

*ІГНАТЕНКО Ірина Володимирівна,
кандидат юридичних наук, асистент
кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСТОБУДІВНОГО КАДАСТРУ: ЕКОЛОГО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Земля, будучи сполучною ланкою в усій екосистемі, виступає основою життєдіяльності людини. Вплив на цей природний ресурс (в тому числі негативний) безпосередньо позначається на стані інших природних ресурсів і стані навколишнього природного середовища в цілому. У зв'язку з тим, що державне (муніципальне) управління спрямоване на взаємозв'язок приватних і публічних не тільки економічних, соціальних, а й екологічних інтересів, воно повинно реалізовуватися стосовно земельної сфери таким чином, щоб спрямовувати діяльність по використанню і охороні земель на максимальне збереження і відновлення їх якості як природного ресурсу, тобто ґрунтуючись на принципі сталого розвитку. Важливою складовою державного управління виступає облік земельних ділянок.

Виникнення такого обліку зумовлено необхідністю захисту земельного володіння і власності. Ця роль облікової діяльності публічної влади простежувалася протягом тривалого часу і збереглася дотепер. Разом з тим, на сучасному етапі розвитку суспільства, коли в природі відбуваються серйозні деградаційні процеси, крім захисту прав на землю та фіскальної функції містобудівного кадастру, щодо обліку земель можуть бути поставлені нові завдання. Одним з таких істотних завдань виступає збереження землі як компонента навколишнього природного середовища.

Можливості застосування кадастрової інформації для цілей еколого-орієнтованого державного управління земельними ресурсами, а також екологічний потенціал містобудівного кадастру залишаються недостатньо дослідженими.

Сьогодні перед системою містобудівного кадастру висунуті завдання не тільки забезпечення можливості участі земельної ділянки в цивільному обігу, захисту прав на землю або справляння земельного податку, а й збереження сприятливого навколишнього природного середовища. Отже, можна констатувати, що в сучасних умовах об'єктивно назріла необхідність створення еколого-орієнтованої моделі обліку земельних ділянок.

Відповідно до п.2 постанови Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» містобудівний кадастр являє собою державну систему зберігання та використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, інформаційних ресурсів будівельних норм, державних стандартів і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні території та

будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів [1].

Як автоматизована інформаційна система містобудівний кадастр містить дані щодо міської території, об'єктів міського довкілля. Він створюється для кожного населеного пункту. Він включає систему даних про належність території до відповідних функціональних зон, їх сучасне і перспективне призначення, екологічну, інженерно-геологічну ситуації, стан забудови й інженерне забезпечення, характеристики будівель і споруд на землях усіх форм власності [2]. До його складу мають бути внесені відповідні схеми планування, генеральні плани населених пунктів, межі економіко-планувальних зон, об'єкти і території, що мають історико-культурну цінність, інженерно-транспортна інфраструктура населених пунктів і територій, реєстри вулиць і адреси об'єктів нерухомості, червоні лінії, обмеження забудови, екологічні та інженерно-геологічні характеристики окремих територій і земельних ділянок, матеріали проектної документації, дозволи (декларації) про будівництво, акти контрольних перевірок, документи на прийняття об'єктів в експлуатацію і т.д.

Комплексність, повнота та достовірність даних системи містобудівного кадастру повинні забезпечувати прийняття управлінських рішень щодо формування безпечного середовища життєдіяльності населення, захисту території від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, запобігання надмірній концентрації на певній території населення та об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, ефективне і надійне функціонування об'єктів будівництва та інженерно-транспортної інфраструктури, охорону та раціональне використання природних ресурсів і територій з особливим статусом.

Отже, одним з головних напрямків містобудівної діяльності виступає захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових чинників, небезпечних природних явищ та збереження природного ландшафту, історичного середовища, а також пам'яток архітектури і містобудування.

Як відомо, в останні роки зростає інтенсивність небезпечних технологічних аварій і катастроф. Просідання ґрунтів, що викликані руйнівними процесами на підземних виробках, є нерідкісним явищем та на сьогодні спричиняють реальну небезпеку для мешканців. Небезпеку становлять також і так звані «повзучі катастрофи» техногенного характеру, до яких віднесено, зокрема, підтоплення. Крім того, територія України характеризується значним впливом геологічних процесів, виробок корисних копалин, інших підземних процесів.

Таким чином, органам влади вкрай важливо мати повну і достовірну первинну інформацію про стан усіх потенційно небезпечних об'єктів з метою: 1) оцінки ситуації з точки зору потенційної небезпеки, яка за певних умов може реалізуватися у вигляді техногенних аварій або надзвичайних ситуацій; 2) прогнозування наслідків надзвичайних ситуацій; 3) прогнозування виникнення ланцюга надзвичайних подій внаслідок техногенної аварії або в

умовах виникнення руйнівних природних явищ (зливи, зсуви, землетруси, повені); 4) оцінки якості реалізації прийнятих рішень [3].

Згідно із законодавством для використання геопросторових даних про територію, її екологічні, інженерно-геологічні умови повинна бути сформована відповідна державна геоінформаційна система. Виконання цих функцій сьогодні покладається на містобудівний кадастр.

В даному випадку йдеться про екологічну функцію містобудівного кадастру, яку можна розглядати як похідну від правоохоронної функції. Екологічна функція може бути властива кадастру як зводу відомостей, зокрема тих, які мають значення для охорони навколишнього природного середовища. Однак її реалізація практично не підтримана на законодавчому рівні, оскільки законодавство передбачає мінімальний набір відомостей, які можуть бути внесені в кадастр.

Чинне законодавство передбачає внесення до містобудівного кадастру відомостей про категорії земель і види дозволеного використання земельної ділянки. Це єдині характеристики, які лише певним чином дають уявлення про якість земель. З точки зору охорони навколишнього природного середовища наведені параметри земельної ділянки змушують носіїв земельних прав використовувати її лише у певний спосіб. Однак необхідно мати на увазі, що містобудівний кадастр не відіграє роль первинного державного джерела інформації про такі характеристики ділянки. Орган кадастрового обліку не уповноважений відносити ділянки відповідно до категорій земель. Ці характеристики просто фіксуються в містобудівному кадастрі. Вони вносяться на підставі рішень органів державної влади та місцевого самоврядування. Тобто кадастр, акумулюючи ці відомості, стає зручним централізованим джерелом інформації.

Не вступаючи в конфронтацію з чинним законодавством, було б доцільним відображати в містобудівному кадастрі відомості про попередні категорії земель і види дозволеного використання земельних ділянок. Якщо такі відомості не були встановлені відповідними актами органів державної влади та місцевого самоврядування, то вказувати який раніше здійснювався фактичний вид використання. Відображення цієї характеристики земель у містобудівному кадастрі, як видається, не потребує значних вкладень фінансових коштів. Фактичний вид використання може бути встановлений, наприклад, кадастровим інженером при проведенні кадастрових робіт щодо земельної ділянки з виїздом на місце шляхом огляду. Проте, ця характеристика може виявитися досить важливою при вирішенні питання про можливе будівництво на конкретній ділянці, а також безпосередньо віддзеркалюватися на його ринковій (кадастровій) вартості.

У процесі створення еколого-орієнтованої моделі обліку земельних ділянок у складі містобудівного кадастру, необхідно доповнення чинного законодавства наступними положеннями: 1) щодо цілей кадастрового обліку, серед яких мають бути названі: охорона земель і навколишнього природного середовища, інформаційне забезпечення зацікавлених осіб відомостями про стан земельних ділянок, межі територіальних зон, межі категорій земель;

2) щодо завдань кадастрового обліку, до яких слід віднести: забезпечення дотримання вимог природоохоронного законодавства при утворенні земельних ділянок; створення необхідних умов для формування земельних ділянок з характеристиками, які забезпечують охорону земель; попередження використання земельних ділянок не за цільовим призначенням та дозволеним використанням. Запропоновані нововведення сприятимуть більш точному тлумаченню положень чинного законодавства щодо кадастрового обліку в процесі правозастосовчої практики, а також створять основу для оцінки аналізу ефективності дії закону.

На основі вище викладеного, можна констатувати, що містобудівний кадастр в даний час практично не орієнтований на облік необхідної інформації про землю як про природний ресурс. Внаслідок цього уявлення про землю як об'єкт управління, в процесі кадастрового обліку виявляється недостатньо сформованим, відомості містобудівного кадастру не створюють вичерпного уявлення про правове становище конкретної земельної ділянки або території. Така ситуація, в свою чергу, може створювати умови для прийняття екологічно необґрунтованих управлінських рішень. Проблеми, пов'язані з відсутністю в порядку ведення державного кадастрового обліку екологічних аспектів, неминуче позначаються на якості та ефективності державного управління земельними ресурсами.

Список використаних джерел:

1. Про містобудівний кадастр: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 559 / Урядовий кур'єр. 2011. № 100.
2. Дьомін М. Методичні засади створення системи містобудівного кадастру // Теорія та історія архітектури. 1995. С. 185.
3. Аналіз досвіду провідних країн світу щодо формування інформаційних ресурсів МК (Звіт про науково-дослідну розробку проведення наукових досліджень для створення прототипу інформаційної моделі містобудівного кадастру в середовищі містобудівної геоінформаційної системи на прикладі м. Києва. 1 етап). НДІГК. URL: <http://minregion.gov.ua/building/tehnichne-regulyuvannya-ta-naukovo-tehnichniyrozvitok/Naukovo-tehnichny-rozvytok/naukovo-doslidni-rozrobky> (дата звернення: 30.09.2016).