

УДК 342.98+34.038.2

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.15.08>

ДЕРЖАВНІ ПРИРОДОРЕСУРСНІ КАДАСТРИ ЯК ФОРМА ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Діхтієвський Володимир Петрович,
аспірант кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний
університет,
м. Запоріжжя, Україна)

У науковій статті охарактеризовано державні природоресурсні кадастри як форми доступу до публічної інформації. Метою дослідження є визначення державних природоресурсних кадастрів як форми доступу до публічної інформації. У науковій статті визначено адміністративно-правові засади реалізації доступу до інформації про стан використання природних ресурсів. До системи джерел інформації про стан використання природних ресурсів відносяться дані моніторингу довкілля, реєстри, автоматизовані бази даних, кадастри природних ресурсів, архіви, а також довідки, видані органами державної влади та їх посадовими особами.

Встановлено, що адміністративно-правове забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів об'єктивується в нормах права, які містяться в нормативних актах – офіційних документах правотворчого характеру органів державної законодавчої та виконавчої влади. Підкреслено, що правове регулювання доступу до інформації про стан використання природних ресурсів здійснюється відповідним комплексом нормативно-правових документів, які можуть бути класифіковані за юридичною силою, за предметом правового регулювання, за сферою поширення, за суб'єктом прийняття, за характером нормативно-правового впливу.

Визначено, що нормативно-правова база режиму доступу до інформації про стан використання природних ресурсів в Україні характеризується надмірною розгалуженістю відомчого регулювання з домінуванням актів підзаконної юридичної сили, що свідчить про ситуативний і фрагментарний підходи до вирішення існуючих колізійних проблем правозастосування.

До системи джерел інформації про стан використання природних ресурсів віднесено дані моніторингу довкілля, реєстри, автоматизовані бази даних, кадастри природних ресурсів, архіви, а також довідки, видані органами державної влади та їх посадовими особами. Обґрунтовано необхідність активізації процесів систематизації інформаційного законодавства у напрямі розробки та прийняття проекту Інформаційного кодексу України.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, доступ, інформація про стан використання природних ресурсів, інформаційне суспільство, кадастр.

STATE NATURAL RESOURCES CADASTRE AS A FORM OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Dikhtievsky Vladimir Petrovich,
Postgraduate Student at the Department
of Administrative and Commercial Law
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

The scientific article describes the state natural cadastres as forms of access to public information. The purpose of the study is to define state natural resource cadastres as a form of access to public information. The scientific article defines the administrative and legal basis for access to information on the state of use of natural resources. The system of sources of information on the state of use of natural resources includes environmental monitoring data, registers, automated databases, cadastres of natural resources, archives, as well as certificates issued by public authorities and their officials.

It is established that the administrative and legal provision of access to information on the state of use of natural resources is objectified in the rules of law contained in regulations – official documents of the law-making nature of the state legislative and executive authorities. It is emphasized that the legal regulation of access to information on the state of use of natural resources is carried out by an appropriate set of legal documents that can be classified by legal force, subject of legal regulation, scope, subject of adoption, the nature of regulatory impact.

It is determined that the legal framework of access to information on the state of use of natural resources in Ukraine is characterized by excessive branching of departmental regulation with the dominance of bylaws, which indicates a situational and fragmentary approaches to solving existing conflict of law enforcement problems.

The system of sources of information on the state of use of natural resources includes environmental monitoring data, registers, automated databases, cadastres of natural resources, archives, as well as certificates issued by public authorities and their officials. The necessity of intensifying the processes of systematization of information legislation in the direction of development and adoption of the draft Information Code of Ukraine is substantiated.

Key words: administrative and legal regulation, access, information on the state of use of natural resources, information society, cadastre.

Постановка проблеми. Реалізація пасивної форми доступу до інформації про стан використання природних ресурсів здійснюється й у вигляді формування баз відкритих даних. До відкритих даних належать відомості, що стали відомими суб'єкту владних повноважень внаслідок здійснення ним організаційно-владних і розпорядчих функцій. Поширення публічної інформації у формі відкритих даних здебільшого реалізується шляхом формування наборів даних – електронних документів, які містять відкриті дані та складаються зі структурованої сукупності однорідних значень (записів), включають поля даних і метаінформацію про них [1]. Зазвичай оприлюднення відкритих даних здійснюється шляхом організації ведення державних реєстрів.

В Україні станом на 1 вересня 2020 року функціонує значна кількість баз даних – понад 13 тисяч баз даних, ведення яких закріплено за 1383 розпорядниками інформації. Умовно такі бази даних може бути класифіковано за сферами їх групування, що дозволяє виділити такі категорії ведення державних реєстрів: «транспорт», «держава», «фінанси», «юстиція», «податки», «екологія», «будівництво», «земля», «сільське господарство», «охорона здоров'я», «соціальний захист», «освіта та культура», «молодь і спорт», «стандарти», «економіка» [2].

Ступінь наукової розробки проблеми. Окремі проблеми забезпечення доступу до публічної інформації, здійснення характеристики нормативно-правового регулювання його реалізації досліджувалися у наукових працях Т.О. Коломоець, Г.В. Кадникової, Ю.О. Легези, В.А. Ліпкан, О.А. Мандзюк, Л.І. Рудник, В.С. Цимбалюк та інших. Однак питанню реалізації доступу до інформації про стан використання природних ресурсів, оптимізації його нормативно-правового регулювання комплексних досліджень не присвячено.

Метою наукової статті є визначення державних природоресурсних кадастрів як форми доступу до публічної інформації.

Виклад основного матеріалу. З метою реалізації вимог нормативних положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» та постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» створено Єдиний державний веб-портал відкритих даних, у якому міститься 19 реєстрів: 1) Єдиний реєстр підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство; 2) Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; 3) Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»; 4) Реєстр адміністративно-територіального устрою; 5) Єдиний реєстр арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів) України; 6) Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення; 7) Реєстр методик проведення судових експертиз; 8) Державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; 9) Єдиний реєстр спеціальних бланків нотаріальних документів; 10) Державний реєстр атестованих судових експертів; 11) Єдиний реєстр нотаріусів; 12) Реєстр громадських об'єднань; 13) Реєстр громадських формувань; 14) Інформація про кількість проведених планових / позапланових перевірок та їх результати; 15) Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів; 16) Інформація про суми переplat за податковими зобов'язаннями загалом та в розрізі основних податків; 17) Інформація про нарахування податків і зборів; 18) Інформація про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування; 19) Електронний реєстр чинних, блокованих і скасованих посиленних сертифікатів відкритих ключів засвідчувальних центрів і центрів сертифікації ключів [2].

Законом України «Про доступ до публічної інформації» виділено, що відкриті дані є формою публічної інформації, яка поширюється на засадах безоплатності та вільного доступу. Характерними ознаками відкритих даних як форми публічної інформації є імперативність оприлюднення відкритих даних, що є підставою для їх подальшого використання без необхідності отримання додаткового погодження із розпорядником публічної інформації та інформації про стан використання природних ресурсів; допустимим є поширення відомостей, які містяться у базах відкритих даних як з метою отримання прибутку, так і без такої.

У сфері використання природних ресурсів визначено обов'язок ведення загальнонаціональних реєстрів таких об'єктів. Таким реєстром баз даних є відповідні природоресурсні кадастри. Попри надзвичайно важливе значення ведення природоресурсних загальнодержавних кадастрів існує низка науково-теоретичних і практичних прогалин визначення їх сутності як методів здійснення функцій публічного управління [3, с. 69–70]. Ускладнення дослідження характеристики категорії «державний кадастр» поглиблюється наявністю проблеми її відмежування від таких суміжних категорій як «юридичний кадастр», «фінансовий кадастр», «фіскальний кадастр», «правовий кадастр» тощо.

Кадастр (у перекладі із фр. "cadastre" – «реєстр») є систематизованим списком, обліком, реєстром певних об'єктів права власності, інших майнових чи особистих немайнових прав, а також відомостей, отриманих під час здійснення публічно-управлінської діяльності адміністративних органів, збір та інформаційне оброблення яких покладається на спеціально уповноваженого суб'єкта публічного управління [4, с. 11].

Необхідно визначити особливості ведення окремих видів природоресурсних державних кадастрів. Зокрема, таким є Державний земельний кадастр, який розуміється як «єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристики земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами» (ст. 1 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [5]).

Відповідно до ч. 19 ст. 21 Закону України «Про Державний земельний кадастр» «інформація про дату реєстрації заяв про внесення відомостей до Державного земельного кадастру, вхідний номер, стислий зміст заяви, а також інформація про наслідки її розгляду підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин» [5].

До Державного земельного кадастру вносяться такі відомості: відомості про межі земельної ділянки; відомості про цільове призначення; відомості про економічну оцінку земель; відомості про угіддя земельної ділянки; відомості про обмеження у використанні земель; відомості про межі частини земельної ділянки, на яку поширюється право суборенди, сервітуту; відомості про нормативну грошову оцінку земель; відомості про межі адміністративно-територіальних одиниць; відомості про речові права на земельні ділянки, які виникли до 1 січня 2013 року; відомості про розподіл земель за формами власності і видами речових прав; відомості про масив земель сільськогосподарського призначення; відомості про бонітування ґрунтів на підставі затвердженої технічної документації з бонітування ґрунтів; відомості про державний кордон України (ч.ч. 2-11 ст. 21 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [5]).

Згідно зі ст. 30 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [5] визначено імперативність обов'язку суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення інформаційної взаємодії між адміністративними органами, до компетенції яких віднесено ведення Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно за допомогою програмних засобів ведення інформаційних систем, які забезпечують його роботу у режимі реального часу.

Стаття 31 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [5] містить вимогу про забезпечення ведення Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів та інших інформаційних систем з урахуванням вимог інформаційної взаємодії. З цією метою Кабінетом Міністрів України розроблено та затверджено Порядок інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами, а також перелік відомостей, обмін якими може здійснюватися в порядку такої взаємодії [6].

Облік кількості земель та якості земельних угідь ведеться щодо власників і користувачів земельних ділянок. Облік кількості земель відображає дані, які характеризують земельні ділянки за площею, складом земельних угідь відповідно до затвердженої класифікації, розподілом земель за власниками (користувачами). Облік якості земельних угідь відображає дані, що характеризують землі за природними і набутими властивостями, впливають на їх продуктивність та економічну цінність, а також за ступенем техногенного забруднення ґрунтів (ст. 33 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [5] та ст. 203 Земельного кодексу України [7]).

Принципами ведення Державного земельного кадастру є принцип об'єктивності, достовірності та повноти оприлюднення відповідних відомостей; принцип безперервності ведення природоресурсного кадастру; принцип відкритості та доступності відомостей Державного земельного кадастру, законності їх одержання, поширення і зберігання (ст. 3 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [5]).

Прогресивним є нормативне положення, яке вказує на необхідність дотримання принципу відкритості систематизації відомостей про стан використання природних ресурсів. Це – надзвичайно важлива новела, адже вона дозволяє зробити доступними для здійснення функції громадського контролю щодо розпорядження земель як загальнодержавного, так і місцевого характеру. Натомість недоступність відомостей про стан використання природних ресурсів загалом і земельних ресурсів зокрема є перешкодою для визначення необхідних природоохоронних заходів, перспектив розвитку місцевостей, а також здійснення функцій громадського контролю.

Варто зазначити, що природні ресурси належать до еколого-економічної категорії, а тому вони можуть ставати предметом рейдерських протиправних дій, які виникають і через недобросовісність діяльності державних реєстраторів та інших осіб, уповноважених на здійснення адміністративних процедур у сфері використання природних ресурсів. Так, починаючи з 2 січня 2020 року дані Державного геокадастру є доступними для представників професійної спільноти землеустрою (зокрема, для інженерів-землевпорядників, інженерів-геодезистів, оцінювачів за експертною грошовою оцінкою та органів місцевого самоврядування) у частині отримання відомостей про земельні ділянки з використанням Публічної кадастрової карти [8; 9].

Адміністративна процедура забезпечення доступу до відомостей, що містяться у Державному геокадастрі, реалізується шляхом користування відомостями, розміщеними за посиланням на сайті Держгеокадастру шляхом звернення до розділу «Публічна кадастрова карта», розташованому в переліку «Електронних послуг» [9]. Шляхом використання ресурсу «пошукового вікна» можливо знайти за кадастровим номером чи населеним пунктом, за ким закріплена земельна ділянка, з'ясувати її тип власності, цільове призначення та площу земельної ділянки. За необхідності можна замовити витяг про земельну ділянку та її нормативну грошову оцінку.

Від рівня правової свідомості та добросовісності осіб, які використовують дані державних природоресурсних реєстрів, залежить захищеність відомостей, що розміщуються у відкритих базах даних. Однак наявність правових колізій у сфері державної реєстрації речових прав на використання природних ресурсів є передумовами вчинення численних рейдерських захоплень таких еколого-економічних об'єктів.

Шляхами подолання проблем рейдерства у державних реєстрах (кадастрах) природних ресурсів є визначення критеріїв професійної відповідності осіб, які мають доступ до інформації про облік об'єктів природокористування, їх цільове використання, сервітутні права та інші речові права. Нині відсутні спеціальні вимоги, які висуваються до осіб, уповноважених на ведення державних реєстрів природних ресурсів.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 9 Закону України «Про Державний земельний кадастр» державним кадастровим реєстратором може бути громадянин України, який має вищу землевпорядну або юридичну освіту та стаж землевпорядної або юридичної роботи не менш як два роки [5]. Відповідно до вимог службового законодавства, яке має застосовуватися з урахуванням визнання кадастрового реєстратора державним службовцем, особа, яка претендує на заняття вакантної посади кадастрового реєстратора, має бути повнолітнім громадянином України, вільно володіти державною мовою, мати ступінь вищої освіти не нижче «магістра» для посад категорій «А» і «Б»; бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

Додатково висуваються вимоги щодо вікового цензу обмеження перебування на посаді – особа, яка досягає 65-річного віку має припинити своє перебування на посаді та звільнитися за віком. Крім того, кадастровим реєстратором може бути особа з повною цивільною дієздатністю, у якої відсутня судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення чи така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; має громадянство іншої держави; не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади» [10].

Забезпеченню ефективності діяльності кадастрових реєстраторів сприятиме передбачення імперативних вимог до їх кваліфікації, зокрема шляхом доповнення чинного законодавства такими положеннями (зокрема, ст. 9 Закону України «Про Державний земельний кадастр»): «Кадастровий реєстратор діє на підставі державного свідоцтва, виданого на підставі складання державного експертного оцінювання, проведеного у порядку, визначеному чинним законодавством України». Крім того, з урахуванням значення діяльності державного кадастрового реєстратора доцільно переглянути підхід до визначення обмежень щодо наявності професійного стажу у сфері права, збільшивши вимогу щодо наявності юридичного стажу з двох років до шести років.

Висновки. Отже, до шляхів подолання рейдерства у державних кадастрах природних ресурсів необхідно віднести і забезпечення належного рівня правової свідомості населення, в тому числі користувачів земельних, водних, лісових об'єктів тощо. Однією з гарантій забезпечення речових прав особи на користування природним ресурсом (зокрема, земельною ділянкою) є присвоєння такому об'єкту кадастрового номеру. Крім того, є необхідним внесення даних щодо укладення договору оренди земельної ділянки, що захищає суб'єкта господарювання від розірвання правочину у разі, якщо він був укладений із державною установою, у статуті якої передбачено можливість розірвання правочину у разі зміни її керівництва.

Подолання виявів рейдерських атак на державні кадастри природних ресурсів пов'язується із позбавленням кадастрового реєстратора повноважень на скасування акту про державну реєстрацію земельної ділянки за умови «поділу чи об'єднання земельних ділянок; <...> якщо протягом одного року з дня здійснення державної реєстрації земельної ділянки речове право на неї не зареєстровано з вини заявника» (ч. 10 ст. 24 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [5]).

В умовах неналежного рівня здійснення громадського контролю за веденням державних кадастрів природних ресурсів надання повноважень кадастровим реєстраторам скасовувати попередній запис про належність ресурсу тому чи іншому суб'єкту створює корупційні ризики для маніпуляцій із публічною кадастровою картою України.

Список використаних джерел:

1. Дурман М.О., Тохтарова І.М. Відкриті дані як інструмент інформаційного забезпечення прозорості публічної влади. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2017. № 1. URL: nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2017_1_15.pdf.
2. Система відкритих даних у дії: Уряд відкриває понад 300 реєстрів та наборів даних. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248569951.
3. Гоштинар С. Сучасні цілі Державного земельного кадастру та їх науково-практична актуальність. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2. С. 69–73.

4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К-М. 792 с.
5. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.
6. Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між Державним земельним кадастром, іншими кадастрами та інформаційними системами : постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2013 року № 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2013-п#n10>.
7. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. №№ 3-4. Ст. 27.
8. Публічна кадастрова карта. URL: https://map.land.gov.ua/?cc=3461340.1719504707,6177585.367221659&z=6.5&l=kadastr&bl=ortho10k_all.
9. Рейдерство через Держгеокадастр: як запобігти та зберегти землю? URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/rejderstvo-cerez-derzgeokadastr-ak-zapobigti-ta-zberegiti-zemlu>.
10. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.