

УДК 502.7
© 2014

**О.В. ВАСИЛЮК,
К.А. БОРИСЕНКО,**
наукові співробітники

Інститут зоології
ім. І.І. Шмальгаузена НАН України –
ВГО “Національний екологічний
центр України”, м.Київ
E-mail: vasyliuk@gmail.com

**ПРОБЛЕМИ ВКЛЮЧЕННЯ
КАТЕГОРІЇ ЗЕМЕЛЬ
ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО
ФОНДУ ДО ДЕРЖАВНОГО
ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ**

Винесення в натурі меж територій природно-заповідного фонду (ПЗФ) не гарантує збереження їх меж і цілісності. При підготовці Проектів створення територій ПЗФ органи Мінприроди, як правило, не включають документацію зі землеустрою, що робить відсутніми території ПЗФ у державній статистичній звітності з кількісного обліку земель. Крім того, поширеним є створення територій ПЗФ без зміни цільового призначення земельних ділянок. Вирішити проблему для ПЗФ може законодавче запровадження норм, які б чітко вказували, з чого складається проект створення ПЗФ, і передбачали механізми фінансування розробки проектів землеустрою ПЗФ на етапі їх створення.

Ключові слова: природно-заповідний фонд, державний земельний кадастр, охорона природи.

Відповідно до Земельного Кодексу України (ЗКУ) виділяється категорія “землі природно-заповідного й іншого природоохоронного призначення”, а за Законом України “Державний земельний кадастр (ДЗК) – 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 характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами”. Відповідно до п.4 Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого Постановою КМУ від 17.10.2012 р. № 1051, “Ведення Державного земельного кадастру здійснює Держземагентство та його територіальні органи. Держателем Державного земельного кадастру є Держземагентство”. У більшості областей України така категорія земель, як “землі природно-заповідного фонду”, не обліковується органами Держземагентства взагалі. До ДЗК вноситься, зокрема, інформація про цільове призначення земельної ділянки згідно з документацією зі землеустрою (категорія земель, вид використання). Внесення відомостей до ДЗК може здійснюватися через отримання від органів державної влади та органів місцевого самоврядування рішень про затвердження документації зі землеустрою.

Загальноприйнята органами Мінприроди та поширювана ними думка про те, що винесення в натурі меж територій природно-заповідного фонду гарантує збереження їх меж і цілісності, виявляється хибною. Проте зазвичай, коли йдеться про ПЗФ і земельні питання, то саме незавершеність процесу винесення меж у натурі розглядається як одна з ключових проблем у галузі заповідної справи і громадськими організаціями [1], і на державному рівні, хоча саме по собі винесення меж територій ПЗФ в натурі сенсу не має. Відповідно до “Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками”, затвердженої Наказом Держкомзему № 376 від 18.05.2010 р., “комплекс робіт із встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) включає: підготовчі роботи, топографо-геодезичні, картографічні роботи та роботи зі землеустрою, камеральні роботи, складання і оформлення матеріалів технічної документації щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), а також встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) та закріплення їх межовими знаками” (п.2.3).

При підготовці Проектів створення територій ПЗФ органи Мінприроди, як правило, не

включають до них документацію зі землеустрою, посилаючись на відсутність такої необхідності за Законом України “Про природно-заповідний фонд України” та коштів для замовлення такої документації. У такий спосіб закріпилася практика створення територій ПЗФ без розробки документації, що в підсумку призводить до відсутності відображення земель територій ПЗФ в державній статистичній звітності з кількісного обліку земель (ф. 6-зем). У подальшому це спричиняє всілякі махінації з межами території ПЗФ та відчуження їх земель для нецільових потреб. Адже винесення меж в натурі є лише першим етапом з кількох, що передують внесенню відомостей про територію ПЗФ до ДЗК.

Крім того, стає загальнопоширеним створення територій ПЗФ без зміни цільового призначення земельних ділянок, тобто вони лишуються за своїм основним цільовим призначенням у старому статусі (переважно – землі лісо- або сільськогосподарського призначення, водного фонду). Зміна цільового призначення земель при створенні територій ПЗФ не відбувається автоматично. На прикладі Київської області у жодному випадку створення ПЗФ рішення про зміну цільового призначення ділянок в області не ухвалювалося [2].

Межі територій ПЗФ встановлюються лише після виділення коштів на винесення їх меж у натурі, тобто після створення територій ПЗФ, а не на етапі їх створення. Оскільки внесення інформації про території ПЗФ до ДЗК відбувається на декілька, а частіше – на декілька десятків років пізніше, ніж їх створення, при винесенні їх меж у натурі фактично виносяться не межі, які існували при їх створенні, а деякий “компромісний” варіант меж унаслідок відчуження частини території ПЗФ для інших потреб. При цьому часто спостерігається як зменшення фактичної площі територій ПЗФ, так і пересування їх меж на мапах.

Сьогодні матеріали винесення меж ПЗФ в натурі потрапляють лише до окремої бази у Мінприроди – Державного кадастру територій та об’єктів природно-заповідного фонду (ДК ПЗФ), що ведеться на виконання статей 56–59 ЗУ “Про природно-заповідний фонд України” та Наказу Мінприроди України від 16.02.2005 р. № 67 “Про затвердження Інструкції про зміст та складання документації державного кадастру територій та об’єктів природно-заповідного фонду України”.

Станом на 01.01.2014 р. в натурі ви-

несена лише незначна частина ПЗФ – 906,4 тис. га (26 % від загальної площі території ПЗФ), з них загальнодержавного значення – 666,5 тис. га (13 %) та місцевого значення – 239,9 тис. га (7 %). Документи, що засвідчують право користування земельними ділянками ПЗФ, видані на площу 492,5 тис. га (14 %), з них для об’єктів загальнодержавного значення – 456,1 тис. га (13 %) та для об’єктів місцевого значення – 36,4 тис. га (1 %). Це стає передумовою незаконного вилучення земель ПЗФ. Такі факти у 2013 році виявлені в АР Крим та 18 областях України.

Більшість об’єктів та територій ПЗФ у складі ДК ПЗФ залишаються без географічних координат, оскільки не мають меж, винесених у натурі. Відповідно до п.5 ст. 111 ЗКУ, відомості про обмеження використання земель, у тому числі наявність умов додержання природоохоронних вимог, вносяться до ДЗК. До ДЗК вносяться відомості лише про ті об’єкти ПЗФ, межі яких визначені. Тобто, якби ПЗФ були внесені до ДЗК, не існувало б потреби ведення кадастру ПЗФ, який дублює функції обліку ПЗФ в системі Держземагентства і, звичайно, призводить до неефективної трати коштів Держбюджету.

Ситуацію мав вирішити Наказ Держземагентства № 487 від 08.10.2012 р. “Про утворення робочої групи”, який з метою забезпечення обліку територій та об’єктів ПЗФ, внесення відповідних відомостей до ДЗК та унеможливлення проявів корупції у сфері земельних відносин, виконання Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, затвердженого Указом Президента України від 12.03.2012 р. № 187/2012, створює відповідну робочу групу та наказує керівникам Республіканського комітету по земельних ресурсах АР Крим, головних управлінь Держкомзему / Держземагентства України в областях, містах Київ та Севастополь утворити регіональні робочі групи з організації обліку територій та об’єктів ПЗФ і до 10.10.2012 р. прозвітувати Державному агентству земельних ресурсів України про створення відповідних регіональних робочих груп. Робочій групі доручається і забезпечити в термін до 19.10.2012 р. проведення аналізу наявних у Державному фонді документації зі землеустрою проектів землеустрою щодо організації

і встановлення меж територій ПЗФ та іншого природоохоронного призначення, документації зі землеустрою на земельні ділянки ПЗФ, технічної документації землеустрою щодо встановлення меж земельних ділянок у природі (на місцевості) стосовно об'єктів ПЗФ та технічної документації землеустрою щодо інвентаризації об'єктів ПЗФ, у тому числі отриманої від Мінприроди України наявної векторизованої інформації щодо зовнішніх меж територій та об'єктів ПЗФ і відповідних атрибутивних даних у цифровому електронному вигляді на предмет актуальності та відповідності матеріалів ситуації, що склалася; до 02.11.2012 р. переведення в електронний вигляд наявних планово-картографічних матеріалів територій і об'єктів ПЗФ та актуальної документації (п. 3.1); у термін до 30.11.2012 р. прив'язку до системи координат ДЗК та векторизацію наявних планово-картографічних матеріалів зовнішніх меж територій та об'єктів ПЗФ; до 14.12.2012 р. наповнення атрибутивними даними про території та об'єкти природно-заповідного фонду системи Державного земельного кадастру; до 29.12.2012 р. звірку відомостей про території та об'єкти ПЗФ, внесених до системи ДЗК, та наявної інформації про межі об'єктів ПЗФ в електронному вигляді.

На сьогоднішній відсутній підсумковий документ щодо вирішення задач, поставлених у Наказі Держземагентства № 487 від 08.10.2012 р. "Про утворення робочої групи". Утім, висновки про підсумки діяльності робочої групи можна одержати з результатів роботи по даному Наказу в обласних підрозділах Держземагентства; окремі відомості отримані нами з деяких областей. Так, у **Сумській області** на 12.12.2012 р. до Держземагентства був надісланий планово-картографічний матеріал проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж ПЗФ на території області, загальна кількість яких складала 17. На той час в області налічувалося 250 те-

риторій ПЗФ. У **Рівненській області** станом на 15.10.2012 р. зареєстровано право користування земельними ділянками Рівненськими природним заповідником та зоологічним парком. В області затверджені й проекти землеустрою з організації та встановлення меж територій 35 об'єктів ПЗФ. При цьому на той момент в області були наявні 309 об'єктів ПЗФ. У **Львівській області** в ході таких робіт векторизовано відомості про межі лише 25 об'єктів ПЗФ з 329 наявних. У **Закарпатській** виявлено належну документацію на 5 об'єктів ПЗФ з наявних 456, у **Київській** зі 194 ПЗФ на 20.12.2013 р. – лише 83. Проте в Держфонді документації зі землеустрою по встановленню меж територій ПЗФ на 01.01.2014 р. наявна документація лише по 36 об'єктах, з яких правовстановлююча документація наявна лише по 7. У **Івано-Франківській** області до Держземагентства передана цифрова інформація про межі 6 об'єктів ПЗФ. У **Житомирській області** в Державному фонді документації зі землеустрою обліковується на 01.01.2014 р. лише один проект землеустрою щодо організації із встановлення меж ПЗФ площею 35,4 га (Ботанічний сад Житомирського агроекологічного університету). На земельні ділянки по Поліському природному заповіднику оформлені держакти, проте документація у фонді відсутня.

Таким чином, є всі підстави стверджувати відсутність інформації про ПЗФ у ДЗК, що стає передумовою для відчуження земель ПЗФ для нецільових потреб. Вирішенням проблеми для ПЗФ, котрі створюватимуться, може слугувати законодавче запровадження норм, які б чітко вказували, з чого складається проект створення ПЗФ (необхідне внесення змін до Закону України "Про природно-заповідний фонд України"), і передбачали механізми фінансування розробки проектів землеустрою ПЗФ на етапі їх створення, а незапізніле їх винесення меж в природі.

Бібліографія

1. "Льодовиковий період" у заповідній справі (огляд ситуації у заповідній справі в Україні за 2008–2012 рр.) / [А. Артов, С. Балобін, С. Василюк, Н. Городецька, М. Кривохижа, Я. Мовчан та ін.]

// Environment People Law Journal. – 2013. – № 17–18 (57–58).
2. Природно-заповідний фонд Київської області / [М. Фатікова, О. Василюк, В. Костюшин та ін.] – К.: Вид-во НЕЦУ, 2012. – 338 с.

Рецензент – доктор біологічних наук,
професор **О.В. Жуков**