

УДК 349.417

*Марія Леонідівна Муравська,
молодший науковий співробітник
відділу проблем аграрного та земельного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ПРИНЦИП «ВІД ЗАГАЛЬНОГО ДО ЧАСТКОВОГО» У ЗЕМЕЛЬНО-КАДАСТРОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ УКРАЇНИ

18 грудня 1990 р. була прийнята Постанова Верховної Ради України № 563-ХІІ «Про земельну реформу» [1] (далі — Постанова), відповідно до якої з 15 березня 1991 р. всі землі Української РСР оголошені об'єктом земельної реформи. З часу прийняття Постанови пройшло 24 роки. За цей час можна підбити певні підсумки результатів реформування земельних відносин у нашій країні. Зокрема, результати проведення земельної реформи можемо побачити на Публічній кадастровій карті України [2], яка стала доступною для громадськості з 1 січня 2013 р.

Публічна кадастрова карта України свідчить передусім про невідповідність меж земельних ділянок, внесених у Державний земельний кадастр (далі — Кадастр), їх межах у натурі (на місцевості). На ній видно, що деякі земельні ділянки накладаються одна на одну, інші — відведені для ведення садівництва у межах водних об'єктів тощо.

Водночас запровадження Кадастру взагалі та відкриття Публічної кадастрової карти зокрема є результатом виконання законодавства України про кадастровий облік земельних ділянок. У зв'язку з цим виникає інтерес у проведенні аналізу чинного законодавства України на предмет наявності у ньому недоліків, які призвели до появи у Кадастрі великої кількості помилок щодо розташування земельних ділянок.

На нашу думку, для успішного проведення будь-якої реформи національного рівня, зокрема земельної реформи, нормативно-правові акти мають закріплювати план дій проведення реформи. Такий план дій щодо проведення земельної реформи України визначено зазначеною Постановою. Зокрема, в ній було заплановано до 15 березня 1991 р. виконання таких заходів для реалізації земельної реформи: проведення інвентаризації земель усіх категорій шляхом визначення ділянок, що використовуються не за цільовим призначенням, нерационально або способами, які призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки; здійснення реєстрації громадян, які бажають організувати селянське (фермерське) господарство, розширити особисте підсобне господарство, займатися індивідуальним садівництвом, одержати в користування земельні ділянки для городництва, сінокошіння і випасання худоби; проведення обліку й аналізу клопотань підприємств, установ, організацій про надання їм земель для ведення підсобного сільського господарства, колективного садівництва і городництва; розгляд обґрунтування потреб у земельних ділянках підприємств, установ і організацій, які станом на 1 листопада 1990 р. мали у користуванні ділянки для сільськогосподарських і несільськогосподарських цілей.

Водночас для ефективного проведення земельної реформи, на нашу думку, план дій щодо проведення земельної реформи має відповідати правовій моделі, яку доцільно сформулювати перед розробкою плану дій щодо проведення земельної реформи. Під правовою моделлю земельної реформи ми розуміємо комплекс взаємопов'язаних правових та організаційних заходів, виконання яких спрямоване на отримання попередньо обґрунтованої мети, досягнення якої визначене як остаточний результат успішного проведення земельної реформи.

Аналізуючи план дій, які мали бути проведені на початковому етапі земельної реформи відповідно до Постанови, хочемо звернути увагу на те, що він містить перелік заходів, які заплановано провести, проте не містить прогноз результатів, отримання яких можна трактувати як успішність

проведення земельної реформи у результаті реалізації запланованих заходів. Зміст плану дій, які мають бути виконані в рамках земельної реформи відповідно до Постанови, дає підстави для висновку, що правова модель земельної реформи на початковому етапі проведення земельної реформи сформована не була. Тому, на нашу думку, для успішного закінчення земельної реформи необхідно чітко визначити її правову модель, яка має містити такі елементи: 1) результати, які мають бути отримані внаслідок проведення земельної реформи; 2) обґрунтування комплексу заходів, запровадження яких дозволить отримати результати, визначені попередньо. Зокрема, одним із основних результатів проведення земельної реформи, досягнення якого свідчитиме про ефективність її проведення, як вбачається, є формування Кадастру, який відображатиме, крім іншого, місце розташування земельних ділянок, ідентичне місцю розташування земельних ділянок в натурі (на місцевості).

Для того щоб був сформований такий Кадастр, на наше переконання, мають бути обґрунтовані та закріплені в законодавстві основоположні принципи його формування. Такі принципи слід брати за основу для визначення заходів, запровадження яких дозволить сформувати Кадастр з мінімальною кількістю помилок у координатах поворотних кутів меж земельних ділянок, визначених шляхом проведення кадастрових зйомок. Проаналізуємо норми чинного законодавства України, які визначають принципи земельних правовідносин.

Ми вважаємо, що принципи, взяті за основу під час проведення земельної реформи України в 1991 р., мали б бути визначені основним актом земельного права — Земельним кодексом УРСР [3] (далі — ЗК УРСР), який був прийнятий 18 грудня 1990 р. (набув чинності 15 березня 1991 р.). Однак ЗК УРСР не містив статтю, яка б визначала принципи проведення земельної реформи.

Вперше принципи земельних правовідносин України були закріплені в земельному законодавстві України через 10 років після початку проведення земельної реформи — в Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 р. (далі — ЗК України) [4], який набув чинності 1 січня 2002 р. Так, у ст. 5 ЗК України закріплені такі принципи земельного законодавства України: а) поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу й основного засобу виробництва; б) забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави; в) невтручання держави у здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом; г) забезпечення раціонального використання та охорони земель; ґ) забезпечення гарантій прав на землю; д) пріоритету вимог екологічної безпеки.

1 січня 2013 р. набрав чинності Закон України «Про Державний земельний кадастр» [5] (далі — Закон), який комплексно врегулював суспільні відносини, які виникають, зокрема, при формуванні Кадастру. Слід зазначити, що у ст. 3 цього Закону визначені принципи Кадастру, до яких віднесені такі: обов'язковості внесення відомостей про всі його об'єкти; єдності методології ведення; об'єктивності, достовірності та повноти відомостей; внесення відомостей виключно на підставі та відповідно до цього Закону; відкритості та доступності відомостей, законності їх одержання, поширення і зберігання; безперервності внесення відомостей про об'єкти, що змінюються; документування всіх відомостей.

Виникає запитання: які принципи, закріплені у ст. 3 Закону та в ст. 5 ЗК України, покладені в основу правового регулювання формування Кадастру, зокрема, в частині правового забезпечення його наповнення даними про межі та координати поворотних кутів земельних ділянок. Відповідно до ст. 193 ЗК України Кадастр — це єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах кордонів України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами. Тобто зміст Кадастру складається із таких складових, як державна геоінформаційна система відомостей про землі, юридичні дані про земельні ділянки (цільове призначення земельних ділянок, обмеження у їх використанні, дані про оцінку земель, про розподіл земель між власниками і користувачами), інформація про якісну характеристику земель.

Крім того, згідно з п. «б» ст. 195 ЗК України основними завданнями ведення Кадастру є застосування єдиної системи просторових координат і системи ідентифікації земельних ділянок.

Водночас згідно з п. 1 ст. 5 Закону ведення Кадастру здійснюється шляхом, крім іншого, створення відповідної державної геодезичної та картографічної основи, яка визначається та надається відповідно до цього Закону.

Отже, створення геодезичної та картографічної основи, застосування єдиної системи просторових координат, а також створення державної геоінформаційної системи відомостей про землі, розташовані в межах кордонів України, є обов'язковою умовою формування Кадастру. Відповідно, для аналізу змісту принципу, який мав би бути покладений в основу формування Кадастру, проаналізуємо літературу, яка роз'яснює механізм формування геодезичної мережі та механізм планування території.

Зокрема, Н. Яковлев зазначає, що Державну геодезичну мережу створюють постадійно, дотримуючись принципу переходу «від загального до часткового». Під принципом «від загального до часткового» автор розуміє дотримання певного порядку формування геодезичної мережі, а саме: першочергово створюється астрономо-геодезична мережа, яка складається з крупних споруд, наступним кроком є створення геодезичної мережі другого порядку. При цьому за основу беруться дані астрономо-геодезичної мережі першого порядку. Необхідно наголосити, що геодезична мережа другого порядку є більш детальною, ніж астрономо-геодезична мережа першого порядку. Далі геодезичні мережі нижчих порядків продовжують будувати до отримання щільності пунктів, яка вимагається [6, с. 40].

У земельпорядній літературі також наголошується на важливості принципу «від загального до часткового» для проведення земельпорядних робіт. Так, Л. Татарінцев обґрунтовує зміст принципу «від загального до часткового» при проведенні земельпорядних робіт шляхом визначення послідовності розробки земельпорядної документації різного рівня. Тобто відповідно до принципу «від загального до часткового» першочергово розробляються схеми земельпорядкування територій вищого рівня управління (адміністративного району), потім розробляються схеми земельпорядкування територій меншого рівня управління (внутрігосподарського земельпорядкування), далі — робочий проект [7, с. 73].

З зазначеного випливає висновок про важливість принципу «від загального до часткового» для формування геодезичної мережі та планування території України. Відповідно, цей принцип важливий і для створення системи геопросторових даних (зокрема щодо визначення інформації про межі та координати поворотних точок земельних ділянок), яка, як зазначалось, є однією зі складових Кадастру. Адже такі дані системи геопросторових даних як межі та координати поворотних точок земельних ділянок визначаються з урахуванням даних державної геодезичної мережі, а формування масивів земельних ділянок здійснюється з урахуванням правил та принципів планування території. У зв'язку з цим, зважаючи на те, що в основі формування геодезичної мережі та планування території покладений принцип «від загального до часткового», можемо зробити висновок, що система геопросторових даних Кадастру має формуватися з урахуванням принципу «від загального до часткового», який в чинному законодавстві України не закріплений.

Під принципом «від загального до часткового» в земельно-кадастрових правовідносинах необхідно, на нашу думку, розуміти основоположну ідею, згідно з якою формування Кадастру та ведення землеустрою на нижчому рівні управління здійснюється з урахуванням даних та умов, визначених на вищому рівні управління.

Отже, принцип «від загального до часткового», на основі якого, як доведено, доцільно формувати дані Кадастру, пропонуємо закріпити у ст. 5 ЗК України в такій редакції: «...основою земельних правовідносин є принцип “від загального до часткового”». Крім того, цей принцип пропонуємо закріпити у ст. 3 Закону в такій редакції: «Державний земельний кадастр ведеться на основі принципу “від загального до часткового”».

З урахуванням пропозиції закріпити принцип «від загального до часткового» в земельному законодавстві України систему геопросторових даних Кадастру щодо визначення інформації про межі та координати земельних ділянок доцільно, на наше переконання, формувати в такій послідовності: визначення меж території України (з урахуванням меж спірних з іншими державами територій), визначення меж адміністративно-територіальних одиниць України від найвищого рівня управління до найменшого рівня управління, визначення меж кварталів та меж земельних ділянок. Така послідовність наповнення Кадастру інформацією про територіальні одиниці України, на нашу думку,

дозволить істотно зменшити кількість помилок у ньому щодо визначення геопросторових даних, зокрема меж та координат поворотних точок кожної земельної ділянки.

Слід зазначити, що певною мірою принцип «від загального до часткового» був відображений у завданні, закріпленому в Постанові, згідно з яким мала бути проведена інвентаризація земель усіх категорій до 15 березня 1991 р. Однак хоча 21 березня 2013 р. була прийнята постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель» [8], завдання земельної реформи щодо проведення інвентаризації земель усіх категорій не виконане до моменту написання цієї статті. Тому можемо погодитися з А. Мартином, який зазначає, що неповнота та неточність відомостей про всі земельні ділянки у даних Кадастру стали наслідком того, що в Україні із початку земельної реформи не проводилася суцільна інвентаризація земель, а також неодноразово застосовувалися методи адміністративно-командного «пришвидшення» приватизації земель [9, с. 35–36].

У результаті проведеного дослідження можемо зробити такі висновки:

1. Успішному проведенню земельної реформи в Україні, а також формуванню Кадастру, який відображатиме, крім іншого, місце розташування земельних ділянок, ідентичне місцю розташування земельних ділянок в натурі (на місцевості), сприятиме закріплення принципу «від загального до часткового» в земельному законодавстві України;

2. Принцип «від загального до часткового» в земельно-кадастрових правовідносинах — це основоположна ідея, згідно з якою формування Кадастру та ведення землеустрою на нижчому рівні управління здійснюється з урахуванням даних та умов, визначених на вищому рівні управління;

3. Принцип «від загального до часткового» запропоновано закріпити у таких нормативно-правових актах України: 1) у ст. 5 ЗК України; 2) у ст. 3 Закону.

Список використаних джерел

1. *Про земельну реформу* : Постанова Верховної Ради України від 18 грудня 1990 р. № 563-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 100 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/563-12>.
2. *Публічна кадастрова карта України* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.map.land.gov.ua/kadastrova-karta>.
3. *Земельний кодекс України* від 18 грудня 1990 р. № 561-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 98100 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561-12>.
4. *Земельний кодекс України* від 25 жовтня 2001 р. № 2768-ІІІ // Офіційний вісник України. — 2001. — № 46. — Ст. 2038.
5. *Про Державний земельний кадастр* : Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 60. — Ст. 2401.
6. *Яковлев Н. В.* Высшая геодезия : учеб. для вузов / Н. В. Яковлев. — М. : Недра, 1989. — 445 с.
7. *Татаринцев Л. М.* Основы рационального природопользования: основы землеустройства : учеб. пособие : в 3 ч. / Л. М. Татаринцев. — Барнаул : Изд-во АГАУ. — 2007. — Ч. II. — 111 с.
8. *Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель* : постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2012 р. № 513 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 44. — Ст. 1701.
9. *Мартин А. Г.* Проблеми державного земельного кадастру в Україні / А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. — 2011. — № 3. — С. 33–50.

Муравська М. Л. Принцип «від загального до часткового» у земельно-кадастрових правовідносинах України

Проаналізовано чинне законодавство України на предмет наявності недоліків, які призвели до тривалого проведення земельної реформи в Україні. Доведено, що про ефективність проведення земельної реформи свідчатиме формування Державного земельного кадастру, який відображатиме, крім іншого, місце розташування земельних ділянок, ідентичне місцю розташування земельних ділянок в натурі (на місцевості). Проаналізовано принципи, покладені в основу формування Державного земельного кадастру відповідно до чинного законодавства України. Досліджено природу принципу «від загального до часткового» в земельно-кадастрових правовідносинах України та надане його визна-

чення. Доведено, що закріплення у земельному законодавстві України принципу «від загального до часткового» сприятиме формуванню Державного земельного кадастру України.

Ключові слова: земельна реформа, завершення, кадастр, принцип, від загального до часткового.

Муравская М. Л. Принцип «от общего к частному» в земельно-кадастровых правоотношениях Украины

Проанализировано действующее законодательство Украины на предмет наличия недостатков, которые привели к длительному проведению земельной реформы в Украине. Доказано, что об эффективности проведения земельной реформы будет свидетельствовать формирование Государственного земельного кадастра, который будет отображать, помимо иного, место расположения земельных участков, идентичное месту расположения земельных участков в натуре (на местности). Проанализированы принципы, положенные в основу формирования Государственного земельного кадастра в соответствии с действующим законодательством Украины. Исследована природа принципа «от общего к частному» в земельно-кадастровых правоотношениях Украины и дано его определение. Доказано, что закрепление в земельном законодательстве Украины принципа «от общего к частному» будет способствовать формированию Государственного земельного кадастра Украины.

Ключевые слова: земельная реформа, завершение, кадастр, принцип, от общего к частному.

Muravska M. Principle «from general to particular» in the legal land cadastral relations of Ukraine

It analyzed the current legislation of Ukraine for the presence of deficiencies that led to a long land reform in Ukraine. It is proved that the effectiveness of land reform would indicate the formation of the State Land Cadastre, which will show, among other, the location of the land, the identical location of land in kind (on the ground). We analyzed the principles underlying the formation of the State Land Cadastre in accordance with the current legislation of Ukraine. The nature of the principle «from general to specific» in cadastre legal relations of Ukraine and given his determination. It is proved that consolidation in land laws of Ukraine the principle of «from the general to the particular» will contribute to the formation of the State Land Cadastre of Ukraine.

Key words: land reform, completion, cadastre, principle, from general to particular.

УДК 343

*Армен Сабірович Нерсисян,
науковий співробітник
відділу проблем кримінального права,
кримінології та судоустрою
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
адвокат,
кандидат юридичних наук*

ПРАВО НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ: ЦІННІСНІ АСПЕКТИ

Забезпечення прав і свобод людини та громадянина є найважливішою ціллю і завданням держави, яке здійснюється у різноманітних формах, однією з яких є право судового оскарження порушень прав людини (судовий захист).

Так, ст. 10 Загальної декларації прав людини 1948 р. визначає, що кожна людина для визнання її прав та обов'язків і для встановлення обґрунтованості пред'явленого їй кримінального обвинувачення має право на основі повної рівності на те, щоб її справа була розглянута прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом [1].

Розкриває сутність цієї норми ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. У цій нормі, зокрема, зазначено, що кожен має право на справедливий і публіч-