

В. В. КОНОНОВ

*Владислав Віталійович Кононов, аспірант
Київського національного університету імені Тараса
Шевченка*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРИСВОЄННЯ КАДАСТРОВИХ НОМЕРІВ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

З 1 січня 2010 р. набули чинності положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю» від 5 листопада 2009 р. № 1702-VI, якими в новій редакції викладено ст. 120 Земельного Кодексу України та ст. 377 Цивільного кодексу України.

Як відомо, вказаними статтями здійснюється правове регулювання переходу права власності та права користування земельною ділянкою у зв'язку з набуттям права власності на жилий будинок, будівлю або споруду.

Так, серед новел зазначеного вище закону є норма ст. 120 Земельного кодексу України, яка визначає, що істотною умовою договору, який передбачає набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, є кадастровий номер земельної ділянки, право на яку переходить у зв'язку з набуттям права власності на ці об'єкти.

Зазначені зміни засвідчують факт того, що законодавство надає все більшого правового значення кадастровим номерам земельних ділянок як елементу системи державного земельного кадастру.

У зв'язку з цим, необхідним та актуальним є дослідження правової природи кадастрового номера земельної ділянки, порядку його присвоєння, а також можливості застосування кадастрової нумерації з метою ідентифікації земельних ділянок (територій), які мають особливий правовий режим.

Окрім цього метою даного дослідження є також аналіз чинного законодавства України, що регулює вказані правовідносини, та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Слід зазначити, що питання, пов'язані з кадастровими номерами земельних ділянок, частково розглядалися такими науковцями як М. Г. Лихогруд, А. М. Третяк, Д. С. Добряк, О. Л. Панчук та іншими, водночас більшість цих досліджень здійснено оглядово в контексті розгляду державного земельного кадастру та його складових, а також створення державної кадастрово-реєстрації системи, при цьому правова природа самих кадастрових номерів детально не досліджувалась.

Окремо необхідно виділити дослідження науковців В. В. Носіка¹, А. М. Міршоніченка, Р. І. Марусенка², які в науково-практичних коментарях до ст. 197 Земельного кодексу України надали характеристику правовідносинам пов'язаним із кадастровим обліком земель в Україні.

Разом із цим, у своїх роботах вони відносять присвоєння кадастрових номерів земельних ділянок до комплексу заходів (робіт) із кадастрового зонування. Однак із даною позицією не можна погодитись з огляду на наступне.

Виходячи із законодавчого розуміння поняття державного земельного кадастру, яке визначено ст. 193 Земельного кодексу України як єдина державна система земельно-кадастрових робіт, так само необхідно підходити до закріпленої в ст. 197 Земельного кодексу України суті кадастрового зонування, а саме, як заходів (робіт), спрямованих на визначення та встановлення уповноваженими державою суб'єктами первинних облікових кадастрових одиниць і встановлення (присвоєння) кадастрових номерів саме територіям адміністративно-територіальних одиниць, коди яких складають перші десять цифр позиційної структури кадастрових номерів земельних ділянок.

Власне кадастровий номер земельної ділянки може бути присвоєний тільки на підставі результатів проведення кадастрових зйомок³ (ст. 198 Земельного кодексу України), які включають геодезичне встановлення і погодження меж та складання кадастрового плану земельної ділянки, а саме, безпосередньо після останніх. У зв'язку з цим необхідно зазначити, що кадастрова нумерація земельних ділянок є окремим видом земельно-кадастрових робіт відмінним від кадастрового зонування та кадастрових зйомок, що, у свою чергу, засвідчує відсутність відповідних норм у Земельному кодексі України, які регулюють дані правовідносини.

Таким чином, кадастрову нумерацію земельних ділянок можна визначити як комплекс дій спрямованих на ідентифікацію (присвоєння кадастрових номерів) земельних ділянок сформованих у результаті землевпорядних робіт, стосовно яких на підставі землевпорядної документації визначено економічні, технічні характеристики та юридичний статус.

При цьому правовідносини у сфері кадастрової нумерації земельних ділянок є самостійним різновидом земельно-кадастрових правовідносин, об'єктом яких, як зазначає В. В. Носік, є земельно-кадастрова документована інформація щодо встановлення базової облікової кадастрової одиниці⁴, у даному випадку земельної ділянки.

Специфічною ознакою даних правовідносин є юридична рівність сторін, оскільки з однієї сторони виступає орган державної влади, на якого покладено обов'язки щодо присвоєння кадастрових номерів земельних ділянок, а з іншої сторони – землевпорядна організація, яка здійснює виготовлення документації із землеустрою, або особа зацікавлена в оформленні свого права на відповідну ділянку.

Взагалі треба відзначити, що правовідносини у сфері кадастрової нумерації земельних ділянок як і будь-які інші правовідносини мають самостійні структурні елементи: суб'єкти, об'єкти, зміст та юридичні факти.

Досліджуючи правову природу кадастрових номерів земельних ділянок, потрібно здійснити аналіз чинного законодавства.

Так, єдина система кадастрової нумерації земельних ділянок в Україні вперше була передбачена ще постановою Кабінету Міністрів України «Про Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру» від 2 грудня 1997 р. Водночас, обов'язковість присвоєння кадастрового номера виникла тільки із прийняттям Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. та постанови Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002 р. № 449, якою затверджена нова форма бланка державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою (зелені бланки актів), в якій кадастровий номер мав зазначатись на сторінці, де зображена схема земельної ділянки.

Разом із цим, при регулюванні правовідносин щодо присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам на території України тривалий час застосовувались акти, які не відповідали вимогам норм ст.ст. 57, 117 Конституції України, а також Постанові Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», а саме, Тимчасові методичні вказівки щодо присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам для ведення державного земельного кадастру, схвалені протоколом науково-технічної ради Державного комітету України із земельних ресурсів від 26 січня 1998 р. за № 1 (далі також Тимчасові методичні вказівки № 1 від 26 січня 1998 р.), та Вказівка Державного комітету України із земельних ресурсів від 20.03.2002 р. № 12, які не лише не реєструвались в Міністерстві юстиції, а й офіційно не опубліковувались.

Крім цього, Тимчасові методичні вказівки № 1 від 26.01.1998 р. не були затверджені Держкомземом України, а схвалені створеною ним науково-технічною радою, яка є його дорадчим та консультативним органом.

У свою чергу Вказівка Державного комітету України із земельних ресурсів від 20.03.2002 р. № 12 прийнята також у порушення п. 8 Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах, затвердженого Указом Президента України від 14 серпня 2000 р. № 970/2000, відповідно до якого Держкомзем України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства мав право видавати виключно накази, при цьому останні підлягали реєстрації в установленому законодавством порядку.

Однак, не зважаючи на вищенаведене, з огляду на відсутність будь-яких інших нормативних актів, і перші, і другі вказівки Держкомзему України набули широкого практичного застосування територіальними органами земельних ресурсів та землевлпорядними організаціями в процесі виготовлення та погодження документації із землеустрою і оформлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки.

Досліджуючи нормативно-правове регулювання правовідносини у сфері кадастрової нумерації земельних ділянок, необхідно також зазначити, що норми Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 01.07.2004 № 1952-IV в даному випадку не застосовується, оскільки, по-перше, законом передбачається присвоєння кадастрових номерів об'єктам нерухомого майна, що не включає і не заміщає процедури присвоєння кадастрових номерів саме земельним ділянкам, а по-друге, процедура реєстрації згідно даного закону не застосовується до створення Державного реєстру прав у складі державного земельного кадастру, що передбачено п. 5 Прикінцевих положень даного Закону.

Таким чином, необхідно констатувати той факт, що протягом тривалого часу належне нормативно-правове регулювання було відсутнє, а саме, до прийняття 18.08.2010 р. Кабінетом Міністрів України Постанови № 749 «Про затвердження Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номера земельній ділянці» (далі також Тимчасовий порядок), яка набирає чинності з 1 січня 2011 р.

Отже, відповідно до п. 2. Тимчасового порядку кадастровий номер земельної ділянки – це індивідуальний цифровий код (номер) земельної ділянки, що не повторюється на всій території України, присвоюється земельній ділянці під час проведення її державної реєстрації і зберігається за нею протягом усього часу існування такої ділянки.

Кадастровий номер земельної ділянки має чотириохрівневу ієрархічну структуру, в якій перші десять знаків – це код одиниці адміністративно-територіального устрою України, наступні два – це номер кадастрової зони, наступні три – номер кадастрового кварталу в межах відповідної кадастрової зони, а останні чотири знаки – порядковий номер земельної ділянки в межах кадастрового кварталу (позиційна структура кадастрового номера має наступний вид: XXXXXXXXXX:XX:XXX:XXXX).

Особливістю Тимчасового порядку є те, що процедура присвоєння кадастрового номера здійснюється у два етапи. На першому етапі на підставі землевлпорядної документації, що містить результати проведених кадастрових зйомок, територіальними органами Державного комітету України здійснюється визначення кадастрового номера земельної ділянки, при цьому на другому етапі відбувається власне присвоєння кадастрового номера, яке пов'язується з моментом відкриття Поземельної книги на відповідну земельну ділянку, що здійснюється структурним підрозділом філії державного підприємства «Центр державного земельного кадастру».

Таким чином, вказаним Тимчасовим порядком визначаються суб'єкти, об'єкти та зміст правовідносин, які виникають в процесі присвоєння кадастрових номерів земельних ділянок, частково визначено ряд технічних та процедурних моментів.

Водночас, Тимчасовий порядок присвоєння кадастрового номера земельній ділянці, затверджений Постановою КМУ № 749 від 18.08.2010 р., містить ряд концептуальних недоліків. Зокрема, відповідно до назви Постанови предметом регулювання є відносини щодо кадастрової нумерації земельних ділянок в Україні, проте в ньому також частково здійснюється правове регулювання порядку проведення кадастрового зонування, дається визначення понять кадастрового кварталу та кадастрової зони, тобто частково здійснюється регулювання правовідносин кадастрового зонування.

На нашу думку, таке правове регулювання необхідно здійснити більш ґрунтовно та шляхом прийняття окремого нормативно-правового акта у формі Постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку та правил проведення кадастрового зонування території України», в якій передбачити не лише визначення понять, а й порядок розроблення індексних кадастрових карт, принципи формування, порядок встановлення та зміни кадастрових зон та кварталів, порядок формування та ведення чергових кадастрових планів, а також визначити характер інформації, що містить черговий кадастровий план, порядок доступу до останньої, тощо.

Окрім цього, не зрозуміло залишається мета впровадження двоступеневої процедури присвоєння кадастрового номера, з огляду на наступне.

По-перше, положення Тимчасового порядку не містять визначення різниці між визначеним та присвоєним кадастровим номером земельної ділянки.

По-друге, враховуючи, що кадастровий номер використовується тільки для кодування земельної ділянки, містить в собі інформацію щодо віднесення земельної ділянки до кадастрового кварталу та кадастрової зони, визначених згідно з індексною кадастровою картою. Умовно кажучи, присвоєння кадастрового номера земельній ділянці не є юридичним фактом, на підставі якого виникає право власності або право користування земельною ділянкою. Так, зокрема, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 24 березня 1999 р. № 440 та постановою Верховної Ради України від 13.03.1992 № 2201-ХІІ форми державного акта на право приватної власності на землю та право постійного користування не передбачали необхідності присвоєння та зазначення кадастрового номера земельної ділянки, водночас його відсутність не може ставити під сумнів право власності або право постійного користування тих фізичних та юридичних осіб, які їх отримали.

Враховуючи наведене, ставити в залежність момент присвоєння кадастрового номера земельній ділянці саме з моментом відкриття Поземельної книги на відповідну земельну ділянку є недоцільним.

Крім цього, у зв'язку з тим, що на сьогоднішній день черговий кадастровий план, який відображає межі кадастрових облікових одиниць, в тому числі, земельні ділянки, яким присвоєно кадастрові номери, фактично забезпечує ведення державного земельного кадастру в електронному вигляді, при цьому за його допомогою територіальні органи земельних ресурсів здійснюють функцію обліку та управління інформацією щодо земельних ресурсів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, доцільно також буде присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам, які виділяються під прибережні захисні смуги вздовж річок, морів, і навколо озер, водосховищ та інших водойм.

Цьому має передувати комплекс державних заходів, які вже давно є необхідними, щодо розроблення проектів відведення прибережних захисних смуг уздовж морів та навколо морських заток і лиманів, а з метою визначення земельних ділянок прибережних захисних смуг по берегах річок та навколо водойм розроблення землепорядної документації у складі, якої також передбачалось би визначення та встановлення меж таких земельних ділянок, а саме, схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень, проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, проекти землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань, проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів.

При цьому задля зручності кадастрової нумерації та обліку відповідна документація із землеустрою має бути розроблена в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, при цьому, якщо земельна ділянка прибережної захисної смуги розташована на території декількох кадастрових зон та кварталів, останній має бути присвоєно декілька кадастрових номерів у межах кожного кварталу.

Отже, враховуючи наведені недоліки нормативно-правового регулювання правовідносин у сфері кадастрової нумерації земельних ділянок, у Тимчасовому порядку присвоєння кадастрового номера земельній ділянці, затвердженому Постановою КМУ № 749 від 18.08.2010 р., доцільно передбачити наступне.

Присвоєння кадастрових номерів здійснювати за результатами проведення кадастрових зйомок на підставі документації із землеустрою.

Уточнити перелік підстав для відмови у присвоєнні кадастрового номеру, якими, зокрема, можуть бути:

- неналежний суб'єкт звернення;
- документація із землеустрою, на підставі якої здійснюється присвоєння кадастрового номера, не відповідає чинному законодавству;
- невідповідність вимогам, установленим до структури, змісту та формату обмінного файлу;
- неналежність земельних ділянок кадастровому кварталу згідно з індексними кадастровими планами;

– наявність перетинів (накладок) та розривів між суміжними земельними ділянками, суміжними земельними ділянками суміжних кварталів, тотожність даних балансу земель;
– контроль відповідності атрибутивних даних земельних угідь чинній нормативній базі класифікаторів та кодифікаторів.

Передбачити можливість присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам з особливим правовим режимом, а саме, земельним ділянкам прибережних захисних смуг.

Підсумовуючи вищенаведене, з огляду на необхідність здійснення належного правового регулювання правовідносин кадастрового зонування та правовідносин щодо кадастрової нумерації земельних ділянок в Україні необхідним є прийняття Постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку та правил проведення кадастрового зонування території України», а також внесення запропонованих змін до Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номера земельній ділянці, затвердженого Постановою КМУ № 749 від 18.08.2010 р.

¹ Науково-практичний коментар / За заг. ред. В. І. Семчика – 3-є вид., перероб. і доп. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – 896 с. – С. 754.

² Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. – К.: Правова єдність, 2009. – 496 с. – С. 422-423.

³ Лихогруд М. Г. Структура й особливості формування кадастрового номера земельної ділянки та іншої нерухомості // Землевпорядний вісник. – 2000. – № 4. – С. 64-68. – С. 67.

⁴ Науково-практичний коментар / За заг. ред. В. І. Семчика – 3-є вид., перероб. і доп. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – 896 с. – С. 753.

Резюме

Стаття присвячена дослідженню питання правової природи кадастрового номера земельної ділянки, порядку його присвоєння, а також можливості застосування кадастрової нумерації з метою ідентифікації земельних ділянок прибережних захисних смуг.

Ключові слова: кадастровий номер земельної ділянки, прибережна захисна смуга.

Резюме

Статья посвящена исследованию вопроса правовой природы кадастрового номера земельного участка, порядка его присвоения, а также возможности применения кадастровой нумерации с целью идентификации земельных участков прибрежных защитных полос.

Ключевые слова: кадастровый номер земельного участка, прибрежная защитная полоса.

Summary

The article is sacred to research of question of legal nature of cadastre number of lot land, order of his appropriation, and also possibility of application of cadastre numeration with the purpose of authentication of coastal strips.

Key words: cadastre number of lot land, coastal strips.

Отримано 17.09.2010

Є. В. СТЕПАНОВ

Євген Віталійович Степанов, здобувач Київського національного університету імені Тараса Шевченка

РЕАЛІЗАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВИ: РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Реалізація екологічної функції є одним з головних пріоритетів діяльності Української держави. У цьому процесі бере участь значна кількість органів державної влади різних рівнів і особливе місце займають правоохоронні органи.

Правоохоронна форма реалізації екологічної функції здійснюється за кількома напрямками, головним з яких є запобігання екологічним правопорушенням, припинення вже вчинених протиправних діянь (дій або бездіяльності), вжиття заходів щодо встановлення, розшуку і затримання правопорушників і притягнення їх до передбаченої законом відповідальності. Таку форму діяльності покладено саме на правоохоронну систему держави, невід'ємною складовою якої є органи внутрішніх справ.