

Цапко Наталія Сергіївна

Перший заступник директора науково-дослідної установи «Український науково-дослідний інститут екологічних проблем»

ORCID 0000-0003-2480-3636

ПИТАННЯ НЕВРЕГУЛЬОВАНOSTI ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ ЩОДО ПРИРОДООХОРОННИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

У статті розглянуто проблему правової неврегульованості, що стосується природно-заповідних територій України. Проаналізовано чинну законодавчу базу, зокрема Закон України «Про природно-заповідний фонд України», підзаконні акти Кабінету Міністрів та нормативні документи Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів. Виявлено прогалини у процедурі кадастрової ідентифікації об'єктів, неузгодженість між земельним та природоохоронним кадастрами, а також колізії з нормами земельного, лісового та містобудівного законодавства. Окрему увагу приділено проблемам цифровізації кадастрових даних, відновленню меж та інтеграції інформаційних систем. Запропоновано напрями вдосконалення правового забезпечення у сфері управління територіями природно-заповідного фонду.

Ключові слова: природно-заповідний фонд, правова неврегульованість, земельний кадастр, охорона довкілля.

Tsapko Nataliia

First Deputy Director of the Scientific Research Institution «Ukrainian Research Institute of Ecological Problems»

ORCID 0000-0003-2480-3636

THE ISSUE OF UNREGULATED LEGAL ASPECTS CONCERNING NATURE CONSERVATION AREAS IN UKRAINE

The article examines the problem of legal uncertainty concerning nature conservation areas in Ukraine. It analyses the current legislative framework, in particular the Law of Ukraine 'On the Nature Conservation Fund of Ukraine', subordinate acts of the Cabinet of Ministers and regulatory documents of the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources. Gaps in the cadastral

identification procedure for objects, inconsistencies between land and nature conservation cadastres, as well as conflicts with the norms of land, forest and urban planning legislation are identified. Particular attention is paid to the problems of digitisation of cadastral data, restoration of boundaries and integration of information systems. Directions for improving the legal framework in the field of management of the territories of the nature reserve fund are proposed.

Keywords: nature reserve fund, legal uncertainty, land cadastre, environmental protection.

Природно-заповідний фонд України (ПЗФ) є основою національної системи збереження біорізноманіття та важливим інструментом екологічної безпеки. Однак ефективність його функціонування значною мірою залежить від чіткості правового регулювання. Станом на сьогодні спостерігається низка законодавчих і практичних проблем, що ускладнюють управління природоохоронними територіями.

Метою даної статті є аналітичний огляд правових прогалин у сфері управління ПЗФ, зокрема у питаннях кадастрової ідентифікації, ведення державних кадастрів та взаємодії природоохоронного, земельного і лісового законодавства.

Ключовим документом, який регулює правові відносини щодо вищевикладеного є Закон України «Про природно-заповідний фонд України» (№ 2456-ХІІ від 16.06.1992, ред. 2025 р.) [1], саме він визначає правовий статус територій ПЗФ та передбачає створення Державного кадастру територій та об'єктів ПЗФ (ст. 59). Інструкцією Міндовкілля № 1175 від 20.09.2024 [2] деталізується порядок ведення кадастру та визначаються принципи формування унікальних ідентифікаторів для об'єктів.

Водночас Постанова КМУ № 134 від 20.02.2020 [3] щодо удосконалення ведення земельного кадастру закріпила необхідність відображення територій ПЗФ на публічній кадастровій карті. Проте відсутній єдиний механізм інтеграції між двома системами – земельним та природоохоронним кадастрами.

Незважаючи на законодавчу вимогу щодо ведення **Державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України** (ст. 59 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України») [1], на практиці відсутній єдиний порядок

присвоєння кадастрових номерів або унікальних ідентифікаторів. Часто різні території мають неповні або дубльовані дані, що ускладнює їх облік і контроль. Додатковою проблемою є відсутність прямого механізму інтеграції кадастру ПЗФ із **Державним земельним кадастром**, який фактично є базовим інструментом управління земельними ресурсами. Внаслідок цього одна й та сама територія може мати різні характеристики у різних реєстрах, що створює підґрунтя для конфліктів у сфері землекористування.

Схожа проблема існує і при користуванні Земельним кодексом України [4], який визначає порядок використання земель, проте не завжди враховує особливий статус земель ПЗФ. Аналогічно, Лісовий кодекс [5] регулює лісові відносини, але не завжди корелює з охоронними режимами заповідних лісів. У свою чергу, Містобудівний кодекс [6], який нині перебуває на стадії розробки та часткового впровадження, може вступати у протиріччя з екологічними нормами, дозволяючи планування забудови територій із недостатнім урахуванням обмежень для ПЗФ. Відсутність системної інтеграції цих кодексів із Законом «Про природно-заповідний фонд України» [1] створює правову невизначеність, що проявляється у судах та адміністративних спорах щодо використання земель.

Однією з можливих причин подібної ситуації є розпорошеність відповідальності за ведення кадастру. Нині відповідальність за ведення кадастрових даних розподілена між різними структурами, а саме:

- адміністраціями об'єктів ПЗФ, які ведуть первинний облік;
- Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів, яке відповідає за узагальнення даних;
- Державним земельним кадастром, що забезпечує просторове відображення земельних ділянок.

Відсутність чітко визначеного координатора та єдиної централізованої бази призводить до дублювання інформації, неточностей у площах і межах та затримок в оновленні даних. У результаті частина об'єктів ПЗФ взагалі відсутня в офіційних електронних системах.

Також суттєвою проблемою ведення обліку територій ПЗФ є цифровізаційний розрив між бажаною та існуючою ситуацією. На сьогодні більшість відомостей про ПЗФ досі зберігається у паперових архівах (карти, акти, розпорядження), що ускладнює доступ до інформації, створює ризик її втрати та перешкоджає інтеграції в електронні системи моніторингу. Також варто відмітити, що процес цифровізації є фрагментарним: у деяких регіонах України вже проведена повна інвентаризація, тоді як в інших дані практично відсутні. Таке становище не відповідає сучасним вимогам до екологічного управління та ускладнює виконання Україною міжнародних зобов'язань (зокрема, в рамках Орхуської конвенції та Європейської стратегії збереження біорізноманіття).

Окрім зазначених проблем, ще й війна на території України створила додаткові бар'єри для вирішення проблем правової неврегульованості. Наприклад, втрата та пошкодження документації, коли значна кількість архівних матеріалів, що містили дані про межі ПЗФ, була знищена або зараз недоступна через окупацію територій. Мінна небезпека та руйнування інфраструктури часто унеможливають проведення геодезичних і картографічних робіт для відновлення меж. Також спостерігається зростання ризику незаконної діяльності, коли органи влади не можуть здійснювати моніторинг і контроль, що фактично залишає значні площі ПЗФ без охорони, зокрема, у зонах бойових дій та прифронтових територіях зафіксовано випадки незаконних рубок, самовільного використання земель і навіть забудови територій із природоохоронним статусом.

Обмежене фінансування у період військового стану теж привносить свої негативні наслідки для підтримки та розвитку природоохоронних територій, бо більшість бюджетних коштів спрямовується на оборону, що значно скорочує можливості для цифровізації кадастрових даних та проведення інвентаризації.

Таким чином, воєнний стан не лише загострив старі проблеми, але й створив нові ризики для правового регулювання у сфері природно-заповідного фонду.

Можливим шляхом вдосконалення правових аспектів щодо природоохоронних територій України може бути прийняття єдиного порядку присвоєння кадастрових номерів для об'єктів ПЗФ. Першочерговим кроком при цьому є затвердження чіткої та уніфікованої процедури кадастрової ідентифікації об'єктів природно-заповідного фонду. Кожен об'єкт має отримати унікальний кадастровий номер, який дозволить інтегрувати його у загальнодержавні системи обліку земель. Це забезпечить прозорість, унеможливить дублювання інформації та сприятиме захисту територій від незаконного відчуження чи зміни меж.

Окрім цього потрібно провести синхронізацію Державного кадастру ПЗФ із Державним земельним кадастром. Така інтеграція двох баз даних є ключовою умовою ефективного управління. Необхідно створити єдину електронну платформу, де інформація про землі ПЗФ буде відображатися одночасно в обох системах. Це дасть змогу швидко перевіряти правовий статус ділянки, уникати суперечностей у плануванні територій та забезпечить можливість громадського моніторингу через публічні карти.

Також вдосконалення правових аспектів щодо природоохоронних територій України неможливо без внесення змін до Земельного, Лісового та Містобудівного кодексів для закріплення пріоритетності охоронних норм. Необхідно законодавчо закріпити норму, що у разі колізії між екологічними та іншими нормами перевага надається охоронним режимам ПЗФ. Це дозволить уникати практики, коли інтереси забудови чи господарської діяльності визнаються більш важливими, ніж збереження довкілля. Крім того, слід гармонізувати законодавство відповідно до європейських стандартів екологічного права, що є обов'язком України у процесі євроінтеграції.

Ще одним з нагальних питань вдосконалення є завершення інвентаризації та цифровізації даних про межі територій ПЗФ із використанням сучасних геоінформаційних систем (ГІС), супутникових даних та аерофотозйомки, що дозволить створити точну електронну базу. Цей процес має включати оцифрування архівних матеріалів, актуалізацію просторових даних та перевірку

їх на місцевості. Лише після цього можна буде забезпечити реальне виконання охоронних режимів і належний контроль за використанням територій.

Ефективна охорона ПЗФ потребує належних ресурсів, наприклад, за рахунок створення цільових державних та міжнародних програм, спрямованих на фінансування картографічних і кадастрових робіт, розробку та підтримку інформаційних систем. Важливим є також залучення грантових коштів ЄС, Світового банку та інших міжнародних партнерів для розбудови сучасної інфраструктури просторових даних у сфері охорони довкілля.

Висновки

Наявність прогалів у правовому регулюванні природно-заповідних територій України створює ризики для їх збереження та ефективного управління. Найбільш проблемними є питання кадастрової ідентифікації та інтеграції кадастрів, а також відсутність пріоритетності природоохоронних норм у суміжних законодавчих сферах.

Для усунення цих проблем необхідні комплексні законодавчі зміни, інвентаризація та цифровізація ПЗФ, а також міжвідомча координація. Лише за таких умов можна забезпечити належний рівень охорони довкілля та виконання міжнародних зобов'язань України у сфері збереження біорізноманіття.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про природно-заповідний фонд України»: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України № 134 від 20 лютого 2020 р. «Про деякі питання удосконалення ведення Державного земельного кадастру»: Постанова КМУ від 20.02.2020 № 134. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/134-2020-%D0%BF#Text>.

3. Інструкція Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України № 1175 від 20 вересня 2024 р. «Про порядок ведення державного

кадастру територій та об'єктів ПЗФ»: Наказ від 20.09.2024 № 1175.
URL: <https://mepr.gov.ua/nakaz-mindovkillya-1175-vid-20-09-2024/>.

4. Земельний кодекс України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2768-14>.

5. Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>.

6. Містобудівний кодекс України: проект / станом на 2025 р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/vr031661-08>.

REFERENCES

1. Law of Ukraine ‘On the Natural Reserve Fund of Ukraine’: Law of Ukraine dated 16 June 1992 No. 2456-XII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text> [in Ukrainian].

2. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 134 of 20 February 2020 ‘On Certain Issues of Improving the State Land Cadastre’: Resolution of the CMU of 20 February 2020 No. 134. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/134-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

3. Instruction of the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine No. 1175 of 20 September 2024 ‘On the procedure for maintaining the state cadastre of territories and objects of the natural reserve fund’: Order No. 1175 of 20 September 2024. Retrieved from <https://mepr.gov.ua/nakaz-mindovkillya-1175-vid-20-09-2024/> [in Ukrainian].

4. Land Code of Ukraine: Code of Ukraine; Code, Law of 25 October 2001 No. 2768-III. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/2768-14> [in Ukrainian].

5. Forest Code of Ukraine: Law of Ukraine dated 21 January 1994 No. 3852-XII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text> [in Ukrainian].

6. Urban Development Code of Ukraine: draft / as of 2025. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/vr031661-08> [in Ukrainian].