

Юлія В. Лобунько  
**ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ  
ПРИРОДООХОРОННОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ**

*У статті досліджено існуючий стан інформаційного забезпечення формування базової основи екологічного каркасу природоохоронного землекористування – територій природно-заповідного фонду України та державного земельного кадастру. Доведено взаємозалежність кадастру природно-заповідного фонду України та державного земельного кадастру. Запропоновано модель Державного кадастру територій природно-заповідного фонду, яка включає два блоки.*

*Ключові слова:* природоохоронне землекористування; інформаційне забезпечення; природно-заповідний фонд; державний земельний кадастр.

*Рис. 2. Літ. 17.*

Юлія В. Лобунько  
**ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ  
ПРИРОДООХРАННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

*В статье исследовано существующее положение информационного обеспечения формирования базовой основы экологического каркаса природоохранного землепользования – территорий природно-заповедного фонда Украины. Доказана взаимозависимость кадастра природно-заповедного фонда Украины и государственного земельного кадастра. Предложена модель Государственного кадастра территорий природно-заповедного фонда, которая включает в себя два блока.*

*Ключевые слова:* природоохранное землепользование; информационное обеспечение; природно-заповедный фонд; государственный земельный кадастр.

Yulia V. Lobunko<sup>1</sup>  
**INFORMATION SUPPORT FOR ENVIRONMENTAL LAND USE**

*The article studies the current state of information support for basic ecological framework of environmental land use – the territories of the natural reserve fund of Ukraine. The interdependence between the Cadastre of natural reserve fund of Ukraine and the State Land Cadastre is demonstrated. A two-block model of State Cadastre of territories within the natural reserved fund is proposed.*

*Keywords:* environmental land use; information support; natural reserve fund; the State Land Cadastre.

**Постановка проблеми.** Суттєве підвищення ефективності державного управління природокористуванням, в т.ч. землекористуванням, в Україні пов'язується з удосконаленням організаційно-правового механізму ведення кадастру природно-заповідного фонду. Так, відповідно до ст. 8 «Основні засоби збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду» Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [2] збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду як найбільш цінної частини природоохоронного землекористування забезпечується шляхом: встановлення заповідного режиму; організації систематичних спостережень за станом заповідних природних комплексів та об'єктів; проведення комплексних досліджень. Ефективна організація і функціонування природно-заповідного фонду відповідно до положень ст. 44 «Економічні засоби забезпечення організації і

<sup>1</sup> State Ecological Academy of Postgraduate Education and Management, Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

функціонування природно-заповідного фонду» забезпечуються на основі використання таких економічних засобів, як економічного обґрунтування організації та розвитку природно-заповідного фонду та економічної оцінки територій та об'єктів природно-заповідного фонду, ведення їх кадастру [2]. Таким чином, кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду є однією із складових інформаційного забезпечення формування природоохоронного землекористування. Разом з тим, існуюче наповнення інформацією про стан заповідних природних комплексів та об'єктів та їх режим не забезпечують ефективного формування та функціонування природоохоронного землекористування в Україні.

**Аналіз основних досліджень та публікацій.** Досліджуючи праці українських вчених, таких як В.М. Будзяк [4], Д.С. Добряк [6], В.М. Другак [7], О.Ф. Ковалишин [8], Р.М. Курильців [9], О.С. Новоторов [10], А.М. Третяк [13–15] та інших у сфері природоохоронного землекористування, можна зауважити, що стан інформаційного забезпечення формування та функціонування природоохоронного землекористування в умовах нових земельних відносин України є мало досліджуваним.

**Невирішені частини проблеми.** Важливими і наразі невирішеним є питання взаємоузгодженості інформаційної бази державного земельного кадастру та кадастру територій природно-заповідного фонду, інформації про права на землю та інші природні ресурси із виокремленням територій, які мають обмеження у використанні землі та інших природних ресурсів. Одночасно недостатність інформаційного наповнення кадастру територій природно-заповідного фонду як основного інформаційного забезпечення формування природоохоронного землекористування призводить до малоефективного використання природного потенціалу земельних та інших природних ресурсів.

**Метою дослідження** є удосконалення складу та змісту кадастру територій природно-заповідного фонду як основного інформаційного джерела формування та функціонування базової основи екологічного каркасу природоохоронного землекористування в умовах нових земельних відносин України – територій природно-заповідного фонду.

**Основні результати досліджень.** В Україні хронічні недоліки державного управління природними ресурсами пов'язуються також з неналежним станом державного кадастру територій природно-заповідного фонду (ПЗФ). Зволікається державна реєстрація територій і об'єктів ПЗФ як територіальних обмежень у державному земельному кадастрі. Поточні дані щодо державного обліку земель ПЗФ, на думку Т.В. Тимочко, не публікуються взагалі [12]. Державна реєстрація обмежень і обтяжень, передбачена ст. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», не проводиться [2]. Методична база державного кадастру ПЗФ майже 10 років знаходиться на початковій стадії формування і впровадження.

Державною службою заповідної справи Мінекобезпеки на основі обробки і узагальнення інформації щодо територій та об'єктів ПЗФ країни лише у 2006 р. вперше була підготовлена експериментальна кадастрова документація територій та об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення [5]. Кадастрова документація опрацьовувалась відповідно до вимог Інструкції про зміст і складан-

ня документації державного кадастру територій і об'єктів ПЗФ України, затвердженої Мінприроди України від 16 лютого 2005 р. № 67 [3]. Інструкцією визначено склад документації кадастру територій та об'єктів ПЗФ, передбачено єдиний підхід до збору відомостей і заповнення кадастрових форм територій та об'єктів ПЗФ, встановлено організаційні вимоги до ведення кадастру. Але кадастрова документація щодо територій та об'єктів ПЗФ країни, яка опрацьовується відповідно до даної інструкції, переобтяжена надмірною детальною науковою інформацією, що ускладнює можливість користуватись нею. Інструкція, на наш погляд, потребує суттєвого удосконалення з урахуванням набутого досвіду ведення кадастру ПЗФ та приведення її змісту до норм прийнятого у 2011 р. базового Закону України «Про державний земельний кадастр» [1].

На значну частину територій природно-заповідного фонду відсутні актуалізовані достовірні планово-картографічні матеріали. Обмеження і обтяження щодо використання цінних природних комплексів на конкретних земельних ділянках ПЗФ та назарезервованих територіях для їх наступного заповідання у ПЗФ не встановлюються відповідно до вимог Закону України «Про державний земельний кадастр». Зокрема, обмеження (обтяження) у використанні земельних та інших природних ресурсів не реєструються у державному земельному кадастрі та не фіксуються у кадастрі ПЗФ. Відповідно, правовий режим територій і об'єктів ПЗФ загальнодержавного та місцевого значення, який не пройшов державної реєстрації, не має законодавчо визначеного статусу, і як результат, не забезпечує необхідного збереження та використання як природоохоронних територій. Без державної реєстрації та відповідного фінансового забезпечення інтересу у дотриманні лише задекларованих, а не оформлених у договорах із суб'єктами права на землю обмежень (обтяжень), їх ефективність сумнівна, про що свідчить багаторічна вітчизняна практика.

Одночасно необхідно відмітити, що ст. 6 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» встановлено, що території та об'єкти, які мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську, а також історико-культурну цінність, підлягають комплексній охороні, порядок здійснення якої визначається положенням щодо кожної з таких територій та об'єктів [2]. Разом з тим, поняття «особлива цінність» та «комплексна охорона» в цьому законі не визначені. Відповідно не визначені критерії і показники, за якими повинен здійснюватися їх облік. У зв'язку з цим, можливе вільне трактування умов та вимог до формування і функціонування територій ПЗФ, що негативно позначається на ефективності їх управління.

Кадастрові геоінформаційні системи в країнах світу вважаються однією з найважливіших базових форм інформаційного забезпечення прийняття ефективних управлінських рішень. Кадастри формуються як упорядковані сучасні інформаційні системи про правове, природне, господарське, економічне та просторове положення об'єктів, відносно яких мають прийматись ефективні управлінські рішення. Так, на сьогодні склалось найбільш широке визначення земельного кадастру, схвалене ООН: «кадастр – це заснована на земельних ділянках (парцелах) сучасна земельна інформаційна система, яка містить записи щодо прав на нерухомість, обмеження і обтяження. Визначено, що

кадастр може бути призначений: по-перше, для фіскальних цілей (наприклад, оцінки та рівноправного оподаткування); по-друге, для правових цілей (наприклад, реєстрації передачі права власності на природні ресурси), допомоги в управлінні і використанні землі та інших природних ресурсів (наприклад, планування та інших цілей), що створює умови для стійкого розвитку та охорони навколишнього середовища» [17].

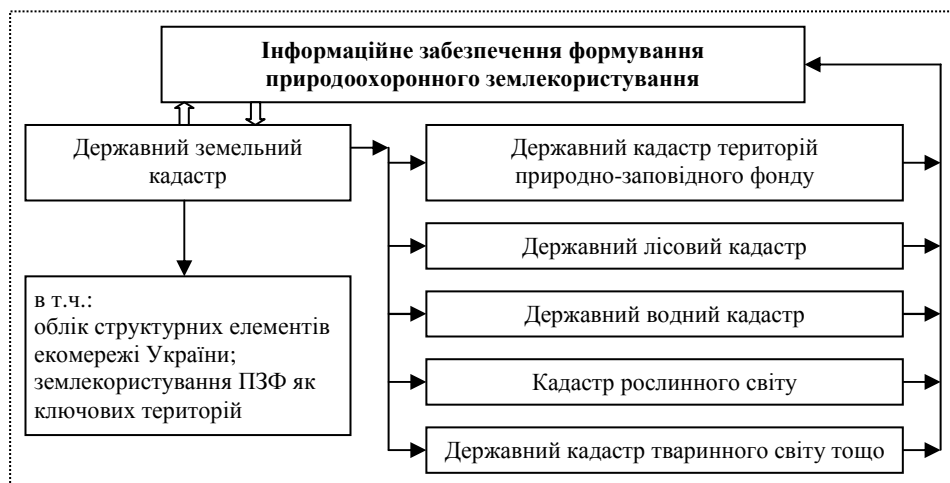
Така сутність кадастру відображає його зростаючу роль в природоохоронній діяльності в багатьох країнах світу. В цих країнах став запроваджуватись на базі уніфікованої системи збору інформації багатоцільовий (земельний) кадастр, що об'єднує різні галузеві кадастри і реєстри (у т.ч. ґрунтів, рослинності, тваринного світу, ландшафтів, комунікацій, населення, забудов, землекористувань). Вбачається доцільним використати цей досвід в Україні. У широкому розумінні сучасні багатоцільові кадастри забезпечують відчутні переваги у наступних сферах: ефективному управлінні публічними і приватними землями; зростанні впевненості і захисті прав суб'єктів права на землю; ефективності податкової політики; удосконаленні системи передачі прав власності; стимулюванні ринку землі; зростанні безпечності кредитів та інвестицій; підтримці земельного планування та управління [11].

Разом з тим, кадастр територій ПЗФ, маючи різні функції в галузі екологічних відносин та організації використання і охорони природних ресурсів територій, не відповідає сучасним загальноприйнятим вимогам у світовій практиці щодо його поняття та сутності.

У цьому зв'язку зазначимо, що під природоохоронним землекористуванням розуміється територіальний комплекс оптимальних взаємозв'язків ґрунту, організмів і атмосфери через склад і структуру угідь, систему організації і методів використання землі та інших природних ресурсів на різних правах власності як об'єкт права, об'єкт економічних, екологічних та інших земельних відносин визначеної частина єдиного земельного фонду України [16, 31]. Разом з тим, науково обґрунтоване, ефективне управління формуванням природоохоронного землекористування в широкому значенні цього поняття вимагає всесторонньої і доступної інформації про земельні та інші природні ресурси, яка повинна задовільняти вимогам, визначеним земельним та природоохоронним законодавством.

У цьому контексті відзначимо, що під формуванням природоохоронного землекористування розуміється складний і тривалий процес організаційно-господарських, інженерно-технічних і правових змін складу земельних угідь та функціонального використання земель, які впливають на співвідношення територіальних умов здійснення природоохоронних функцій землекористуванням, зокрема, збільшення площі екологічностабілізуючих угідь, формування культурних ландшафтів та територій і об'єктів ПЗФ, зміну режиму землекористування та інтенсивності використання земельних угідь. Цей процес вимагає відповідного інформаційного забезпечення про земельні, лісові, водні та інші природні ресурси та права на них, що обумовлює створення багатофункціональної інформаційної системи, яка б забезпечила ефективну організацію природоохоронного землекористування. Наше розуміння такої системи приведено на рис. 1, де державний земельний кадастр згідно ст. 2 Закону України

«Про державний земельний кадастр», є основою ведення інших кадастрів природних ресурсів [1].



*Рис. 1. Логіко-змістовна модель багатофункціональної системи інформаційного забезпечення формування природоохоронного землекористування, авторська розробка*

Враховуючи взаємозалежність кадастру природно-заповідного фонду України та державного земельного кадастру, нами пропонується модель Державного кадастру територій природно-заповідного фонду (рис. 2), яка включає:

блок № 1 – взаємоузгодження складових та елементів із Державним земельним кадастром;

блок № 2 – власне самостійні складові та елементи кадастру територій природно-заповідного фонду.

Дані блоки, своєю чергою, повинні базуватися на лісовому, водному та кадастрах рослинного і тваринного світу.

Таким чином вбачається, що кадастр територій ПЗФ як інформаційна система має узгоджуватися із земельним кадастром в частині обліку територіальних зон структурних елементів екомережі України (основними складовими є території ПЗФ як ключові), які за своєю сутністю є територіальними обмеженнями (обтяженнями) у використанні земель та інших природних ресурсів.

**Висновок.** Кадастр територій природно-заповідного фонду в умовах нових земельних відносин України є основним інформаційним джерелом щодо формування та функціонування базової основи екологічного каркасу природоохоронного землекористування – територій природно-заповідного фонду. Враховуючи взаємозалежність кадастру, природно-заповідного фонду України та державного земельного кадастру пропонується модель Державного кадастру територій природно-заповідного фонду, яка включає: блок № 1 – взаємоузгодження складових та елементів із Державним земельним кадастром та блок № 2 – самостійні складові та елементи кадастру територій природно-заповідного фонду. Одночасно вбачається, що кадастр територій природно-

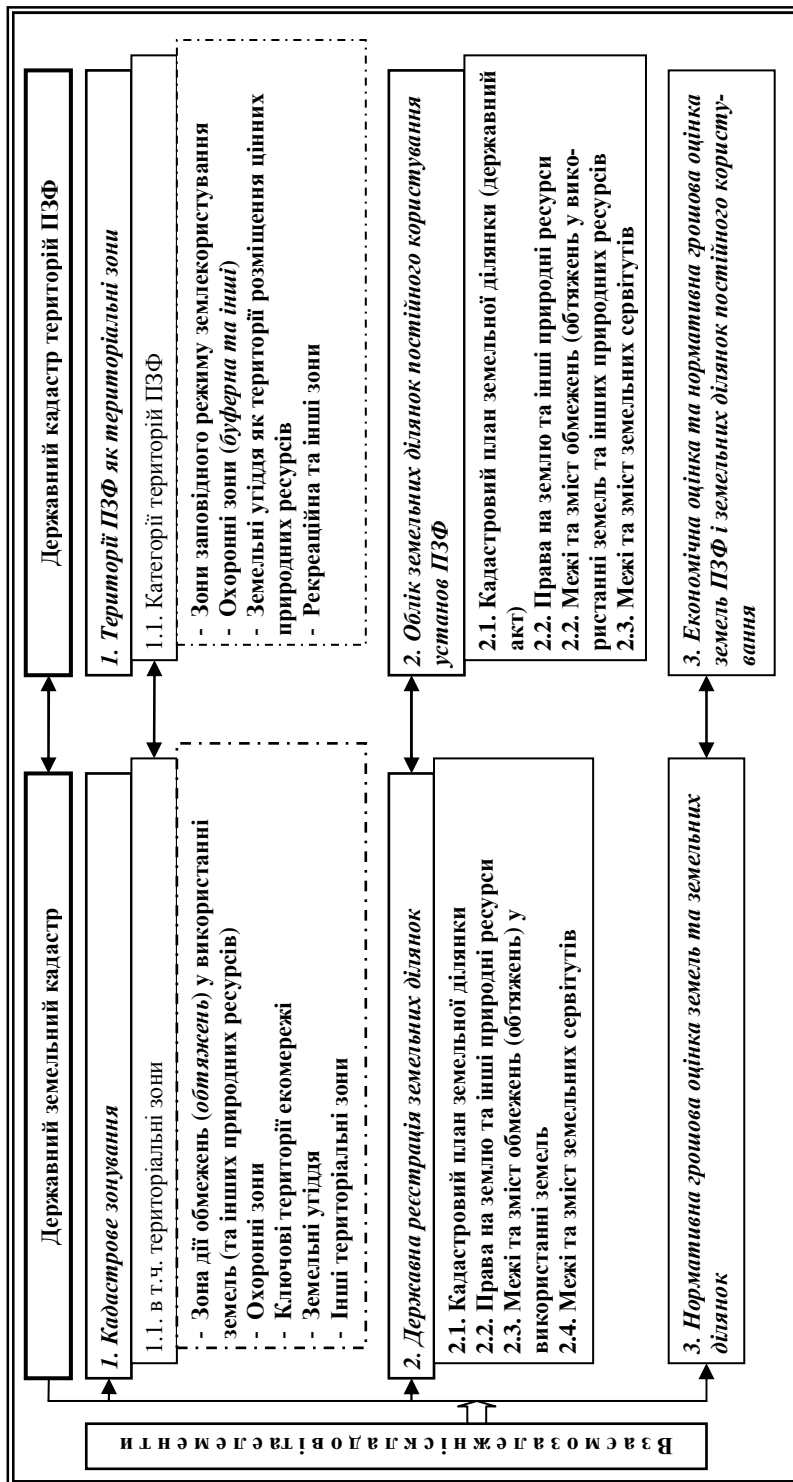
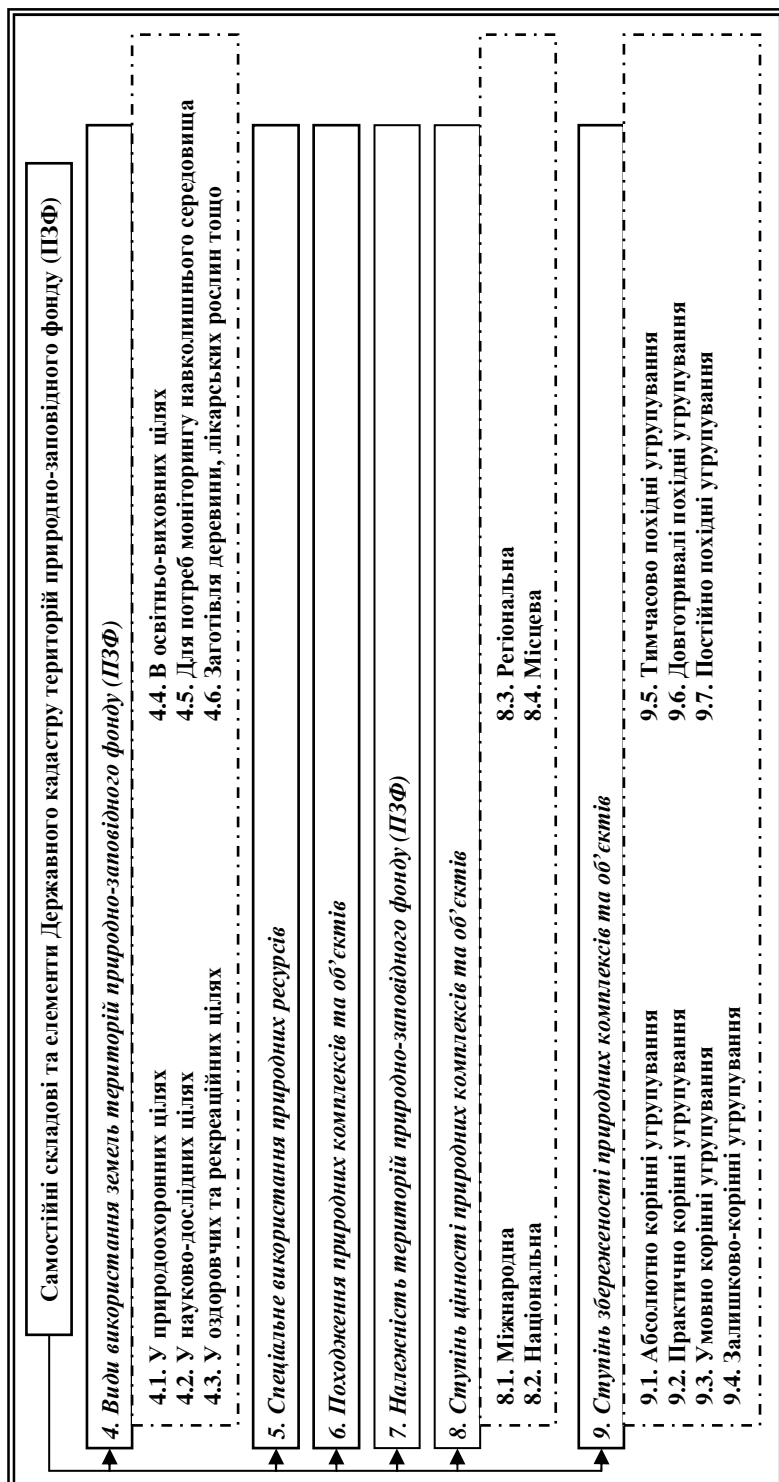


Рис. 2. Логіко-змістова модель Державного кадастру територій природно-заповідного фонду (Блок № 1 – взаємоузгодження складових та елементів із Державним земельним кадастром), спільна розробка автора з науковим керівником, проф. В.М. Третяк



**Закінчення рис. 2. Логіко-змістова модель Державного кадастру територій природно-заповідного фонду (Блок № 2 – самостійні складові та елементи), спільна розробка автора з науковим керівником, проф. В.М. Третяк**

заповідного фонду як інформаційна система повинен узгоджуватися із земельним кадастром в частині обліку територіальних зон структурних елементів екомережі України, які за своєю сутністю є територіальними обмеженнями (обтяженнями) у використанні земель та інших природних ресурсів.

1. Про державний земельний кадастр: Закон України від 7.07.2011 № 3613-VI // zakon.rada.gov.ua.

2. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 № 2456-XII // zakon.rada.gov.ua.

3. Про затвердження Інструкції про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: Наказ Мінприроди України від 16.02.2005 № 67 // zakon.rada.gov.ua.

4. Будзяк О.С. Організаційно-економічний механізм екологічнобезпечного використання земель України: Дис... докт. екон. наук: 08.00.06. – К., 2008. – 469 с.

5. Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду станом на 01.01.06 / Державна служба заповідної справи Мінприроди України. – К., 2006. – 311 с.

6. Добряк Д.С., Бабміндра Д.І. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах. – К.: Урожай, 2006. – 336 с.

7. Друзак В.М. Теоретичні та методичні основи економіки землекористування. – К.: ЦЗРУ, 2004 – 129 с.

8. Ковалишин О.Ф. Облік кількості земель, земельних ділянок та землекористування юридичних осіб сформованих на різних правах: стан та проблеми в умовах євроінтеграційних процесів // Землевпорядний вісник. – 2015. – №8. – С. 37–41.

9. Курильців Р.М. Концепція мультифункціонального землекористування як стратегічний напрям розвитку системи інтегрованого управління // Землевпорядний вісник. – 2015. – №8. – С. 32–36.

10. Новоторов О.С. Економіка землегосподарювання: теорія, методологія: Монографія. – К.: ДКС центр, 2009. – 628 с.

11. Сидоренко В.Н. Земельний кадастр: зарубешний опыт ведення // Экологическое право. – 2013. – №4. – С. 41–45.

12. Тимочко Т.В. Проблеми функціонування природоохоронних територій в Україні та шляхи їх розв'язання // Бібліотека Всеукраїнської екологічної ліги. – Серія: Стан навколишнього середовища. – 2014. – №1. – С. 5–9.

13. Третьак А.М. Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування: Монографія. – Херсон: Грін Д.С., 2012. – 440 с.

14. Третьак А.М. Концептуальні засади розвитку багатофункціональної моделі земельного кадастру в Україні // Землевпорядний вісник. – 2014. – №4. – С. 22–26.

15. Третьак А.М. Проблеми і практика нормування у галузі земельних відносин і землекористування // Земельне право України. – 2006. – №4. – С. 47–54.

16. Третьак В.М., Лобунько Ю.В. Поняття та сутність природоохоронного землекористування в умовах нових земельних відносин // Землевпорядний вісник. – 2015. – №3. – С. 29–33.

17. The Bogor Declaration. United Nations Interregional Meeting of Experts on the Cadastre, Bogor, Indonesia 18–22 March, 1996 // www.geom.unimelb.edu.au.

Стаття надійшла до редакції 4.11.2015.