адміністративно-правового регулювання ведення природоресурсних кадастрів, а завданням – класифікувати нормативно-правові акти в даній сфері залежно від їх місця та ролі в регулюванні кадастрової діяльності.

Дослідження правових засад порядку ведення природоресурсних кадастрів передбачає перш за все з'ясування кола суспільних відносин, які в ній виникають, тобто визначення предмета правового регулювання. Ним охоплюються усі суспільні відносини, які об'єктивно, за своєю природою можуть піддаватися правовому впливу і в даних соціально-політичних умовах потребують такого впливу, що здійснюється за допомогою юридичних норм та всіх інших юридичних засобів, які утворюють механізм правового регулювання. Наявність специфічної групи суспільних відносин у сфері ведення природоресурсних кадастрів зумовлює необхідність їх нормативно-правової регламентації з допомогою відповідних нормативно-правових актів.

Правове регулювання ведення природоресурсних кадастрів здійснюється сукупністю всіх діючих в Україні нормативно-правових актів, що стосуються даної сфери суспільних відносин. У цьому випадку доцільно вести мову про використання механізму правового регулювання, тобто системи правових засобів, за допомогою яких здійснюється упорядкування суспільних відносин відповідно до мети та завдань правової держави [1, с. 342]. Серед структурних елементів механізму такого правового регулювання особливе місце посідають норми права та їхня зовнішня форма вираження (джерела права, основними з яких є юридичні нормативні акти [2, с. 163]). Нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини у сфері ведення державних кадастрів природних ресурсів, не є однорідними. У теорії права єдиним критерієм класифікації нормативно-правових

актів не вироблено [2, с. 165; 3, с. 94–95, 123], і залежно від того, який критерій взято за основу класифікації, їх можна структурувати за юридичною силою, предметом регулювання, сферою дії, структурою, формою тощо. Для досягнення мети нашої статті класифікація нормативно-правових актів буде здійснюватися за таким критерієм, як значення та роль відповідного нормативного акта у справі регулювання ведення природоресурсних кадастрів.

Відповідно всі нормативні акти у сфері ведення природоресурсних кадастрів доцільно поділити на ті, що стосуються:

- 1) загальних питань ведення кадастрів та встановлюють необхідність їх ведення;
- 2) організаційної складової та формування системи відповідних органів;
- 3) порядку ведення кадастрів;
- 4) порядку використання або взаємообміну та врахування інформації кадастрів у практичній правозастосовній діяльності.

До групи нормативних актів, що стосуються **загальних питань ведення кадастрів та встановлюють необхідність їх ведення**, належать нормативні акти, які закладають підвалини формування всієї системи правового інституту ведення природоресурсних кадастрів.

Конституція України як Основний Закон нашої держави має найвищу юридичну силу і є фундаментальним джерелом усіх без винятку галузей права. Норми Конституції є нормами прямої дії і поширюються на всю територію держави. Стосовно нормативно-правового регулювання ведення державних кадастрів природних ресурсів Конституція України має загальне значення, зокрема положення, які встановлюють основи державної влади, визначають компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування щодо використання та охорони природних ресурсів і які закріплені в конституційних нормах, «що регламентують загальноправову компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування і не мають чіткої галузевої конкретизації» [4, с. 52].

В аспекті даного питання актуальним є визначення Конституцією України права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ст. 34). Статтею 50 закріплено «право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена». Таким чином, конституційні норми є вихідними положеннями для прийняття відповідних нормативно-правових актів,

що стосуються регламентації відносин, пов'язаних із веденням кадастрів.

Необхідність здійснення функцій обліку природних об'єктів починається із введення законом відповідного державного кадастру природних ресурсів. Основоположним і єдиним для всіх природоресурсових кадастрів є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», яким у ст. 23 визначено необхідність ведення державних кадастрів природних ресурсів, а також компетенцію вищого органу державної виконавчої влади – Кабінету Міністрів України – щодо здійснення функцій ведення природоресурсних кадастрів. Передбачивши ведення кадастрів єдиним нормативно-правовим актом, законодавець тим самим закріпив принцип єдності системи державних кадастрів природних ресурсів.

Усі державні кадастри природних ресурсів були введені на основі законів чи кодексів. Зокрема, законами України «Про тваринний світ» (ст. 51) та «Про мисливське господарство і полювання» (статті 6, 30) передбачено створення та ведення державного кадастру тваринного світу; Закон України «Про рослинний світ» (ст. 38) визначив порядок ведення державного кадастру рослинного світу; Закон України «Про курорти» (статті 35–37) створив основи для ведення державного кадастру природних лікувальних ресурсів та державного кадастру природних територій курортів України; Законом України «Про природно-заповідний фонд України» (статті 56–59) визначено необхідність створення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Особливе місце в регулюванні кадастрових відносин посідають кодифіковані нормативно-правові акти. До них належать: Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра. Усі ці кодифіковані акти передбачають ведення кадастрів та облік відповідних природних об'єктів.

Спірним питанням залишається віднесення до природоресурсних кадастрів так званих «емісійних кадастрів» – кадастрів викидів та скидів. Їх ведення передбачено міжнародними документами, визнаними Україною у встановленому порядку. Зокрема, необхідність ведення таких кадастрів передбачена в ратифікованих Верховною Радою України Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, і Рамковій конвенції ООН про зміну клімату. Але їх ведення на сьогодні віднесено до функцій окремих державних органів.

Законодавством України можуть бути передбачені й інші види кадастрів, які мають природоохоронне значення. Так, Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Положення про містобудівний кадастр населених пунктів. Дані такого кадастру використовуються суб'єктами містобудування при вирішенні питань власної компетенції, а ведення містобудівного кадастру здійснюється місцевими органами містобудування і архітектури.

До групи нормативних актів, що стосуються **організаційної складової та формування системи відповідних органів**, належать насамперед нормативні акти, які передбачають створення та функціонування системи органів влади у компетенцію яких включено ведення природоресурсних кадастрів.

Так, Указом Президента України «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» серед функцій міністерства передбачено: ведення державного кадастру викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; затвердження і подання до Секретаріату Рамкової конвенції ООН про зміну клімату Національного звіту (кадастру) антропогенних викидів джерелами та абсорбції (поглинання) поглиначами парникових газів; ведення державних кадастрів тваринного і рослинного світу; ведення Червоної та Зеленої книг України; ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду; ведення державного водного кадастру за розділом «Водокористування». Указом Президента України «Про Державне агентство земельних ресурсів України» затверджено положення про вказане агентство. До функцій агентства належать ведення та адміністрування державного земельного кадастру, отримання інформації про відведення земельних ділянок; здійснення підготовки земельно-кадастрової документації тощо. Указом Президента України «Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України» було затверджено положення про агентство, яке веде державний водний кадастр у розділі «Водокористування». Не вдаючись до перерахування всіх нормативних актів у даній сфері, необхідно відзначити, що практично кожен орган спеціальної компетенції у сфері екологічного управління наділений окремими функціями ведення природоресурсних кадастрів.

Також необхідно відзначити існування окремих нормативних актів, які регламентують або удосконалюють діяльність щодо діяльності органів влади у сфері ведення природоресурсних кадастрів. Наприклад, Указ Президента України «Про деякі питання вдосконалення державного

регулювання у сфері оцінки земель», Указ Президента України «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною».

До групи нормативних актів, що стосуються **порядку ведення кадастрів**, належать нормативні акти процесуального характеру, що визначають порядок здійснення функцій ведення природоресурсних кадастрів. Слід зазначити, що для всіх природоресурсних кадастрів на сьогодні прийняті відповідні положення Кабінету Міністрів України щодо їх ведення.

Державний водний кадастр ведеться в порядку, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1996 р. № 413 з метою систематизації даних державного обліку вод та визначення наявних для використання водних ресурсів. Він являє собою звід відомостей про: поверхневі, підземні, внутрішні морські води та територіальне море (водні об'єкти); обсяги, режим, якість і використання вод (водних об'єктів); водокористувачів (крім вторинних). Державний водний кадастр складається з трьох розділів: поверхневі води, підземні води (ведеться Мінприроди); використання вод (ведеться Держводагентством України).

Державний лісовий кадастр включає систему відомостей про правовий режим лісового фонду, розподіл його між користувачами, поділ лісів за групами та віднесення їх до категорій захисності, інші дані, що характеризують кількісний, якісний стан та економічну оцінку лісового фонду. Порядок ведення державного обліку лісів і державного лісового кадастру встановлено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 вересня 1995 р. № 767.

Порядок ведення державного обліку і кадастру рослинного світу затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 р. № 195, яка визначає, що державний облік і кадастр рослинного світу охоплюють всю територію України, включаючи її внутрішні морські води і територіальне море, континентальний шельф та виключну (морську) економічну зону, і ведуться з метою визначення кількісних, якісних та інших характеристик природних рослинних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання, а також здійснення систематичного контролю за кількісними та якісними змінами в рослинному світі і забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, власників або користувачів (у тому числі орендарів) земельних ділянок відомостями про стан рослинного світу.

Своєрідним винятком є Державний земельний кадастр, який на сьогодні ведеться на підставі Постанови Кабінету Міністрів України

«Про порядок ведення державного земельного кадастру». Однак чинним Земельним кодексом України передбачено, що порядок ведення державного земельного кадастру визначається законом. На виконання даного положення 7 липня 2011 р. був прийнятий Закон України «Про Державний земельний кадастр», який установлює правові, економічні та організаційні основи діяльності у сфері Державного земельного кадастру.

Своєрідною проблемою в частині створення нормативної бази порядку ведення природоресурсних кадастрів є наступне. Відповідно до постанов Кабінету Міністрів України, якими визначено порядок ведення державних кадастрів, органи державного управління спеціальної компетенції зобов'язані приймати відомчі нормативно-правові акти (інструкції, вказівки тощо), які конкретизують порядок ведення кадастрів, права та обов'язки нижчестоящих органів щодо здійснення ними заходів з ведення кадастрів. Так, Постановою Кабінету Міністрів України, якою затверджено «Порядок створення та ведення державного кадастру природних лікувальних ресурсів», визначено, що з метою деталізації порядку створення і ведення кадастру, визначення складу його даних, порядку обміну інформацією та вирішення інших питань розробляється інструкція, яка затверджується Міністерством охорони здоров'я за погодженням із Міністерством охорони навколишнього природного середовища, Держкомстатом, Держкомземом, Мінбудом, Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту та Національною академією наук (п. 6). Аналогічні положення про необхідність затвердження інструкцій містяться й в інших постановах: п. 3 Положення про порядок ведення державного кадастру тваринного світу, п. 4 Порядку ведення державного обліку лісів та державного лісового кадастру, п. 10 Порядку ведення державного водного кадастру тощо. На жаль, лише стосовно державного лісового кадастру і кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду прийняті відповідні інструкції [5, с. 89].

Останньою групою нормативних актів у сфері ведення природоресурсних кадастрів є нормативні акти, що стосуються **порядку використання або взаємообміну та врахування інформації кадастрів у практичній правозастосовній діяльності**.

До вказаної групи нормативних актів можна віднести акти, які регулюють діяльність щодо надання кадастрової інформації зацікавленим особам, використання кадастрових даних при здійсненні інших функцій державного управління (планування використання природних ресурсів, державний контроль за використанням

та охороною природних ресурсів тощо). Правові основи такого виду діяльності містяться в Законі України «Про інформацію», в наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища, яким затверджено Положення про порядок надання екологічної інформації. Крім того, в нормативних актах, які регулюють порядок ведення природоресурсних кадастрів, також містяться окремі положення про обмін та використання інформації відповідного кадастру.

Підсумовуючи вищевикладене, слід вказати, що основними причинами недоліків у правовому регулюванні ведення природоресурсних кадастрів в основному є або низький рівень законодавчої техніки (наприклад різна термінологія, що використовується під час розроблення

різних нормативно-правових актів), або наявність прогалин у законодавстві. Крім того, регулювання ускладнюється відсутністю належних заходів щодо реалізації правових норм, зокрема недостатнє фінансування тих чи інших заходів [5, с. 99]. Тому, враховуючи такі невідповідності норм права, що регулюють суспільні відносини в галузі ведення державних кадастрів, існуючому соціальному і політичному становищу в державі, робимо **висновок**, що законодавство в даній сфері правового регулювання знаходиться лише на стадії розробки і є багатогранною проблемою, від вирішення якої залежить втілення в життя державних кадастрів природних ресурсів та досягнення покладених на них завдань.

#### Список використаної літератури

1. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учебник / [В. Н. Хропанюк ; под ред. В. Г. Стрекозова]. – М. : ДТД, 1996. – 377 с.
2. Загальна теорія держави і права / [за ред. В. В. Копейчикова]. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
3. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : посібник [для студ. спец. «Правознавство»] / П. М. Рабінович. – К. : АртЕК, 1995. – 170 с.
4. Природоресурсове право України : [навч. посіб.] / [за ред. І. І. Каракаша]. – К. : Істина, 2005. – 376 с.
5. Яремак З. В. Правове регулювання ведення державних кадастрів природних ресурсів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / З. В. Яремак. – Івано-Франківськ, 2009. – 197 с.

*Надійшла до редколегії 09.11.2011*

#### **СИДОРЧУК О. И. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОРЯДКА ВЕДЕНИЯ ПРИРОДОРЕСУРСНЫХ КАДАСТРОВ**

Исследовано правовое регулирование ведения кадастров природных ресурсов, осуществлена классификация нормативно-правовых актов в этой сфере, определены проблемы формирования отраслевого законодательства и практики его применения.

#### **SYDORCHUK O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASES OF THE ORDER OF CONDUCTING CADASTRES OF NATURAL RESOURCES**

The legal regulation of conducting cadastres of natural resources is researched, the classification of normative and legal acts out in this sphere is carried, the problems of formation of the branch legislation and practice of its application are defined.

УДК 342.51

#### **В. І. ТЕРЕМЕЦЬКИЙ,**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри цивільно-правових дисциплін*

*навчально-наукового інституту права та масових комунікацій*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

### **ПРИНЦИПИ ТА ФУНКЦІЇ АДМИНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН**

Уточнено систему принципів та функцій адміністративно-правового регулювання податкових відносин, визначено їх загальні та спеціальні ознаки, запропоновано авторський підхід щодо їх класифікації.

Особливе місце та роль у сфері оподаткування відіграють принципи та функції адміністративно-правового регулювання податкових

відносин, оскільки вони забезпечують впорядкованість та **цілеспрямованість** правовідносин між різними суб'єктами.