

УДК 349.417/418:332.33 М.В. Шульга, *д-р юрид. наук, професор;*  
Т.В. Лісова, *канд. юрид. наук, доцент*  
*Національна юридична академія України*  
*імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

### ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ГЕОПРОСТОРОВИХ ДАНИХ

За умов інтенсивного розвитку геоінформаційних систем, цифрових технологій отримання й реєстрації геопросторових даних суттєво зростає значущість географічної інформації для ведення відповідних кадастрів, природоохоронної діяльності в цілому, що сприяє перетворенню цих даних на стратегічно важливий геоінформаційний ресурс.

Сьогодні в умовах становлення й розвитку геоінформаційної індустрії виникає нагальна потреба прийняття відповідного Закону, який сприяв би розв'язанню проблеми неузгодженості інформаційних потоків і дублювання розвідувальних робіт зі збирання й формування геопросторових даних через нескоординовану діяльність державного сектора в зазначеній царині, шляхом законодавчого визначення єдиної державної політики у сфері виробництва й використання

геопросторових даних для геоінформаційного забезпечення органів державної влади всіх рівнів і громадян.

Вирішення вказаної проблеми вплине на розвиток ринку геоінформаційних послуг та інтегрування України до глобальної європейської інфраструктури геопросторових даних. Підготовка проекту Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» в умовах становлення й розвитку нової геоінформаційної індустрії є об'єктивною необхідністю. Отже, належна правова регламентація відносин зі створення такої інфраструктури є дуже важливою і своєчасною.

Актуальність дослідження існуючих проблем реалізації єдиної державної політики в зазначеній сфері, визначення напрямків її вдосконалення не викликає жодних сумнівів. Як нове явище, проблема форму-

вання геопросторових систем поки що не стала предметом окремого вивчення сучасних науковців.

Мета даної статті – поглиблений аналіз вивчення низки сучасних питань правового забезпечення відносин щодо створення національної інфраструктури геопросторових даних, а також розроблення пропозицій стосовно їх розв'язання.

Доцільно наголосити, що на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 21 листопада 2007 р., № 1021-р «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [3; 2007. – № 89. – Ст. 3280] такий проект було розроблено [5], що є вельми корисним та актуальним.

Відповідно до вищезазначеної Концепції національна інфраструктура геопросторових даних за проектом Закону призначена для збирання, обробки, зберігання, поширення й ефективного використання інформації про існуючі в певній системі просторово-часові координати об'єктів і явищ, яка безпосередньо або опосередковано пов'язана з місцеположенням таких об'єктів на Землі.

На сьогодні на законодав-

чому рівні не окреслено ні пріоритетів, ні принципів, ні напрямків реалізації єдиної державної політики у геоінформаційній сфері, що може суттєво вплинути на рівень національної безпеки й ефективність діяльності державних інститутів у сучасних технологічних умовах інформаційної підтримки прийняття рішень.

Геоінформаційні системи формуються в органах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування, кадастрових та інформаційних центрах відповідно до проблемного спрямування, що призводить до збільшення обсягу геопросторових даних, а також витрат, пов'язаних зі створенням, супроводженням і використанням таких систем.

Слід зазначити, що застосування геоінформаційних технологій має важливе значення для проведення земельної реформи, формування кадастру нерухомості та природних ресурсів, підвищення рівня геоінформаційного забезпечення навігаційної інфраструктури транспортних коридорів, проведення моніторингу навколишнього природного середовища, інтегрування до міжнародних структур та глобального інформаційного простору.

Детальний аналіз змісту зазначеної Концепції дозволяє

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

дійти висновку, що її мета – накреслити шляхи законодавчого врегулювання питання створення й розвитку геоінформаційних ресурсів. Головними ж завданнями цього документа є: (а) визначення основних принципів державної політики з формування інфраструктури даних; (б) удосконалення нормативно-правового й організаційного забезпечення геоінформаційної діяльності, що дасть можливість скоординувати роботи в названій царині на підставі державних стандартів і технічних регламентів у єдиному інформаційному просторі України та його інтеграцію до світового геоінформаційного простору.

Наголосимо, що діяльність щодо збирання й систематизації відомостей про кількісний і якісний стан, правовий режим та інші характеристики об'єктів природи, а також їх окремих складників, що здійснюється уповноваженими державними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, є однією з організаційних функцій управління у сфері природокористування й охорони довкілля – функції ведіння природоресурсних кадастрів, які ведуться щодо всіх природних об'єктів. Ідеться про: «Порядок ведення державного водного кадастру», за-

тверджений постановою КМУ 8 квітня 1996 р. [2; 1996. – № 10. – Ст. 292]; «Порядок ведення державного обліку і кадастру рослинного світу», затверджений постановою КМУ 22 лютого 2006 р. [3; 2006. – № 8. – Ст. 452]; «Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів», затверджений постановою КМУ 20 червня 2007 р. [3; 2007. – № 46. – Ст. 1885]; «Положення про порядок ведення державного кадастру тваринного світу», затверджене постановою КМУ 15 листопада 1994 р. [2; 1995. – № 1. – Ст. 27], Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р. [1; 1992. – № 34. – Ст. 502]; «Порядок створення і ведення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів», затверджений постановою КМУ 26 липня 2001 р. [3; 2001. – № 31. – Ст. 1397]; «Положення про містобудівний кадастр,» затверджене постановою Кабінету Міністрів України 25 березня 1993 р. [2; 1993. – № 9. – Ст. 178]. Родовища, в тому числі техногенні, запаси і прояви корисних копалин, теж підлягають обліку в державному кадастрі родовищ і проявів корисних копалин та державному балансі запасів корисних копалин, що здійснюється в порядку, встановленому КМУ.

Крім того, державному обліку в галузі охорони атмосферного повітря підлягають: (а) об'єкти, які впливають або можуть шкідливо вплинути на здоров'я людей і на стан атмосферного повітря; (б) види й обсяги забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря; (в) види і ступені впливу фізичних і біологічних чинників на стан атмосферного повітря.

На сьогодні вжито низку заходів по впровадженню Автоматизованої системи ведення централізованого державного земельного кадастру. Закон України «Про державний земельний кадастр» на даний час знаходиться на розгляді у Верховній Раді України. Уже опрацьовані основні засади цієї інформаційно-телекомунікаційної системи на підставі сучасних інформаційних технологій, створені й запроваджені в експлуатацію технічні рішення, які є базовими компонентами при обробці інформації цього кадастру та підґрунтям для подальшого розвитку Автоматизованої системи ведення централізованого державного земельного кадастру.

Останні накази Центру державного земельного кадастру (від 3 червня 2008 р., № 90, від 16 березня 2009 р., № 117) [4] мають забезпечити створення централізованої системи ка-

дастру земель шляхом поєднання земельно-інформаційних баз даних, зокрема, цифрових архівів картографічних матеріалів, а для підготовки правовстановлюючих документів наповнення її даними щодо: (а) земельних ділянок, (б) просторових даних про них з урахуванням просторових перевірок і відбиттям їх як єдиної бази даних на всю Україну, (в) землевласників та г)землекористувачів. Необхідно додати, що важливим складником геопросторової бази даних, які становлять фундамент Автоматизованої системи ведення централізованого державного земельного кадастру, є ортофотоплани, що приймаються й перевіряються вказаним Центром державного земельного кадастру згідно з проектом Світового банку «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру».

За ст. 14 законопроекту склад базового набору геопросторових даних визначається технічними регламентами та стандартами і включає відомості про: (1)державний кордон України й межі адміністративно-територіальних утворень; (2) гідрографічні об'єкти й гідротехнічні споруди; (3) населені пункти та їх вулично-дорожню

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

мережу; (4) промислові, сільськогосподарські й соціально-культурні об'єкти; (5) будівлі та споруди; (6) автомобільні дороги; (7) залізниці; (8) інженерні комунікації; (9) мережі метрополітенів; (10) аеропорти, морські й річкові порти; (11) рослинний покрив і ґрунти; (12) межі територій та об'єктів природно-заповідного фонду; (13) межі кадастрових зон, кадастрових кварталів і земельних ділянок; (14) межі територій структурно-планувальних елементів населених пунктів – межі кварталів, мікрорайонів, ландшафтно-рекреаційних зон тощо; (15) реєстри вулиць та адреси об'єктів на територіях населених пунктів; (16) географічні назви об'єктів; (17) цифрову модель рельєфу; (18) ортофотоплани, ортофотокarti, аеро-й космічні знімки та результати робіт з дистанційного зондування Землі; (19) координатно-просторову основу геопросторових даних.

Вважаємо, що запропоновані складники цього базового набору просторових даних було б доцільно систематизувати за певними підставами, оскільки з аналізу наведеного неможливо з'ясувати, за якими взагалі критеріями відбувався їх добір. Отже, окремі положення законопроекту потребують уточнення. Бажано взяти до

уваги те, що на даний час не проведено демаркації державного кордону України, а деякі з населених пунктів навіть не мають чітко визначених меж. Крім того, до бази даних бажано було б додати відомості про об'єкти історико-культурної спадщини. Незрозумілою залишається й доля лінійних споруд. Варто було б чітко виокремити відомості про них серед базового набору даних. Залишається визначитися також і з доцільністю включення до складу базового набору даних відомостей щодо стану атмосферного повітря. Є сенс звернути увагу й на необхідність включення до складу базового набору і даних про зміну клімату, тому що останнім часом спостерігається значне підвищення концентрації парникових газів в атмосфері, що призводить до потепління клімату.

Дослідження запропонованого законопроекту дозволяє дійти висновку, що аналіз відомостей про складники базового набору геопросторових даних тісно пов'язаний з однією з попереджувально-охоронних функцій управління у сфері природокористування й охорони довкілля – зі спостереженням (моніторингом) за станом природних об'єктів, з якими протягом певного часу можуть відбуватися зміни їх кількісного

і якісного стану. Зазначене сто-сується перш за все таких від-новлювальних природних об'єктів, як рослинний і тварин-ний світ, зокрема, включення окремих їх видів до Червоної або Зеленої книг України через такі зміни. Зазначене свідчить про доцільність використання геопросторових даних при організації екологічних прогнозів у царині використання й відтво-рення природних ресурсів, а також забезпечення сприятли-вого стану навколишнього при-родного середовища й еколо-гічної безпеки.

Підкреслимо, що моніто-ринг за використанням природ-них ресурсів і охороною довкіл-ля становить собою діяльність уповноважених органів вико-навчої влади з питань екології та природних ресурсів зі спос-тереження, збирання, оброб-лення, передачі, збереження й аналізу інформації про стан навколишнього природного се-редовища, прогнозування його змін і підготовки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття певних рішень щодо запобігання негативним змінам стану довкілля й дотри-мання вимог екологічної безпе-ки. Спостереження в Україні провадиться відповідно до «Положення про державну сис-тему моніторингу довкілля», за-твердженого постановою КМУ

від 30 березня 1998 р. [3; 1998. – № 13. – Ст. 495].

Вважаємо за доцільне од-ним зі складників базового на-бору геопросторових даних за-пропонувати відомості по фор-муванню національної еколо-гічної мережі України як комп-лексного об'єкта екологічних відносин. Відносини, пов'язані з формуванням, збереженням і раціональним, невиснажли-вим використанням цього об'єкта регулюються Конститу-цією України, Законами України «Про Загальнодержавну про-граму формування національ-ної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» від 21 ве-ресня 2000 р. [3; 2000. – № 43. – Ст. 1817]; «Про екологічну ме-режу» від 24 червня 2004 р. [3; 2004. – № 29. – Ст. 1950], інши-ми законами й нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до них, а також між-народними договорами.

Екологічна мережа – єдина територіальна система, що ут-ворюється з метою поліпшення умов для формування й віднов-лення довкілля, підвищення природно-ресурсного потен-ціалу території України, збере-ження ландшафтного й біоло-гічного різноманіття, місць осе-лення і зростання цінних видів тваринного й рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міг-рації тварин шляхом поєднання

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

територій та об'єктів природно-заповідного фонду, інших територій, які мають особливу цінність для охорони довкілля і які відповідно до законів і міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

Об'єктом екологічної мережі є окрема її складова частина, що має ознаки просторового об'єкта: певну площу, межі, характеристики тощо. До об'єктів цієї мережі належать території й об'єкти фондів природно-заповідного, водного, лісового, сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання (пасовища, сіножаті) та ін. Структурними елементами екологічної мережі визнаються її території, що відрізняються за своїми функціями: ключові, сполучні, буферні й відновлювані. Ключові забезпечують збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів – ландшафтного й біологічного різноманіття. Сполучні (екокоридори) поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Буферні забезпечують захист ключових і сполучних територій від зовнішніх впливів. Відновлювані території забезпечують формування просторової цілісності екологічної мережі; щодо них мають бути виконані першочер-

гові заходи з відтворення первинного природного стану.

До складників структурних елементів екологічної мережі включаються: (1) території й об'єкти природно-заповідного фонду; (2) землі фонду водного, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони; (3) землі лісового фонду; (4) полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, не віднесені до земель лісового фонду; (5) землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами; (6) землі рекреаційного призначення, що використовуються для організації масового відпочинку населення й туризму та проведення спортивних заходів; (7) інші природні території й об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті, кам'яні розсипи, піски, солончаки, земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність); (8) земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України; (9) території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного й рослинного світу, занесених до Червоної книги України; (10) частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання (пасовища, луки, сіножаті тощо); (11) радіоактивно забруднені

землі, що не використовуються й підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом.

За Концепцією національної екологічної політики України на період до 2020 р., схваленої розпорядженням КМУ від 17 жовтня 2007 р. [3; 2007. – № 10. – Ст. 292], основними завданнями екологічної політики держави визначено підвищення громадської свідомості щодо охорони навколишнього природного середовища шляхом формування інформаційного простору з питань збереження довкілля, створення мережі інформаційних центрів згідно з Оргуською конвенцією та підтримки їх діяльності, розроблення інформаційної системи підтримки прийняття управлінських рішень, що стосуються стану довкілля, й розв'язання нагальних проблем у цій сфері. Крім того, фундаментальним завданням зазначеної Концепції виступає створення державної геоінформаційної системи об'єктів екологічної мережі.

Вважаємо за необхідне зауважити, що зараз провадиться досить інтенсивне формування національної екологічної мережі відповідно до Закону «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на

2000-2015 роки» від 21 вересня 2000 р. Одним з основних завдань цієї програми є з'ясування просторової структури екологічної мережі з метою систематизації й накреслення шляхів об'єднання природних середовищ популяцій видів дикої флори й фауни в територіально цілісний комплекс, а також визначення площі окремих елементів екологічної мережі для забезпечення сприятливих умов вільного розселення й міграції видів рослин і тварин, а також ділянок для формування складових елементів національної екологічної мережі – природних регіонів, природних коридорів загальнодержавного значення, їх місця у структурі земельних угідь.

Як бачимо, затвердження законопроекту «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» є надзвичайно актуальним в умовах становлення й розвитку нової геоінформаційної індустрії.

Що ж стосується перспективи подальших наукових розвідок у вказаному напрямку, то розвиток ринку геоінформаційних послуг та інтегрування України до європейської і глобальної інфраструктури геопросторових даних зумовлюватиме більш поглиблене дослідження сучасних проблем у зазначеній царині.



## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

**Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Збірник постанов Уряду України. 3. Офіційний вісник України. 4. Накази Центру ДЗК від 03.06.2008 р., № 90, 16.03.2009 р., № 117 [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.dkzr.gov.ua>. 5. Концепція проекту Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua>.

### ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ГЕОПРОСТРАНСТВЕННЫХ ДАННЫХ Шульга М.В., Лисовая Т.В.

Проанализированы проблемы формирования национальной инфраструктуры геопространственных данных в условиях развития рынка геоинформационных услуг и интегрирования Украины в европейскую и глобальную инфраструктуру геопространственных данных. Проведен анализ проекта Закона Украины «О национальной инфраструктуре геопространственных данных».

*Ключевые слова:* геопространственные данные, национальная инфраструктура геопространственных данных, становление и развитие геоинформационной индустрии.

### LAWFUL PROBLEMS OF FORMING OF THE NATIONAL INFRASTRUCTURE OF GEOSPATIAL DATA Shulga M.V., Lisova T.V.

Lawful problems of forming of the national infrastructure of geospatial data have been analysed in the article. Analysis of draft of the special law in this sphere has been studied.

*Key words:* geospatial data, national infrastructure of geospatial data, forming and development of geoinformation industry.

*Надійшла до редакції 15.02.2010.*

УДК 349.4:332.21

**М.В. Троцька**, канд. юрид. наук  
Полтавський факультет  
Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого, м. Полтава

## КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Класифікація природних ресурсів права комунальної власності в умовах розвитку ін-

ституту права власності взагалі й права комунальної власності, зокрема, має як теоре-