

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

БОРОВИЦЬКА АНАСТАСІЯ ГЕННАДІЇВНА

УДК 349.6(477)

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЕДЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО ВОДНОГО КАДАСТРУ УКРАЇНИ**

12.00.06 – земельне право; аграрне право;
екологічне право; природоресурсне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор **Гетьман Анатолій Павлович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, проректор з наукової роботи, заслужений діяч науки і техніки України, академік Національної академії правових наук України.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор **Єрмоленко Володимир Михайлович**, Національний університет біоресурсів і природокористування України, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В.З. Янчука;

кандидат юридичних наук, доцент **Зуєв Віталій Анатолійович**, Університет митної справи та фінансів, завідувач кафедри цивільного, господарського та екологічного права.

Захист відбудеться 31 березня 2017 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розіслано 28 лютого 2017 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В. Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. 21 березня 2014 р. Україна підписала політичну частину Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, відповідно до ст. 114 якої наша держава зобов'язалася поступово адаптувати існуюче й майбутнє законодавство до *acquis* ЄС. Регуляторне зближення розпочалося безпосередньо з дати підписання цієї Угоди й поступово, послідовно і невпинно має поширитися на всі елементи *acquis* ЄС. З огляду на це внутрішня політика Сторін Угоди має ґрунтуватися на спільних принципах, таких як стабільність і дієвість демократичних інституцій, однаковість і єдність правового регулювання окремих правових інститутів, що зумовлює зміну підходів до організаційно-правового забезпечення державних кадастрів природних ресурсів, зокрема державного водного кадастру.

Відповідно до Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. № 2818-VI основні стратегічні цілі й завдання державної екологічної політики полягають у стабілізації та поліпшенні стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем. Усе це потребує повної, об'єктивної й науково обґрунтованої інформації про природні ресурси, в тому числі водні, яка міститься в державних кадастрах.

Таким чином, правове регулювання ведення державного водного кадастру як однієї з функцій державного управління набуває особливого значення у зв'язку з отриманням достовірних і повних даних про кількісні та якісні характеристики водних об'єктів, раціональне використання і визначення придатних до споживання водних ресурсів, надходженням об'єктивної інформації про господарське навантаження та антропогенне забруднення водних об'єктів. Закріплення в чинному законодавстві положення про відкритість водного кадастру надає можливість використовувати його дані в різних сферах суспільного життя всіма суб'єктами господарювання, починаючи з державних органів влади й закінчуючи зацікавленою фізичною особою, що потребує внесення відповідних змін до чинного законодавства для повної реалізації права вільного доступу до інформації про стан довкілля.

Таким чином, вибір теми дослідження зумовлений необхідністю обґрунтування нових теоретичних і нормативних підходів до організації ведення державного водного кадастру України, визначення його місця в системі екологічного права, більш чіткого розподілу повноважень між органами, які формують його зміст, а також створення єдиного суб'єкта його ведення.

Науково-теоретичну базу дослідження склали праці таких українських вчених у галузі

екологічного та земельного права: В. І. Андрейцева, Г. В. Анісімової, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкової, В. Л. Бредіхіної, А. П. Гетьмана, О. В. Донець, Т. В. Єрмолаєвої, В. М. Єрмоленка, В. А. Зуєва, І. І. Каракаша, В. В. Костицького, М. В. Краснової, Н. Р. Малишевої, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка, С. В. Разметаєва, А. К. Соколової, П. В. Тихого, О. М. Ткаченко, М. К. Черкашиної, В. С. Шахова, Ю. С. Шемшученко, В. В. Шеховцова, М. В. Шульги, З. В. Яремак та ін.

Обґрунтуванню окремих дисертаційних положень сприяли роботи відомих дослідників питань теорії держави і права, зокрема С. С. Алексєєва, О. С. Іоффе, А. М. Колодія, В. В. Копейчикова, Р. З. Лівшиця, М. Н. Марченко, О. В. Петришина, С. В. Поленіної, М. П. Рабіновича, Т. Н. Радько, В. Н. Ронжина, Л. С. Явича, адміністративного права – Б. В. Авер'янова, Ю. П. Битяка, а також напрацювання вчених у галузі державного управління – Е. С. Навасардової та М. В. Пономарьова.

Комплексність об'єкта дослідження зумовила необхідність використання в дисертаційній роботі результатів досліджень у галузях екології, геодезії, картографії та гідрології таких науковців, як В. В. Гребіня, С. С. Дубняка, С. А. Дубняка, З. К. Іофіна, З. О. Котика, А. І. Кривульченка, М. Г. Лихогруда, В. М. Ліпінського, В. Б. Мокіна, Л. М. Перовича, В. А. Сташука, М. Г. Ступеня, В. О. Федорця, О. В. Чунарьова та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано на кафедрі екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до цільових комплексних програм: «Правове забезпечення реалізації політики держави на пріоритетних напрямках економічного розвитку та у сфері екологічної безпеки» (державна реєстрація № 0111U000962) та «Проблеми вдосконалення правового регулювання користування природними ресурсами та комплексами в Україні» (державна реєстрація № 0116U006161). Тема дослідження затверджена на засіданні вченої ради Національного юридичного університету України імені Ярослава Мудрого (протокол № 1 від 5 вересня 2014 р.).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертації є встановлення особливостей, специфіки та змісту правового регулювання ведення державного водного кадастру України; формулювання власних наукових висновків за означеною темою; обґрунтування пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері ведення державного водного кадастру.

Відповідно до поставленої мети окреслено такі завдання дослідження:

- висвітлити історико-правові засади формування та забезпечення ведення державного водного кадастру;
- розкрити сутність та сформулювати авторське визначення поняття «державний водний кадастр»;
- визначити теоретичну сутність, зміст та принципи ведення державного водного кадастру;

- проаналізувати особливості ведення державного водного кадастру;
- охарактеризувати сучасний стан і місце державного водного кадастру в системі екологічного права;
- визначити суб'єктний склад та його повноваження в галузі ведення державного водного кадастру;
- сформулювати визначення поняття «кадастрова інформація», з'ясувати її сутність та зміст;
- оцінити стан сучасної правової бази з питань ведення державного водного кадастру, виявити прогалини та сформулювати шляхи вдосконалення законодавства в цій сфері.

Об'єктом дослідження стали суспільні відносини, що складаються в процесі ведення державного водного кадастру України.

Предмет дослідження – правове регулювання ведення державного водного кадастру України.

Методи дослідження. Відповідно до поставленої мети та завдань, у роботі були використані як загальнонаукові (діалектичний, системно-структурний, історико-правовий, метод аналогії, правового моделювання, догматичний), так і спеціально-наукові методи (порівняльно-правовий, формально-юридичний).

Основним у процесі дослідження став діалектичний метод пізнання явищ і процесів, який дозволив визначити стан, напрями та перспективи розвитку наукових досліджень у галузі правового регулювання ведення державного водного кадастру та вдосконалення законодавства у зазначеній сфері. Використання історико-правового методу дозволило визначити становлення та розвиток правового регулювання ведення державного водного кадастру на території України. Порівняльно-правовий і формально-юридичний методи було застосовано при аналізі положень нормативно-правових актів країн-членів Європейського Союзу та СНД. Для дослідження систематики функціонування органів виконавчої влади при веденні державного водного кадастру використовувався системно-структурний метод, а за допомогою догматичного методу було сформульовано визначення та висновки відповідно до мети дослідження. Метод аналогії дозволив з урахуванням досвіду зарубіжних країн зробити висновок про необхідність закріплення в чинному законодавстві України положення про відкритість і доступність даних, які містяться у державному водному кадастрі. При формуванні конкретних пропозицій щодо модернізації чинного законодавства України застосовано метод правового моделювання.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що подана на захист робота є першим в Україні комплексним теоретичним дослідженням, яке присвячено встановленню особливостей, специфіки та змісту правового регулювання ведення державного водного кадастру України та розробленню напрямів його подальшого вдосконалення.

Основні теоретичні й практичні результати дисертаційної роботи конкретизуються в таких положеннях:

уперше:

– науково обґрунтовано юридичні визначення наступних понять: а) державний водний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про водні об'єкти на території України (їх юридичний статус, кількісні та якісні характеристики, а також інші природні властивості), дані якої використовуються в процесі здійснення управління, контролю, використання та охорони державного водного фонду; б) принципи ведення державного водного кадастру – нормативно встановлені основні положення, які відображають процес здійснення діяльності з організації його ведення і застосування його відомостей; в) кадастровий процес – діяльність спеціально уповноважених державних органів управління та інших суб'єктів зі створення, формування та функціонування державних кадастрів природних ресурсів, спрямована на досягнення певного результату (в першу чергу формування, а в подальшому наповнення інформацією єдиної системи, що містить відомості про правовий, економічний та господарський стан природних ресурсів), надання відповідної екологічної інформації, яка здійснюється на основі приписів, що містяться в процесуальних нормах екологічного права;

– наведено наукову класифікацію принципів ведення державного водного кадастру: а) у сфері збору та обробки кадастрової інформації; б) у сфері використання кадастрової інформації; в) у сфері контролю за веденням державного водного кадастру;

– сформульовано рівні збору та обліку кадастрової інформації, яка вноситься до державного водного кадастру, залежно від прав та обов'язків уповноважених суб'єктів (перший рівень – подання звітної інформації до регіональних, обласних або міжрайонних відділів управління водних ресурсів; другий рівень – подання інформації до Басейнового управління водних ресурсів; третій рівень – передача зведеної інформації від Басейнового управління водних ресурсів до Державного агентства водних ресурсів України);

– визначено необхідність усунення прогалин у процесуальній регламентації ведення державного водного кадастру щодо строків надання відповідної інформації; в переліку органів, що беруть участь у формуванні державного водного кадастру, та виду інформації, яку вони зобов'язані надавати; в порядку внесення змін до кадастру та принципах, на яких базується ведення й закріплення відкритості даних державного водного кадастру;

удосконалено:

– обґрунтування положень структури інституту управління як міжгалузевого комплексного функціонального інституту екологічного права, у рамках якого знаходиться складний правовий інститут (система правових норм, що регулює якісно однорідні суспільні відносини по веденню природоресурсних кадастрів), який охоплює низку простих інститутів обумовлених веденням

кадастрів стосовно значної кількості природних об'єктів;

– визначення поняття «ведення державного водного кадастру», яке розглядається у вузькому (діяльність спеціально уповноважених державних органів управління та інших суб'єктів з формування, оброблення та зберігання даних про водні об'єкти та обсяг їх використання) і в широкому сенсі (сукупність складних технологічних, гідрологічних і юридичних заходів діяльності, спрямованої на формування державного водного кадастру як геоінформаційної системи (підготовчі роботи, збирання відповідних відомостей про водні об'єкти та суб'єкти водокористування, їх своєчасне, повне та достовірне включення до такої системи)) та його співвідношення з поняттям «кадастровий процес»;

набули подальшого розвитку наукові положення щодо:

– визначення поняття «кадастрова інформація», під яким пропонується розуміти всебічні, об'єктивні, достовірні, оперативні, сучасні, науково обґрунтовані, своєчасно внесені, офіційні, захищені, зручні для сприйняття та використання, юридично визначені та законні дані (відомості) про природні, економічні та юридичні характеристики природних об'єктів, що містяться в державних кадастрах;

– вдосконалення державного управління в галузі ведення державного водного кадастру шляхом законодавчого закріплення процедурного механізму взаємодії галузевих органів;

– теоретичного розуміння, що інформаційне наповнення державного водного кадастру як геоінформаційної системи повинно складатися з трьох структурних компонентів: апаратного та програмного комплексів (забезпечують техніко-технологічні можливості системи – збір, обробку, зберігання та аналіз різнопланової інформації), а також інформаційного блоку (бази даних), який містить дані для проведення геоінформаційного моделювання та картографування.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що вони можуть бути використані: у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки еколого-правових проблем ведення державного водного кадастру, визначення нових напрямків розвитку законодавства в цій сфері; у правотворчій діяльності – для модернізації чинного законодавства України у сфері ведення природоресурсних кадастрів, в тому числі водного, шляхом розробки окремого розділу «Кадастри природних ресурсів» у майбутньому Екологічному кодексі України та внесення змін до низки підзаконних нормативно-правових актів; у правозастосовній діяльності – для покращення функціонування різних органів державної влади щодо ведення державного водного кадастру; у навчальному процесі – при підготовці навчально-методичної літератури та викладання курсу «Екологічне право», а також спецкурсів еколого-правового спрямування.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, обговорені, схвалені та рекомендовані до захисту кафедрою екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Наукові

доробки, отримані під час дослідження, були оприлюднені на таких науково-практичних конференціях: «Юридична осінь 2012 р.» (м. Харків, 13 листопада 2012 р.); «Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України» (м. Харків, 9 листопада 2012 р.), «Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права» (м. Харків, 6 грудня 2013 р.); «Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России» (г. Москва, 19 марта 2015 г.).

Публікації. Основні ідеї та результати дисертаційної роботи викладено у 10 наукових публікаціях, п'ять з яких опубліковано у фахових збірниках наукових праць України, одна – у зарубіжному виданні, а також у чотирьох випусках матеріалів наукових конференцій.

Структура дисертації обумовлена предметом, метою та завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації – 228 сторінок, з яких основний текст становить 178 сторінок, список використаних джерел налічує 429 найменування на 45 сторінках, 5 додатків – на 5 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено стан наукової розробки проблеми, з'ясовано зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито наукову новизну й практичне значення одержаних результатів, наведено дані щодо їх апробації та публікації.

Розділ 1. «Загальнотеоретичні основи ведення державного водного кадастру в Україні» складається з чотирьох підрозділів, присвячених дослідженню історико-правових аспектів формування відомостей про водні об'єкти, визначенню поняття та мети ведення державного водного кадастру, його місця як інституту в системі екологічного права, принципи реалізації.

У підрозділі 1.1. *«Історико-правові аспекти формування відомостей про водні об'єкти»* досліджено історичний розвиток правового регулювання ведення водного кадастру. Акцентовано увагу на тому, що процес виникнення та розвитку водного законодавства й кадастрової справи мав певні відмінності залежно від існуючого на той час державного ладу.

На основі аналізу наукових робіт, які прямо чи опосередковано торкаються даної проблематики, та законодавства в зазначеній сфері здійснено періодизацію становлення правових основ ведення кадастрової справи на території сучасної України та запропоновано виділити п'ять основних історичних періодів: перший – Київської Русі, другий – Гетьманщини, третій – Російської імперії, четвертий – СРСР, п'ятий – роки незалежності України. Перші три періоди

історичного розвитку характеризувалися тим, що водний об'єкт розглядався лише в сукупності із земельною ділянкою і право на воду та користування водним потоком належало земельному власнику. Самостійних зводів інформації щодо стану водних об'єктів на той час ще не існувало. Детальний розгляд нормативно-правових актів СРСР дозволив констатувати, що з розвитком радянського законодавства стало можливим говорити про існування окремих кадастрів природних ресурсів, в тому числі й водного, які ґрунтувалися на єдиних для СРСР правилах та вимогах. Окрім того, доведено, що сучасному водному кадастру України певною мірою властиві зміст і порядок ведення, що сформувалися за час його розвитку за радянських часів.

У підрозділі 1.2. «Державний водний кадастр: еколого-правові аспекти його ведення, поняття та мета» проведено системний аналіз наукових праць з екологічного права, земельного права, а також норм міжнародного та вітчизняного законодавства України щодо дослідження сучасного розуміння суті та поняття державного водного кадастру.

Дослідження нормативно-правової бази у галузі ведення державного водного кадастру дозволило виявити недоліки у законодавстві, одним з яких є відсутність закріпленого поняття водного кадастру у Водному кодексі України, який є головним нормативно-правовим актом, що регулює водні правовідносини. Така ситуація є неприйнятною й потребує негайного вирішення шляхом внесення відповідних змін до ст. 28 Водного кодексу України. Аналіз міжнародного та зарубіжного законодавства дозволяє дійти висновку, що правові засади ведення водного кадастру у світі, з одного боку, є схожими з українським законодавством (наприклад, визначення водного кадастру через звід відомостей), а з іншого – мають суттєві відмінності (наприклад, у країнах ЄС водний кадастр представлено як систему інформації щодо кількісного та якісного стану вод, яка доступна й відкрита для широкого кола користувачів).

Порівняння доктринальних підходів щодо визначення державного водного кадастру, врахування міжнародного досвіду та необхідності оперативного отримання інформації про стан, якість та кількість водних об'єктів в умовах сьогодення дозволило сформувати сучасне поняття державного водного кадастру як єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про водні об'єкти на території України (їх юридичний статус, кількісні та якісні характеристики, а також інші природні властивості), дані якої використовуються в процесі здійснення управління, контролю, використання та охорони державного водного фонду України.

У підрозділі 1.3. «Поняття та принципи ведення державного водного кадастру» обґрунтовано наукову позицію щодо представлення ведення державного водного кадастру як у широкому, так і вузькому розумінні. Це зумовлено тим, що, з одного боку, даний процес представлено як діяльність спеціально уповноважених державних органів управління та інших суб'єктів (спеціалізованих підприємств, установ, організацій) з формування, оброблення та зберігання даних про водні об'єкти (їх юридичний статус, кількісні та якісні характеристики, інші

природні властивості) та обсяг їх використання, з іншого – як сукупність складних технологічних, гідрологічних і юридичних заходів діяльності, спрямованої на формування державного водного кадастру як геоінформаційної системи (підготовчі роботи, збирання відповідних відомостей про водні об'єкти та суб'єктів водокористування, їх своєчасне, повне та достовірне включення до такої системи, а також надання відповідної кадастрової інформації).

Проаналізовано підходи до розуміння як загальних принципів права, так і принципів екологічного права, що пропонують представники юридичної науки. Враховуючи специфіку об'єкта дослідження, запропоновано класифікувати їх за видами та метою діяльності з ведення державного водного кадастру, а саме: 1) принципи регулювання суспільних відносин у сфері збору та обробки кадастрової інформації – басейнового управління, комплексності та системності, єдності системи та технології ведення, безперервності, оперативності та своєчасності, інформаційної взаємодії; 2) принципи регулювання суспільних відносин у сфері використання кадастрової інформації – відкритості кадастрової інформації, обов'язковості використання кадастрової інформації, достовірності та повноти даних, документованості; 3) принципи регулювання суспільних відносин у сфері контролю за веденням державного водного кадастру – наукової обґрунтованості, об'єктивності та законності кадастрової інформації, концентрації та взаємозв'язку повноважень.

Підрозділ 1.4. «Місце державного водного кадастру в системі екологічного права» присвячено дослідженню суті поняття правового інституту, основних видів правових інститутів та визначенню місця державного водного кадастру в системі екологічного права.

Акцентовано увагу на тому, що ведення природоресурсних кадастрів, у тому числі й водного, розглядається як функція управління, а отже, є складовою інституту управління. Для того, щоб зрозуміти, яке місце в системі екологічного права належить нормам, що регулюють ведення державного водного кадастру, необхідно спочатку визначитися з місцем і структурою інституту управління.

Зроблено висновок, що інститут управління є міжгалузевим функціональним комплексним інститутом, який виникає на стику суміжних неоднорідних галузей права – екологічного та адміністративного. Неоднорідність цих галузей обумовлена наявністю різних предметів правового регулювання; між такими галузями права існує тільки певний функціональний зв'язок, що виникає під час регламентації відповідних суспільних відносин, які «стикуються». Так, норми адміністративного права регламентують насамперед передумову виникнення екологічних управлінських відносин і лише в загальних рисах визначають їх зміст. Але наповненість такого інституту буде мати все ж таки екологічний характер, оскільки регулює сукупність суспільних відносин у сфері діяльності суб'єктів управління з охорони та використання навколишнього природного середовища.

На підставі аналізу науково-теоретичної бази доведено, що в рамках міжгалузевого комплексного функціонального інституту екологічного управління систему правових норм, які регулюють якісно однорідні суспільні відносини, що виникають з приводу ведення природоресурсних кадастрів, необхідно розглядати як складний правовий інститут, що охоплює низку простих інститутів (субінститутів), формування яких обумовлено значною кількістю природних об'єктів, відносно яких здійснюється ведення кадастрів (земельний, водний, лісовий тощо). У цьому випадку ведення державного водного кадастру утворює самостійний правовий інститут екологічного управління, оскільки він має всі специфічні риси простого інституту, сформульовані в теорії права, і якому притаманні власні принципи.

Розділ 2. «Державний водний кадастр як елемент організаційно-правового механізму охорони довкілля» складається з трьох підрозділів і присвячений дослідженню системи органів, до компетенції яких віднесено ведення державного водного кадастру, розгляду правових заходів, за допомогою яких відбувається збір та обробка кадастрової інформації, а також визначенню поняття кадастрової інформації та порядку її надання.

У підрозділі 2.1. «Суб'єкти державного управління в галузі ведення державного водного кадастру України» проаналізовано систему органів державного управління у галузі ведення водного кадастру (органи загальної та спеціальної компетенції) та їх повноваження на основі чинних нормативно-правових актів. Зроблено висновок, що головною проблемою ведення державного водного кадастру в питаннях, пов'язаних із суб'єктним складом, є велика кількість органів, уповноважених вести державний водний кадастр, що призводить до дублювання функцій, невиправданого затягування виконання кадастрових робіт і розпорошення відповідальності між суб'єктами.

Зазначено, що у формуванні даних кадастру за розділом «Поверхневі води» беруть участь 29 державних установ та організацій, за розділом «Підземні води» – 20, а за розділом «Водокористування» – 45. Така ситуація з надмірною кількістю органів виникла тому, що кожному з цих органів підконтрольні й підвітні певні установи та організації, які фактично формують і наповнюють зміст водного кадастру. Останні також мають власну складну структуру, засоби та способи отримання інформації, що формує сутність останнього.

Обґрунтовано необхідність створення єдиного органу з ведення державного водного кадастру, а в ідеальному вигляді – ведення всіх природоресурсних кадастрів. Таким органом, наприклад, може стати Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Це надасть можливість створити чітку систему ведення кадастрів і налагодити взаємодію між ними, а також забезпечити поступовий перехід від одновидових до багатовидового кадастру, що, у свою чергу, дозволить значно скоротити видатки на адміністративну складову ведення кадастрів, спростити порядок доступу до інформації в кадастрах та уникати дублювання однієї й тієї ж

інформації в різних кадастрах.

Підрозділ 2.2. «Правові заходи ведення державного водного кадастру України. Кадастровий процес» присвячено характеристиці правових заходів ведення державного водного кадастру, кадастрового процесу та співвідношенню останнього з веденням державного водного кадастру й кадастрів взагалі.

Проаналізовано характер взаємозв'язку та співвідношення між такими поняттями, як «ведення» та «кадастровий процес», і доведено, що вони співвідносяться як частина і ціле. Кадастровий процес буде виступати як загальне поняття, а ведення державного водного кадастру – як його частина, яка, відповідно, має певні особливості, викликані специфікою об'єкта щодо якого ведеться кадастр. Так, специфічною для кожного кадастру буде процес збору інформації, вид отриманих даних, кількісні та якісні характеристики природного об'єкта тощо.

Окремо розглянуто систему заходів, за допомогою яких наповнюється зміст державного водного кадастру (облік, паспортизація, інвентаризація). У ході дослідження нормативно-правових актів визначено основні недоліки у правовому регулюванні реалізації останніх та запропоновано шляхи їх виправлення.

Зроблено висновок, що в діючому екологічному законодавстві відсутнє повне регулювання щодо провадження з ведення державного водного кадастру. Саме це ускладнює практичну реалізацію матеріальних норм екологічного права, які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі ведення водного кадастру. Для заповнення прогалин у процесуальній регламентації зазначеного провадження запропоновано розробити й внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення державного водного кадастру» від 08.04.1996 р. № 413 щодо: строків надання відповідної інформації; переліку органів, які беруть участь у формуванні водного кадастру, та виду інформації, яку вони зобов'язані надавати; порядку внесення змін до кадастру; принципів, на яких базується ведення державного водного кадастру, та закріплення відкритості його даних.

У *підрозділі 2.3. «Поняття кадастрової інформації: її сутність та зміст»* на основі вивчення та аналізу фахової літератури й чинного законодавства України сформульовано визначення поняття кадастрової інформації, встановлено її теоретичну сутність, виокремлено основні ознаки та визначено співвідношення останньої з екологічною інформацією. Зроблено висновок, що, з одного боку, кадастрова інформація є джерелом екологічної інформації, а з іншого – різновидом екологічної інформації, тобто її складовим елементом.

Наголошено, що інформація про стан довкілля не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом. У той же час законодавством можуть бути встановлені певні виключення.

Наступним етапом вдосконалення українського інформаційного законодавства має стати його систематизація та кодифікація – розробка й прийняття Інформаційного кодексу України, який

чітко визначить суб'єктів, максимально врахує їх права та законні інтереси, забезпечить єдині підходи та принципи до регламентації відносин в інформаційному просторі, а також надасть визначення низці термінів в інформаційній сфері, як власне і визначення інформації.

ВИСНОВКИ

У дисертації зроблено теоретичне узагальнення й запропоновано вирішення наукового завдання, яке полягає у встановленні особливостей, специфіки та змісту правового регулювання ведення державного водного кадастру. Виходячи з викладених у роботі теоретичних положень, результатів вивчення сучасних наукових напрацювань у галузі ведення державного водного кадастру, аналізу національного законодавства України та зарубіжного правового досвіду в даній сфері, сформульовано низку висновків, які можуть мати як теоретичне, так і практичне значення і зводяться до наступних основних положень:

1. Становлення правових основ ведення кадастрової справи на території України можна характеризувати п'ятьма основними історичними періодами: перший – Київської Русі, другий – Гетьманщини, третій – Російської імперії, четвертий – СРСР, п'ятий – незалежної України. Перші три періоди характеризуються тим, що самостійних зводів інформації у будь-якій формі щодо водних об'єктів не існувало. Записи щодо їх стану були нерозривно пов'язані з землею, а інформація фіксувалася в поземельних кадастрах. Період СРСР відзначився формуванням та розвитком водного кадастру як окремого зводу відомостей про водні об'єкти. І, нарешті, п'ятий період характеризується розвитком законодавства з ведення державного водного кадастру за роки незалежності України. Сучасному водному кадастру України певною мірою властиві зміст і порядок ведення, які сформувалися за радянських часів.

2. На основі аналізу міжнародного й зарубіжного законодавства визначено, що правові засади ведення державного водного кадастру у світі, з одного боку, є схожими з українським законодавством (наприклад, визначення водного кадастру через звід відомостей), а з іншого – мають суттєві відмінності, оскільки кожній країні притаманні свої національні ознаки: політика, економічна діяльність, правова система, рівень забезпечення природними ресурсами тощо (наприклад, в ЄС водний кадастр представлено у вигляді системи інформації про кількісний і якісний стан вод, яка доступна й відкрита для широкого кола користувачів).

3. Доведено, що інститут управління є міжгалузевим комплексним функціональним інститутом екологічного права, до якого входить складний інститут ведення природоресурсних кадастрів. Складовим елементом останнього є ведення державного водного кадастру, який являє собою окремий правовий інститут екологічного права, оскільки йому притаманні риси простого інституту, визначені в теорії права.

4. Сформульовано поняття державного водного кадастру як єдиної державної

геоінформаційної системи відомостей про водні об'єкти на території України (їх юридичний статус, кількісні та якісні характеристики, а також інші природні властивості), дані якої використовуються в процесі здійснення управління, контролю, використання та охорони державного водного фонду. Державний водний кадастр призначений забезпечувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, зацікавлених фізичних і юридичних осіб інформацією про водні ресурси. Крім того, дані, що складають його зміст, використовуються для оцінки та прогнозування змін гідрологічних і гідрогеологічних умов, ресурсів водних об'єктів; розробки схем комплексного використання та охорони водних ресурсів; підготовки та видачі дозволів на водокористування; державного контролю за використанням та охороною водних об'єктів; вирішення спірних питань, що виникають у зв'язку з використанням водних об'єктів тощо. Вичерпну інформацію щодо особливостей гідрологічного режиму водних об'єктів обов'язково використовують під час проектування і будівництва гідротехнічних споруд, гідроелектростанцій, мостів, автошляхів, водосховищ, каналів, меліоративних систем, а також для прогнозування і попередження загрози та розвитку небезпечних стихійних гідрологічних явищ на річках України.

5. Встановлено, що загальні принципи права і принципи екологічного права створюють цілісну систему, яка відображає правове регулювання певних відносин. Запропоновано визначення принципів здійснення діяльності, пов'язаної з веденням державного водного кадастру, як нормативно встановлених основних положень, які відображають процес здійснення діяльності з організації ведення державного водного кадастру і застосування його відомостей, а також їх класифікацію за видами та метою діяльності ведення водного кадастру, а саме: 1) принципи регулювання суспільних відносин у сфері збору та обробки кадастрової інформації – басейнового управління, комплексності та системності, єдності системи та технології ведення, безперервності, оперативності та своєчасності, інформаційної взаємодії; 2) принципи регулювання суспільних відносин у сфері використання кадастрової інформації – відкритості кадастрової інформації, обов'язковості використання кадастрової інформації, достовірності та повноти даних, документованості; 3) принципи регулювання суспільних відносин у сфері контролю за веденням державного водного кадастру – наукової обґрунтованості, об'єктивності та законності кадастрової інформації, концентрації та взаємозв'язку повноважень. Наголошено, що базовим принципом ведення державного водного кадастру має стати басейновий принцип.

6. Констатовано, що в системі державних органів, які уповноважені вести водний кадастр, наразі немає повноцінної взаємодії й чіткого розподілу повноважень, що призводить до дублювання їх функцій, невиправданого затягування виконання кадастрових робіт і розпорошення відповідальності між ними. Наголошено на необхідності розрізняти роль органів, які ведуть кадастри, та тих, що забезпечують їх ведення. До перших віднесено органи, які оперативно

наповнюють даними кадастри та є розпорядниками відповідної бази даних, другі повинні тільки надавати інформацію, необхідну для ведення кадастру, і мають можливість отримувати її для повсякденної діяльності. В системі державних органів уповноважених вести кадастри природних ресурсів необхідно сформувати єдині правила ведення всіх кадастрів і поступово переходити від однovidових до багатовидового кадастру.

7. Запропоновано теоретичне визначення поняття «ведення державного водного кадастру» та встановлено його співвідношення з поняттям «кадастровий процес», які співвідносяться як частина і ціле. Ведення державного водного кадастру необхідно розглядати як у вузькому, так і в широкому сенсі. У вузькому сенсі – це діяльність спеціально уповноважених державних органів управління та інших суб'єктів (спеціалізованих підприємств, установ, організацій) з формування, оброблення та зберігання даних про водні об'єкти (їх юридичний статус, кількісні та якісні характеристики, а також інші природні властивості) та обсяг їх використання. В широкому сенсі ведення державного водного кадастру слід розуміти як сукупність складних технологічних, гідрологічних і юридичних заходів діяльності, спрямованої на формування державного водного кадастру як геоінформаційної системи (підготовчі роботи, збирання відповідних відомостей про водні об'єкти та суб'єкти водокористування, їх своєчасне, повне та достовірне включення до такої системи).

8. Проведення з ведення водного кадастру можна поділити на чотири стадії, а саме: виконання підготовчих робіт (основним завданням цієї стадії є виконання попередніх заходів, необхідних для наступної систематизації відомостей про правовий, природний і господарський стан водних ресурсів); збирання необхідних відомостей про водні ресурси (ця стадія включає в себе дії, пов'язані з обліком, паспортизацією, інвентаризацією, отриманням якісних характеристик та звітної інформації щодо водокористування тощо); занесення зібраних відомостей до кадастрової документації (завдання цієї стадії полягає в оформленні зведених відомостей про правовий, природний та господарський стан водного об'єкта, а також постійні та змінні у часі властивості); надання кадастрової інформації (на цій стадії відбувається реалізація закріпленого в чинному законодавстві України положення про відкритість кадастрової інформації, а також забезпечення реалізації визначеного Конституцією України права вільного доступу до інформації про стан довкілля й права на її поширення).

9. Під «кадастровою інформацією» пропонується розуміти всебічні, об'єктивні, достовірні, оперативні, сучасні, науково обґрунтовані, своєчасно внесені, офіційні, захищені, зручні для сприйняття та використання, юридично визначені та законні дані (відомості) про природні, економічні та юридичні характеристики природних об'єктів, що містяться в державних кадастрах.

Доведено, що кадастрова інформація, з одного боку, є складовою екологічної інформації, а з іншого – її джерелом.

10. Шляхами вдосконалення практичної діяльності у галузі ведення державного водного кадастру є: удосконалення нормативно-правової бази з питань ведення державного водного кадастру; створення організаційних передумов належного ведення державного водного кадастру; достатнє фінансування кадастрових робіт і діяльності з ведення державного водного кадастру; надання статусу відкритої інформації, що міститься в кадастрах, та ін.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Боровицька А. Г. Історико-правові передумови формування й розвитку кадастрової справи щодо стану водних об'єктів України / А. Г. Боровицька // Право і суспільство : наук. журнал. – Дніпропетровськ, 2015. – Вип. 5-2. – Ч. 3. – С. 133–141.

2. Боровицька А. Г. Теоретико-правові основи визначення державного водного кадастру / А. Г. Боровицька // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – Херсон, 2015. – Вип. 3. – Т. 2. – С. 36–40.

3. Боровицька А. Г. Державний водний кадастр : принципи ведення / А. Г. Боровицька // Jurnalul juridicnational: teories i practica. S.R.L. (Национальный юридический журнал: теория и практика, г. Кишинёв, Республика Молдова). – 2015. – № 4 (14). – С. 95–100.

4. Боровицька А. Г. Ведення державного водного кадастру як інститут екологічного права [Електронний ресурс] / А. Г. Боровицька // Порівняльно-аналітичне право : електронне видання. – 2015. – Вип. 3. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/3_2015/39.pdf.

5. Боровицька А. Г. Принцип басейнового управління як основа ведення державного водного кадастру / А. Г. Боровицька // Право та інновації : наук.-практ. журн. / редкол.: Ю. С. Атаманов та ін. – Харків : Право, 2016. – № 3 (15). – С. 87–93.

6. Боровицька А. Г. Співвідношення понять «ведення державного водного кадастру» та «кадастровий процес» / А. Г. Боровицька // Проблеми законності : зб. наук. праць. – Харків, 2016. – Вип. 134. – С. 152–164.

7. Боровицька А. Г. Актуальні питання кодифікації водного законодавства України і його гармонізація із законодавством ЄС / А. Г. Боровицька // Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України : зб. тез наук. доп. учасників «круглого столу» (м. Харків, 9 листопада 2012 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана ; НУ «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Харків, 2012. – С. 173–175.

8. Боровицька А. Г. Співпраця між Україною та Європейським Союзом у галузі водних ресурсів / А. Г. Боровицька // Юридична осінь 2012 року : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 13 листопада 2012 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана ; НУ «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Харків: Право, 2012. – С. 301–303.

9. Боровицька А. Г. Становлення та розвиток правового регулювання державного водного кадастру України / А. Г. Боровицька // Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права : матеріали «круглого столу» : зб. тез наук. доп. (м. Харків, 6 грудня 2013 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана ; НУ «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Харків : Право, 2013. – С. 248–251.

10. Боровицкая А. Г. Водный кадастр как источник информации о состоянии водных ресурсов в процессе планирования и развития городов / А. Г. Боровицкая // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 19 марта 2015 г.) / сост. и отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, М. В. Пономарёв. – М. : Изд-во МИИГАиК, 2015. – С. 283–289.

АНОТАЦІЯ

Боровицька А. Г. Правове регулювання ведення державного водного кадастру України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2017.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню правового регулювання ведення державного водного кадастру України. Запропоновано визначення базових правових категорій «державний водний кадастр», «ведення державного водного кадастру», «принципи ведення державного водного кадастру», «кадастрова інформація», «кадастровий процес» та визначено місце державного водного кадастру в системі екологічного права. Розглянуто історико-правові аспекти формування відомостей про водні об'єкти та проаналізовано розвиток законодавства у даній сфері. Досліджено суб'єктний склад державного управління в галузі ведення державного водного кадастру, визначено основні недоліки в його функціонування та запропоновано шляхи їх подолання. Обґрунтовано доцільність створення та функціонування багатовидового кадастру природних ресурсів, сформульовано рівні збору та обліку кадастрової інформації, яка вноситься до державного водного кадастру, проаналізовано заходи, за допомогою яких здійснюється збір, обробка, групування, узагальнення та фіксація кадастрової інформації. Зроблено теоретичні висновки, окреслено низку проблем, які потребують невідкладного вирішення та сформульовано пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства, що дозволить удосконалити правове регулювання ведення державного водного кадастру України.

Ключові слова: водні об'єкти, державний водний кадастр, кадастрова інформація, інститут екологічного права, кадастровий процес, ведення державного водного кадастру, заходи збору

кадастрової інформації.

АННОТАЦИЯ

Боровицкая А. Г. Правовое регулирование ведения государственного водного кадастра Украины. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2017.

В диссертации на основании изучения научной литературы, законодательных и других нормативно-правовых актов проведено комплексное исследование правового регулирования ведения государственного водного кадастра Украины. Осуществлён историко-правовой анализ развития законодательства в указанной области и предложена периодизация формирования правового регулирования ведения государственного водного кадастра на территории современной Украины. Кроме того, государственный водный кадастр предлагается рассматривать в качестве единой государственной геоинформационной системы сведений о водных объектах на территории Украины (их юридический статус, количественные и качественные характеристики, а также другие природные свойства), данные которой используются в процессе осуществления управления, контроля, использования и охраны государственного водного фонда Украины.

Сформулировано определение «ведение государственного водного кадастра», которое предлагается рассматривать как в узком, так и в широком смысле. Рассмотрены принципы ведения государственного водного кадастра, сформулировано их определение и предложена классификация.

Рассмотрены мероприятия, с помощью которых осуществляется сбор, обработка, группировка, обобщение и фиксация кадастровой информации (учёт, паспортизация, инвентаризация), очерчен ряд проблем, требующих безотлагательного решения, и сформулированы предложения по их устранению.

Исследован субъектный состав государственного управления в области ведения государственного водного кадастра, определены основные недостатки в его работе и предложены возможные варианты их преодоления. Обосновано позицию о целесообразности создания и функционирования многовидового кадастра природных ресурсов.

Предложено теоретическое определение дефиниции «кадастровая информация», определена её правовая природа, сущность и признаки. Акцентируется внимание на том, что следующим этапом совершенствования украинского информационного законодательства должна стать его систематизация и кодификация – разработка и принятие Информационного кодекса

Украины.

На основании проведённого исследования сделаны теоретические выводы, обозначен ряд проблем, требующих разрешения и сформулированы предложения по изменению действующего законодательства, что позволит усовершенствовать правовое регулирование ведения государственного водного кадастра Украины.

Ключевые слова: водные объекты, государственный водный кадастр, кадастровая информация, институт экологического права, кадастровый процесс, ведение государственного водного кадастра, мероприятия сбора кадастровой информации.

SUMMARY

Borovytska A. G. Legal regulation of maintenance of the state water cadastre of Ukraine. – On the right for a manuscript.

Dissertation for obtaining a scientific degree of the Candidate of Legal Sciences on specialty 12.00.06 – Land Law; Agrarian Law; Environmental Law; Natural Resources Law. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2017.

The thesis is devoted to the complex research of the legal regulation of maintenance of the state water cadastre of Ukraine and conducted on the basis of studying of scientific literature, legislative and other regulatory acts.

The author defined the meaning of basic legal categories such as: «state water cadastre», «the maintenance of the state water cadastre», «the principles of maintenance of the state water cadastre», «cadastral information», «cadastral process»; identified the place of the state water cadastre in the system of environmental law; analyzed the historical and legal aspects of forming of information about the water bodies; considered the development of legislation in the mentioned sphere; researched the subject composition of the state governance in the field of maintenance of the state water cadastre; revealed the basic dysfunction in its work and offered possible options of their elimination; justified the position on the feasibility of establishing and functioning of multispecies cadastre of natural resources; argued the proposal about the necessity of improvement practical activities in the sphere of maintenance of the state water cadastre of Ukraine.

On the background of the conducted research the theoretical conclusions were made, a number of problems that require the decision were outlined, and the proposals for amending the current legislation were formed, which would enable to improve the legal regulation of maintenance of the state water cadastre of Ukraine.

Key words: water bodies, state water cadastre, cadastral information, institute of environmental law, cadastral process, maintenance of the state water cadastre of Ukraine, measures of the gathering of cadastral information.

Відповідальний за випуск:
кандидат юридичних наук, доцент Бредіхіна В. Л.

Підп. до друку 20.02.2017. Формат 60x90^{1/16}
Папір офсетний. Віддрук. на ризографі.
Ум. друк. арк. 0.7. Обл.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 1648.

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, Харків, вул. Пушкінська, 77