

різному рівні державного регулювання; б) різноманітними економічними умовами існування національних пулів; в) відсутністю уніфікованих міжнародних угод, що містять спеціальні норми з питань організації, діяльності пулів, проведення операцій перестрахування.

Набутий досвід організаційно-правового забезпечення ядерного страхування в країнах Європейського Союзу може бути використаний при законодавчому закріпленні форм та видів ядерного страхування, визначенні правового статусу страхових компаній, які входять до складу Ядерного страхового пулу України, утворенні органів управління й контролю в Ядерному страховому пулі нашої держави та встановленні правового регулювання договірних відносин перестрахування.

1. Афанасьєва Л.А. "Ядерное страхование в капиталистических странах (сравнительно-правовое исследование)". – Москва. Наука, – 1989. – С.47–48. 2. Впровадження в Швейцарське законодавство норм Паризької і Брюссельської додаткової конвенції. Електронний ресурс. Режим доступу: www.oecd-nea.org/law/nlb/nlb-74/027_031.pdf 3. Закон Франції про цивільну відповідальність в сфері ядерної енергії від 30 жовтня 1968 р. Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4F751D9085156D68DF3ABF83EEF3F439.tpdjo09v_2?cidTexte=JORFTEXT000000501105&dateTexte=20120515 4. Конвенція від 31 січня 1963 року, яка доповнює Паризьку конвенцію от 29 липня 1960 року, про відповідальність перед третьою стороною у сфері ядерної енергії (Брюссельська конвенція) Електронний ресурс. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_218 5. Конвенція про відповідальність операторів ядерних суден від 25 травня 1962 року. Електронний ресурс. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_241 6. Крупка Ю.М. Правове

регулювання ядерного страхування: міжнародний аспект // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – Хмельницький, 2005, 1-2 (13-14), С. 166-171. 7. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Бельгії: Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.syban.be/about.aspx> 8. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Франції: Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.assuratome.fr/en/16-summary> 9. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Великобританії: <http://www.nuclear-risk.com/aboutUs.asp> 10. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Великобританії: Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.nuclear-risk.com/home.asp> 11. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Швеції і Фінляндії: Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.atompool.com/welcome/firagetxt.php?id_pag=9 12. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Чехії: Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.nuclearpool.cz/en/organizacni-struktura/> 13. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Чехії: Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.nuclearpool.cz/en/pojisteni-odpovednosti/> 14. Генеральна асоціація німецьких страховиків. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://yearbook.gdv.de/en/business-trends/nuklearversicherung/> 15. Офіційний сайт Ядерного страхового пулу Словаччини. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.nuclearpool.sk/> 16. Паризька конвенція про відповідальність перед третьою стороною у сфері ядерної енергії від 29 липня 1960 року Електронний ресурс. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_006/ed19630131 17. Портал радіаційного захисту Іспанії. Електронний ресурс. Режим доступу: www.ionizantes.ciemat.es/.../RevistaNuclear/ 18. Страхова галузь хоче щоб Фукусіму закрили, але DKVG не бажає платити. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://myfukushima.info/2011/04/18/insurance-industry-watches-fukushima-closely-but-dkvg-wont-pay-on-earthquakes/> 19. Ядерне законодавство Центральної і Східної Європи. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://books.google.com.ua/books?isbn=9264185259> 20. Ядерне законодавство Центральної і Східної Європи. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://books.google.com.ua/books?isbn=9264015442> 21. Nuclear Legislation. Third Party Liability, Paris, IEC – NEA, 1990.

Надійшла до редколегії 28.03.12

Р. Марусенко, канд. юрид. наук

ПОГЛЯД НА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ КРИЗЬ ПРИЗМУ ПРИНЦИПІВ ОСТАНЬОГО

Аналізуються проблеми формування земельного кадастру в Україні відповідно до принципів його функціонування, проголошених законодавством.

Ключові слова: Державний земельний кадастр, кадастрова інформація, геодезична мережа.

Анализируются проблемы формирования земельного кадастра в Украине согласно принципам его функционирования, закрепленных законодательством.

Problems of State Land Cadastre according to legal principles of its functioning are analyzed.

The problems in the land cadastre in Ukraine in accordance with the principles of its operation, as set forth by law.

Keywords: State Land Cadastre, cadastral data, geodetic network.

Важливість існування земельного кадастру в державі важко переоцінити. Державний земельний кадастр як інтегрована система обліку якісних та кількісних характеристик земель в межах території України вже багато років перебуває в стані формування. Створення державного земельного кадастру як системи відомостей про земельні ділянки та права на них на даний час не завершено; до недавнього часу було відсутнє й законодавче забезпечення його ведення. Лише з 2013 року планується, що запрацює довгоочікуваний ЗУ "Про державний земельний кадастр" (надалі – Закон).

В Україні вже багато років спостерігається ситуація ведення "земельного кадастру", сформованого за формою та у спосіб, регламентовані численними підзаконними актами, які нерідко суперечать один одному, а так само вимогам законодавчих актів. Однією з проблем, яка породжена таким станом речей, і потребує, на нашу думку, дослідження, є відсутність системи несуперечливих даних, які можуть стати інформаційним наповненням кадастру, що запроваджується Законом. Іншим ускладненням є необхідність створення передумов до належної фіксації та можливості подальшого використання таких даних, чого не забезпечує наявний "земельний кадастр". Виходячи з цього, ми маємо на меті розглянути ряд важливих питань та невирішених на даний час проблем, які можуть стати на заваді ефективного функціонування земельного кадастрової системи.

Дослідженням питань формування земельного кадастрової системи займалось велике коло дослідників. В частині питань, що будуть порушені нижче, слід відзначити праці таких правників як С.В. Гринько, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, а так само фахівців суміжних спеціальностей – А.Г. Мартин, А.Д. Юрченко та інших. В той же час, наявні дослідження не охоплюють усієї гами проблемних питань, невирішених питань лишається ще чимало.

Створення системи ведення Державного земельного кадастру повинно відбуватись за допомогою певних принципів. Принципи є свого роду стрижнем, на якому будується система норм відповідної сфери правового регулювання. Відтак, проаналізуємо окремі проблеми земельного кадастру в Україні на сучасному етапі через призму принципів, визначених у ст.3 ЗУ "Про державний земельний кадастр".

До визначальних принципів побудови системи земельного кадастру законодавець відносить принцип обов'язковості внесення до Державного земельного кадастру відомостей про всі його об'єкти (ст. 3 Закону). В повній мірі цей принцип має бути реалізовано у майбутньому при здійсненні трансакцій із земельними ділянками відповідно до норм Закону. Варто зазначити, що необхідність внесення відомостей про земельні ділянки до Державного земельного кадастру була закріплена ще у Постанові КМУ від 12.01.1993 № 15 "Про порядок ве-

дення державного земельного кадастру". Проте, суцільна інвентаризація земель, яка повинна була стати основою для накопичення такої інформації і була передбачена ще Постановою ВРУ від 18.12.1990 № 563-XII "Про земельну реформу" насамперед через недостатнє бюджетне фінансування відповідних заходів так і не була проведена, а тому повнота відомостей про земельні ділянки у Державному земельному кадастрі не сягає 100%.

За твердженням фахівців, у матеріалах державного земельного кадастру немає офіційної інформації про майже 70% наявних земельних ділянок, на які оформлені правовстановчі документи. Не всі межі земельних ділянок мають координати поворотних точок, що свідчить про некоректність формування земельних ділянок як об'єктів права; при їх визначенні використовувалися різні системи координат, що не дозволяє узгодити отримані дані між собою; не збігаються місця розташування земельних ділянок на кадастрових планах і на місцевості тощо [1, с. 62].

Наразі кількість спорів щодо меж земельних ділянок та з приводу виявлених помилок та неточностей кадастрової інформації досить значна. При цьому не остання причина виявлення помилок – необхідність скористатись тими чи іншими даними. Помилки у даних, які на даний момент не використовуються або є інформацією з обмеженим доступом, будуть виявлені лише згодом. На нашу думку, це може бути однією з причин зволікання відкриття доступу до кадастрової інформації.

Принцип обов'язковості внесення до Державного земельного кадастру відомостей слід розмежовувати із принципом повноти вже наявних на даний час відомостей в Державному земельному кадастрі про земельні ділянки на території України. Цей принцип на сьогодні також не реалізується.

Фактично цілий ряд зазначених у ст. 3 Закону принципів (обов'язковості внесення відомостей про всі об'єкти; достовірності та повноти відомостей; безперервності їх внесення; документування) обслуговують одну мету – забезпечення повноти та актуальності даних кадастру про відповідні об'єкти в кожен момент часу.

Повноту потрібно розглядати у двох розуміннях – як наявність відомостей про усі земельні ділянки в межах території України та як наявність усіх передбачених законом відомостей про кожну конкретну земельну ділянку.

На думку фахівців, одним з головних недоліків існуючого земельного кадастрового обліку слід вважати його статистичний характер (починаючи з радянських часів, актуалізація кадастрових даних підмінялася веденням статистичної звітності з кількісного обліку земель за формами №6-зем, 6а-зем, 2-зем), просторові характеристики обліковувалися з недостатньою точністю та ретельністю [2]. Це й не дивно, адже навіть законодавчо закріплений обов'язок землевласників та землекористувачів надавати дані про зміни у стані земель не має дієвого механізму реалізації.

На даний час відомості земельного кадастру фрагментарні і зібрані переважно у паперовій формі, що ускладнює його централізацію.

Певною вадою реалізації принципу документування всіх відомостей Державного земельного кадастру можна вважати процедуру збирання відомостей про земельні ділянки та стан використання земель.

У спеціальній літературі [3, с. 54] слушно зазначається, що наявний матеріал з обліку земель (форми 2-зем, 6-зем) насправді часто є обліком землекористувачів, а не земель. Статистична звітність виходить із припущення, що землекористувач здійснює землекористування згідно із основними видами своєї економічної

діяльності. Це припущення загалом є слушним, проте не обов'язково це має відповідати дійсності.

Зазвичай дані про якість земель отримуються під час інструментального та інших видів обстежень. Наприклад, збір інформації про функціональне призначення та фактичне використання земельної ділянки, інформації про наявні обмеження, перелік правових, агротехнологічних, екологічних обмежень є метою інвентаризації земель (кадастрового землеустрою) (див. Вказівку Держкомзему "Про склад вихідної інформації з інвентаризації земель в населених пунктах (кадастровий землеустрій)" від 25.09.1997 №50). У 2011 році проведено інвентаризацію земель загальною площею 314,1 тис. гектарів. Зокрема, в межах населених пунктів ці роботи завершено на площі 56,2 тис. гектарів, за межами населених пунктів – 257,9 тис. гектарів. Нині площа земель населених пунктів, інвентаризацію яких проведено, становить 64,8 відсотка від загальної площі. За межами населених пунктів виконано роботи з інвентаризації земель несільськогосподарського призначення на 80,7 відсотках від їх загальної площі [4].

Дискретність кадастрових даних вважається серйозним недоліком нинішньої земельно-кадастрової системи: станом на початок 2011 р., у державному реєстрі земель обліковуються семантичні та картографічні характеристики лише 46,6% загальної кількості земельних ділянок (25,1 млн). При цьому реєстрація меж кожної конкретної земельної ділянки здійснюється незалежно від інших земельних ділянок, а тому вимога "відсутності перетинів і розривів" між суміжними ділянками виконується лише стосовно обмеженої кількості ділянок, відомості про які зібрані в базі даних Центру державного земельного кадастру [5, с.48]. Це нерідко призводить до очевидних в даному випадку накладань та перетинів меж та, як наслідок, численних спорів з цього приводу. Проблему посилює необхідність вирахування координат поворотних точок деяких суміжних земельних ділянок у різних геодезичних системах координат, про що буде сказано нижче.

Таким чином, маємо відсутність в органах земельних ресурсів необхідних відомостей про велику частину земель в межах території України, як і наявність спотворених даних – наслідок непровадження зазначених вище робіт. Реєстр судових рішень містить численні справи з приводу виправлення наявних помилок, та навіть у п. 4 Розділу VII Закону фактично визнається масштаб проблеми – для виправлення наявних на момент запровадження кадастру помилок прописаний окремий механізм.

Крім того, на даний час прийнято ПКМ "Про затвердження порядку проведення інвентаризації земель" від 23.05.2012. Водночас маємо зазначити, що правові підстави і процедура інвентаризації земель були наявні й раніше – бракувало їх реалізації (див., напр., Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів, затв. наказом Держкомзему №85 від 25.08.1997, Тимчасові методичні вказівки по кадастровому землеустрою (інвентаризації земель), затв. першим заст. голови Держкомзему України 04.08.1999 тощо).

Фахівці стверджують, що оскільки ведення форм статистичної звітності №№ 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем здійснюється територіальними органами земельних ресурсів, а ведення Державного реєстру земель забезпечується Центром державного земельного кадастру, то із часом, у відомостях цих двох баз даних, ведення яких технічно і організаційно не пов'язане між собою, почали виникати відмінності [6].

Стверджується, що в окремих районах значна кількість сільських рад до недавнього часу вела облік земель

в документах старого зразка – земельно – кадастрових книгах [7]. Як показали розпочаті роботи з оновлення планового-картографічних матеріалів, існують цілі масиви, які в той чи інший спосіб достовірного обліку не знайшли. Фактично відсутнє подання звітності власниками землі та землекористувачами місцевим радам про зміни, що відбулися в складі їх землекористування, і як наслідок – невідповідність звітних даних фактичному використанню земель за минулий рік та подальше надання неповних відомостей на державному рівні.

Серйозним недоліком в частині забезпечення принципу об'єктивності, достовірності земельно-кадастрової системи є складнощі запуску автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру (АС ДЗК) – системи, що покликана забезпечити оперування даними в електронній формі.

У 2011 році система працювала в пілотному режимі лише на рівні Гайсинського району Вінницької області, проте до неї планується підключити всі області. За твердженням фахівців лише до 2025 року до АС ДЗК має бути перенесена вся інформація, що зараз знаходиться у паперовому вигляді [8]. Такі оцінки ставлять під питання цілий масив нормативних процедур, відповідно до яких кадастр має вестись паралельно у паперовій та електронній формі; так само виникають питання щодо можливості інформаційного обміну даними кадастру із органами державної влади, які таких відомостей потребують (наприклад, органи реєстрації речових прав на нерухоме майно). Крім того, ледь не анекдотичними у фахових колах вважаються ситуації, коли неможливість отримання відповідних даних органи державної влади чи місцевого самоврядування компенсують вимогою надання "довідок" невстановленого зразка (напр., довідки про те, що особа не скористалась правом на приватизацію земельної ділянки із усіх населених пунктів, в яких вона була зареєстрована і проживала).

Відкритість та доступність відомостей Державного земельного кадастру протягом всього часу його існування залишається дуже актуальним питанням, з огляду на відсутність можливості отримання таких даних зацікавленими особами.

Передбачається, що частина інформації Державного земельного кадастру буде інформацією з обмеженим доступом: "...платною буде більше поглиблена інформація, необхідна для використання банками, нотаріатами, землевпорядкувальними організаціями. Це відомості про нормативну грошову оцінку, земельні угіддя, частини ділянки, на які поширюється дія сервітуту або договору суборенди, координати поворотних точок меж об'єктів кадастру, опис ґрунтів, надр і так далі" [9].

Тенденції вітчизняного законодавства свідчать про свідоме закриття законодавцем доступу громадськості до такого роду даних. Це не зовсім відповідає світовій практиці відкритості, гласності, публічності ведення подібних реєстрів, а також принципу гарантування прав. Спроби отримання такої інформації в органах земельних ресурсів часто виявляються безрезультатними, оскільки останні схильні вважати, що вони не зобов'язані надавати відповідну інформацію. Свого часу відкритість відомостей "про персональні дані особи (а саме про її майновий стан)" стала одним з концептуальних зауважень Президента України до проекту ЗУ "Про державний земельний кадастр" [10], через яке проект не став законом. Разом із цим, у світовій практиці 70% країн мають відкритий для доступу громадськості кадастр, 9% – відкритий частково відкритий. Одним із пріоритетів розвитку сучасної кадастрової системи визнається саме принцип відкритості та прозорості і забезпечення можливості доступу до відповідної інфор-

мації через мережу Інтернет (наприклад, європейська мережа EULIS).

Для прикладу, в Швеції, яка однією з перших країн запровадила прогресивну автоматизовану комерційну систему доступу до інформації про зареєстровані права, отримання таких даних можливе з десятків тисяч терміналів по всій країні (це дані про володільця, наявні застави, вартість купівлі-продажу земельної ділянки, площу об'єкта тощо) [11].

Публічна доступність даних кадастрових систем є однією з визначальних ознак сучасної світової системи реєстрації прав на землю, що підтверджується як наявними аналітичними даними [12], так і пріоритетами, визначеними міжнародною програмою Кадастр 2014 [13].

Разом із веденням Державного земельного кадастру в паперовому вигляді нормами аналізованого Закону передбачається доступ до відповідних даних в електронній формі. Ч. 2 ст. 5 Закону передбачає, що у разі виявлення розбіжностей між відомостями на електронних та паперових носіях пріоритет мають відомості на паперових носіях.

Наразі де-факто земельний кадастр в Україні залишається "паперовим". Автоматизація ведення Державного земельного кадастру практично унеможливлена. Це зумовлено в першу чергу невизначеністю до недавнього часу режиму земельно-кадастрових даних "в електронному вигляді". Вже тривалий час для подання інформації до земельного кадастру використовуються "обмінні файли" (на підставі яких і формується база даних ДЗК), що акумулюються підрозділами Центру державного земельного кадастру з 2003 р. За своїм юридичним значенням вони вважаються нікчемними, оскільки, за твердженням фахівців, обмінні файли ніколи не мали навіть цифрових підписів [5, с.48], хоча така вимога з метою захисту документів у електронній формі від спотворення формально передбачена.

Електронні документи для забезпечення їх ідентифікації та упередження порушення цілісності мають відповідати вимогам ЗУ "Про електронні документи та електронний документообіг" та "Про електронний цифровий підпис", а саме містити електронний цифровий підпис особи, яка є розробником (відправником) документа.

На даний час чинне Положення про порядок ведення державного земельного кадастру, затв. Постановою КМУ від 12.01.1993 № 15 не визначає вимог до змісту, структури і технічних характеристик електронних документів, що можуть бути підставою для внесення відомостей до системи Державного земельного кадастру. Водночас це ніяким чином не є підставою для нехтування вимогами вищевказаних законів. З іншого боку, практика, що склалася на даний час, практично унеможливила запуск АС ДЗК в електронній формі, саме через невизначеність правового режиму земельно-кадастрових даних "в електронному вигляді".

Питання правового режиму інформації, необхідної для ведення земельного кадастру, є актуальним і у частині формування геодезичної та картографічної основи, без якої ведення кадастру неможливе.

Лише після видання наказу Служби безпеки України "Про затвердження Змін до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю" №755 від 25.11.2009 в Україні нарешті скасовано режим секретності щодо геопросторової інформації і точних планово-картографічних матеріалів, що створює передумови до забезпечення в майбутньому публічності, доступності кадастрових планів і карт, а також ортофотопланів та індексних карт та системного підвищення якості і відкритості кадастрових даних. До 2009 року такі дані відносились до державної таємниці. Саме багаторічна

уяємничність кадастрових відомостей вважається фахівцями однією з головних передумов масового накопичення в кадастрових базах даних недостовірних або неякісних геопросторових відомостей про земельні ділянки [5, с.48].

Картографічна основа ведення Державного земельного кадастру на даний час тільки формується. Це особливо викликає занепокоєння з огляду на те, що фіксація та гарантування прав на земельні ділянки шляхом внесення відомостей про них до певних документів здійснюється вже більше десятка років.

Так, за повідомленням в рамках проекту Світового банку "Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру" станом на вересень 2011 року повідомляється, що "[в] Україні завершено суцільну аерофотозйомку території. Таким чином, країна вперше отримала картографічну основу для ведення Державного земельного кадастру та виконала одну з ключових вимог ЄС... Україна вперше отримала можливість вести повний облік своїх земель... Фахівці не виключають, що за результатами суцільної аерофотозйомки Україна "отримає" нову площу своєї території... Якщо бути точним, відзнято 99,6% території країни – залишок у 0,4% становлять матеріали, які потребують доопрацювання..." [14].

Звісно, виконання Програми топографо-геодезичного та картографічного забезпечення України на 1998-2002 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. N 181, та Державної науково-технічної програми розвитку топографо-геодезичної діяльності та національного картографування на 2003-2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 р. N 37 дало змогу досягти певних зрушень у топографо-геодезичній діяльності та національному картографуванню. Водночас викликає занепокоєння якість вже зафіксованих у складі кадастрової документації даних за відсутності картографічної основи.

На даний час близько 70 відсотків топографічних карт і планів усіх масштабів є матеріалами більше ніж 15-ти річної давності, у зв'язку з чим за актуальністю та інформаційним змістом вони не відповідають сучасним потребам. За даними Розпорядження КМУ від 29 грудня 2010 р. N 2354-р "Про схвалення Концепції Державної цільової науково-технічної програми розвитку топографо-геодезичної діяльності та національного картографування на 2011-2015 роки" відсутня ефективна постійно діюча система поновлення геопросторових даних, місцеві системи координат населених пунктів не прив'язані до Державної геодезичної мережі, геопросторів дані не відповідають вимогам міжнародних стандартів у сфері географічної інформації/геоматики.

На викладену проблему накладаються й наслідки інших процесів, які своєчасно не були завершені. Так, станом на січень 2010 року із 29835 населених пунктів України встановлено межі згідно із проектами землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту у 19252 населених пунктах, що становить 64,5% від їх загальної кількості, в тому числі: міста обласного значення (179) встановлено – 78 або 43,6%, міста районного значення (280) встановлено – 112 або 40%, селища міського типу (886) встановлено – 552 або 62,3%, сільські населені пункти (28490) встановлено 18510 (65%) [15].

Багато наявних меж населених пунктів є застарілими – наприклад, востаннє межі Києва офіційно затверджувалися у 1936 р., з тих пір фактична площа міста виросла майже на 200 кв. км. Основною причиною повільних темпів робіт із встановлення меж озвучується

дефіцит коштів. Проте співставлення вартості витрат на визначення меж населених пунктів із надходженнями до бюджету від використання земельних ресурсів (витрати складають 3-8 % від надходжень) дозволяє вважати, що проблема є перебільшеною [16].

Розпорядженням КМУ від 26.10.2011 № 072-р "Про затвердження плану дій з проведення земельної реформи та створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення" зафіксовано одним із завдань встановлення меж 16738 населених пунктів із терміном виконання до кінця 2018 року. Це дозволяє прогнозувати, що виправлення наявної ситуації потребуватиме чимало часу.

Окрім згаданої вище процедури картографування місцевості, принцип єдності методології ведення кадастру забезпечується створенням та підтримання єдиної системи просторових координат на території України. Для цієї мети створюється державна геодезична мережа як геодезична основа ведення земельного кадастру (ч. 1 ст.8 Закону).

Ця мережа "є носієм геодезичної системи координат і висот України" (п.2 Основних положень створення Державної геодезичної мережі України, затв. ПКМ від 08.06.1998 №844) і створюється, зокрема, для встановлення єдиної геодезичної системи координат та висот на території країни, геодезичного забезпечення ведення державного земельного кадастру.

У результаті виконання постанови Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. N 1259 "Деякі питання застосування геодезичної системи координат" в Україні з 1 січня 2007 р. формально впроваджено Державну геодезичну референцну систему координат УСК-2000, яка відповідає сучасним вимогам до впровадження єдиної високоточної координатної основи картографування території із застосуванням новітніх технологій, створено базовий набір геопросторових даних на території України. Нажаль, до недавнього часу не спостерігається відкритий перехід від УСК-2000 до більш прогресивної міжнародної системи WGS-84 або до її більш досконалого аналогу ITRF-2000 [17].

Більше того, практики стверджують, що у геодезичній роботі та картографуванні продовжують паралельно використовуватись декілька систем, і навіть перехід на УСК-2000 лишається справою часу [18]. Заради справедливості слід зауважити, що хоча не до кінця вирішеним залишається завдання з трансформування координат, тобто переведення даних координат однієї референцної системи до іншої, основними перевагами УСК-2000 у порівнянні із попередніми геодезичними системами є те, що ця система координат встановлена за умови паралельності її осей просторовим осям Міжнародної загальноземної референцної системи координат ITRS та чітко узгоджена з Міжнародною загальноземною референцною системою координат ITRS на епоху 2000 року – ITRF2000 [19, с.16].

На практиці ж, наприклад, в АПК здебільшого використовуються місцеві геодезичні системи координат, узгодження яких між собою та із загальнодержавною – справа нетривіальна; в багатьох регіонах ще нещодавно обрахунки здійснювались із використанням СК-63, яка де-юре давно не повинна використовуватись для формування нових об'єктів. Помилки в цьому процесі також мають наслідками нестикування, накладання меж великої кількості земельних ділянок.

Помилки новостворюваної кадастрової системи можливі і внаслідок інших незавершених процедур, які мають передувати внесенню даних до державного земельного кадастру. Йдеться про систему кадастрового зонування.

Відповідно до ст. 197 ЗК України та ЗУ "Про Державний земельний кадастр" важливою складовою кадастру, що забезпечує системність інформації земельного кадастру, є кадастрове зонування, що включає встановлення місця розташування обмежень щодо використання земель, меж кадастрових зон та кварталів, оціночних районів та зон та кадастрових номерів (території адміністративно-територіальної одиниці).

В ідеалі межі кадастрових кварталів (зон), за твердженнями фахівців, повинні проходити по зовнішніх межах земельних ділянок (кварталів). Таким чином, межі всіх об'єктів будуть топологічно узгодженими, а координати меж кадастрових кварталів (зон) будуть співпадати з координатами відповідних пунктів меж земельних ділянок [20, с.90].

На практиці кадастрове зонування і розробка індексних карт передусє проведенню суцільної інвентаризації земельних ділянок, а тому спочатку розробляються орієнтовні (проектні) межі кадастрових зон і кварталів, виходячи з наявних топографічних планів та містобудівної документації відносно території міста. При розробці проектних меж кадастрових кварталів може бути використана схема містобудівних кварталів, схеми червоних ліній тощо, а також схеми землеоціночного поділу території. Поширеним є встановлення фіксованих меж кадастрових кварталів із закріпленням їх із використанням осевих ліній доріг, тротуарів, меж землеволодінь тощо. Недоліком такого підходу вважається просторова нестабільність зазначених ліній, пов'язана з ймовірністю реконструкції шляхів, змінами у містобудівній документації та ін. Це призводить до певних труднощів, пов'язаних із необхідністю перевизначення координат вузлів меж кварталів, ускладненням розрахунку балансу площ кадастрових кварталів і кадастрових зон тощо [21, с. 263].

Фахівці відмічають, що не врегульованість системи адміністративно-територіального устрою України (перш за все, невизначеність меж адміністративно-територіальних утворень) також є причиною недосконалості наявного кадастрового зонування – "прив'язка" кадастрових одиниць до системи адміністративно-територіального устрою робить кадастрово-реєстраційну систему "заручником" територіальних конфліктів (наприклад, наразі поза кадастровим зонуванням перебуває близько 4 млн. га територіального моря України) [6].

Становлення меж кадастрових зон і кварталів в Україні здійснювалося досить безсистемно та хаотично. Лише з 1 січня 2011р. Постановою Уряду "Про ідентифікацію об'єктів нерухомого майна для державної реєстрації прав на них" №1117 від 8 грудня 2010 р., остаточно запроваджено Порядок складення та затвердження індексних кадастрових карт і кадастрових планів земельних ділянок, вимоги до їх оформлення. Цей нормативний документ встановлює досить загальні вимоги до формування індексних кадастрових карт (планів), у т.ч. передбачає відмінні процедури їх створення у електронному та паперовому вигляді. Залишається незрозумілою доля існуючого кадастрового зонування, адже, за даними Держкомзему, станом на 2008р., в попередні роки в Україні вже виділено 56,5 тис. кадастрових зон та 378 тис. кварталів [5, с.50].

Схожа ситуація спостерігається і щодо індексних кадастрових карт. Розробка індексних карт полягає власне у поділі території на кадастрові зони та кадастрові квартали з подальшим присвоєнням кадастрових номерів земельним ділянкам. Станом на 10.2011 індексних кадастрових карт спеціалісти виконали на 344896,95 кв. км. Це 57,3 відсотка від законтрагованих обсягів площі всієї території України [22].

Вважаємо, що ситуація, яка складається, не може бути оцінена позитивно. Створення картографічної, геодезичної основ ведення земельного кадастру, актуалізація наявних даних, проведення інвентаризації земель та визначення режиму формування та користування кадастровою інформацією повинні передувати розподілу та перерозподілу земель і формуванню нових об'єктів, а не навпаки, як має місце в умовах сучасної земельної реформи.

З проведеного огляду реалізації принципів ведення земельного кадастру видно, що на даний момент мета ведення Державного земельного кадастру – інформаційне забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб необхідною інформацією не може бути в повній мірі досягнута з огляду на неповноту та неточність великої частини таких даних. Маємо також зазначити, що у статті проаналізовані далеко не усі питання, які постають та потенційно вбачаються актуальними при веденні земельного кадастру. Велике коло актуальних питань ще потребуватимуть опрацювання науковцями, практиками та законодавцем.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що проведений аналіз стану дотримання принципів Державного земельного кадастру засвідчив наявність багатьох не вирішених питань. Велика частина з них, на наше глибоке переконання, є наслідком відриву правореалізації від правотворення, адже нормативні підстави для вирішення багатьох порушених питань існують вже більше десяти років. За таких умов зволікання в частині створення-реформування земельного кадастру справді надає Україні шанс перевершити у тривалості реформаційних перетворень Мексику, країну, у якій процес реформування сучасних земельних відносин був найдовшим у світі – 23 роки.

1. Юрченко А. Результати реформування земельних відносин і перспективи запровадження ринкового обігу земель в Україні // Національна безпека і оборона. – 2011. – №6. – С. 62. 2. Кулінич В.В., Мартин А.Г., Євсюков Т.О. Деякі аспекти вдосконалення земельно-кадастрового обліку для потреб еколого-економічної оцінки земель // Землепорядний вісник. – 2004. – №4. – С.12-15. 3. Федорченко М., Янов О. Земельне право України: посібник для практиків у двох томах. Т. 1. Земельні відносини в населених пунктах / За заг. ред. М. Федорченка. – К., 2006. – С.54. 4. За дев'ять місяців цього року власники паїв уклали понад 4,61 млн договорів оренди. Нараховано орендний плату на суму 5,7 млрд гривень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=127860&cat_id=20657 5. Мартин А. Перспективи розвитку державного земельного кадастру в Україні // Національна безпека і оборона. – 2011. – №6. – С. 48. 6. Мартин А. Проблеми державного земельного кадастру в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://myland.org.ua/userfiles/file/AGMartyn_cadastre.pdf 7. Олійник Н.Р. Кількісний і якісний облік земель органами місцевого самоврядування – головна основа ведення державного земельного кадастру (практичний аспект). – Випуск №52-53 (серпень-вересень) 2008рік // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zem.te.ua/?menu=info&id=273> 8. Чи вписується українська система кадастру у світові тенденції? – 30.09.2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – http://zemreforma.info/index.php?option=com_content&view=article&id=592%3A2011-11-03-20-20-34&catid=40%3A2009-06-23-08-56-45&Itemid=61&lang=uk. 9. С. Тимченко. Цит по: [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1313656605>. 10. Пропозиції Президенту України до Закону 13.04.2007. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30721 11. Див.: www.lantmateriet.se. 12. Черемшинський Г. Обзор опыта зарубежных стран в создании земельных регистрационных систем [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://www.geo-garant.ru/cgi-bin/content.pl?p=52&id=17> 13. Кадастр 2014 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу. <http://www.fig.net/cadastre2014/translation/c2014-russian.pdf> 14. Земельний кадастр: в Україні завершено суцільну аерофотозйомку території країни – близько 600 тисяч км2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – http://zemreforma.info/index.php?option=com_content&view=article&id=572%3A-600-2&catid=40%3A2009-06-23-08-56-45&Itemid=61&lang=uk 15. Сайт Держгеоагентства // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=107003&cat_id=97889 16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://myland.org.ua> 17. Поиск звезд и денег во Вселенной. Еженедельник 2000. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. –

<http://2000.net.ua/2000/aspecty/nauka/48470> 18. Геодезія СК-42, СК-63, WGS 84, ITRF, УСК-2000... ключ к системе. // Геопрофиль. – 2008. – ноябрь-декабрь. – С. 15. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – http://www.internetgeo.info/uploads/journals/geoprofile0308/syst_koordinat.pdf 19. Задемленюк А.В. Про сучасний стан координатного забезпечення та перспективи його вдосконалення для задач кадастру // Геодезія, картографія і аерофотознімання. – 2008. – Вип. 70. – С. 16. 20 Ляшенко А.А. ГІС-технологія кадастрового зонування міських територій // Інженерна

геодезія. – К.: КНУБА, 2002. – Вип. 46. – С.90. 21. Шеремет А. П. Земельне право України: навч. пос. [для студ. вищ. навч. закл.] / А. П. Шеремет – [2-ге вид.]. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – С. 263. 22. Прес-служба Державного агентства земельних ресурсів – 06.10.2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.myland.org.ua/index.php?id=3076&lang=uk&razd=NEWS>

Надійшла до редколегії 28.03.12

УДК 349.6

О. Шомпол, асист.

МЕХАНІЗМ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

У статті автором проаналізовано основні елементи національного механізму імплементації міжнародних екологічних угод у сфері екологічних прав людини. Виявлено недоліки правового регулювання у цій галузі та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: національний механізм імплементації, міжнародні екологічні угоди, екологічні права людини.

The author analyzes the main elements of a national mechanism for the implementation of environmental treaties in the sphere of environmental human rights. Shortcomings of legal regulation in this area are revealed and suggestions for elimination are proposed.

Key words: national implementation mechanism, international environmental treaty, environmental human rights.

В статье автором проанализированы основные элементы национального механизма имплементации экологических договоров в сфере экологических прав человека. Выявлено недостатки правового регулирования в данной сфере и сформулированы предложения по их ликвидации.

Ключевые слова: национальный механизм имплементации, международные экологические договора, экологические права человека.

Останнє півстоліття міжнародне співтовариство приділяючи значну увагу вирішенню глобальних екологічних проблем, одночасно визначає як ключове питання визнання, закріплення та забезпечення основних екологічних прав людини. В умовах значного погіршення стану навколишнього природного середовища, проблеми вичерпаності природних ресурсів та їх надмірного використання, зростання різних видів небезпек об'єктивно детермінується необхідністю визначення на рівні міжнародних угод основних вимог щодо забезпечення та захисту екологічних прав людини як на міжнародному, так і на національному рівнях. Проте, недостатньо узгодити та закріпити у міжнародному договорі позиції держав щодо розуміння та змісту таких прав людини, так звані стандарти. Важливим є питання щодо їх реалізації та запровадження на внутрішньодержавному рівні.

Україна, як незалежна та суверенна держава, є суб'єктом міжнародного права та бере активну участь у міжнародно-правовому співробітництві в галузі охорони навколишнього природного середовища, забезпечення та захисту екологічних прав людини. З огляду на це, актуальним напрямком наукових досліджень є розгляд національного механізму імплементації міжнародних стандартів екологічних прав людини, зокрема в Україні.

Актуальність даного питання обумовлюється тим, що відповідно до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21 грудня 2010 р., виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері забезпечення екологічних прав людини, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки, міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки розглядаються як одні з основних інструментів реалізації екологічної політики України [10].

Загальнотеоретичні питання реалізації міжнародно-правових норм були предметом дослідження низки фахівців у сфері міжнародного публічного права: А.С. Гавердовського [3], А.І. Дмитрієва, В.І. Муравйова [4] та інших. Окремі питання реалізації міжнародних екологічних угод, в тому числі, у сфері забезпечення екологічних прав людини, розглядалися у роботах

В.І. Андрейцева [1], А. Андрусевича, Г.І. Балюк [2], С.М. Кравченко [5], М.В. Красової [6], Н.Р. Малишевої [7], Ю.С.Шемшученка [8] та інших.

Метою даної статті є розгляд внутрішньодержавного механізму імплементації міжнародних екологічних угод у сфері забезпечення та захисту екологічних прав людини в Україні на прикладі окремих екологічних угод.

На науковому рівні, в доктрині міжнародного публічного права, під механізмом імплементації міжнародно-правових норм розуміють певну сукупність правових та інституційних заходів, які використовують суб'єкти міжнародного права на міжнародному та національному рівнях з метою реалізації приписів норм міжнародного права [3, с. 92]. Враховуючи співвідношення двох правопорядків та правових систем – міжнародної та національної (внутрішньодержавної), механізм імплементації міжнародно-правових норм поділяють на міжнародний та національний, які, на думку А.С. Гавердовського, не можуть розглядатися у виключній автономії один від одного [3, с. 93-94].

Процес імплементації норм міжнародного права на національному рівні умовно поділяють за його внутрішнім змістом на дві складові: нормативний механізм (сукупність нормативних засобів) і організаційно-правовий (сукупність державно-владних інститутів) [4, с. 187].

На думку А.І. Дмитрієва, нормативний механізм розглядається як сукупність нормативних засобів, до яких належать: а) конституційні положення та норми загального характеру, які закріплюють основні гарантії сумлінного виконання державою міжнародно-правових зобов'язань; б) норми про функції і повноваження (так звані норми про компетенцію органів і посадових осіб у зв'язку з виконанням міжнародних договорів); в) норми про форми і способи реалізації міжнародно-правових норм у системі національного законодавства. Організаційно-правовий механізм імплементації норм міжнародного права на національному рівні являє собою комплекс тих чи інших органів держави, що беруть участь у здійсненні цих норм, і здійснюваних ними заходів, спрямованих на виконання міжнародних зобов'язань держави. Організаційно-правовий механізм імплементації органічно пов'язаний із нормативним механізмом, фактична реалізація якого здійснюється

