
УДК 551.351:332.2 (047)

**ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОТНОШЕНИЙ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ В
МОРСКОЙ БЕРЕГОВОЙ ЗОНЕ**

***PROBLEMS OF INFORMATION PROVISION ON LAND USE AND
THEIR SOLUTIONS IN THE MARINE COASTAL ZONE***

**Гетьман Е. Л.
*Elena Getman***

*Рассмотрены проблемы обеспечения информационной поддержки
регионального управления природопользованием с учетом специфики
управления землепользованием в морской береговой зоне*

Земельные ресурсы государства – это площадь поверхности суши вместе с внутренними водами, которые находятся в пределах государственной границы. Под морской береговой зоной (МБЗ) подразумевается контактная зона «суша-море» с повышенной активностью хозяйственной деятельности приморских населенных пунктов [1]. Исходя из действующего законодательства, можно условно включить в МБЗ участки суши в пределах 2-3 км от линии берегового уреза и на море – 5 км (зона санитарной охраны морей).

В условиях рыночных отношений рациональное землепользование предусматривает улучшение и сохранение всех земельных ресурсов государства независимо от форм собственности и организации производства. Основными средствами регулирования увеличивающегося использования земельных ресурсов является кадастровая оценка земли и налогообложение земель как объектов недвижимости, эффективное их хозяйственное использование. В Украине имеется достаточно большой опыт организации земельного кадастра. Так, в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины от 12 января 1993 г № 15, было введено в действие «Положение о порядке введения государственного земельного кадастра», в которое в последующие годы были внесены соответствующие изменения. В 1997 г. Кабинет Министров Украины принял Постановление «О программе создания автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра», в основу которой положен опыт Российской Федерации целевой программы «Создания автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра». Одной из характерных особенностей украинской кадастровой программы является интеграция автоматизированных систем в единое информационно-коммуникационное пространство государства [2, с.66].

Кадастр – систематизированный свод сведений об объектах и

явлениях. Он содержит физико-географическую характеристику, классификацию, данные о динамике, степень исследования, картографические и статистические материалы, иногда – эколого-социально-экономическую оценку, рекомендации относительно использования, мероприятий охраны и т. д.

Методической основой кадастровой оценки земли, в первую очередь, являются основные принципы земельного законодательства, которые изложены в Земельном кодексе Украины (ст. 5):

- сочетание особенностей использования земли как территориального базиса, природного ресурса и основного средства производства;

- обеспечение равенства права собственности на землю граждан, юридических лиц, территориальных общин и государства;

- невмешательство государства в осуществление гражданами, юридическими лицами и территориальными общинами своих прав относительно владения, пользования и распоряжения землей, кроме случаев, предвиденных законом;

- обеспечение рационального использования и охраны земель;

- обеспечение гарантий прав на землю;

- приоритета требований экологической безопасности.

Эти принципы обязывают землевладельцев, землепользователей и арендаторов рационально использовать земельные ресурсы, предупреждать экологическую деградацию земли, потерю ее плодородия, внедрять экологически чистые производства продукции сельского хозяйства придерживаться экологических и правовых законов землепользования.

В ст. 194 [3] назначением государственного земельного кадастра является обеспечение необходимой информацией органов государственной власти и органов местного самоуправления, заинтересованных предприятий, учреждений и организаций, а также граждан с целью регулирования земельных отношений, рационального использования и охраны земель, определения размера платы за землю и ценности земель в составе природных ресурсов, контролю над использованием и охраной земель, экономического и экологического обоснования бизнес-планов и проектов землеустройства.

Современная кадастровая оценка земли призвана давать ответы на вопрос о степени выгодности вложения капитала в земельные ресурсы, о величине ренты, цене земли, размерах арендной платы, уровне научного применения агрономии и систем земледелия. Кроме того, во время кадастровой оценки земли стоит учитывать, что земля, кроме средства производства, используется в качестве ассимиляционной емкости для размещения отходов производства.

Главное природное богатство Одесской области – ее земельные ресурсы, которые представлены преимущественно черноземными грунтами с высоким природным плодородием. В сочетании с мягким

климатом Причерноморья формируют высокий сельскохозяйственный потенциал региона.

Согласно ст. 19 (часть первая) Земельного кодекса Украины, земли Украины по основному целевому назначению разделяются на такие категории:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли жилищной и общественной застройки;
- земли природно-заповедного и другого природоохранного назначения;
- земли оздоровительного назначения;
- земли рекреационного назначения;
- земли историко-культурного назначения;
- земли лесохозяйственного назначения;
- земли водного фонда;
- земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и другого назначения.

Таким образом, установлен исчерпывающий перечень категорий земель Украины по основному целевому назначению.

В свою очередь, в пределах категории земель, земельные участки разделяются по конкретному целевому назначению.

По данным статистической отчетности земельный фонд Одесской области составляет 3331,3 тыс. га (таблицы 1, 2). Его структура свидетельствует о том, что больше $\frac{3}{4}$ ее территории занято сельскохозяйственными (с/х) землями.

Таблица 1.

Земли области (на 1 января 2010 г.)

	Площадь, тыс. га	% к общей площади
Всего земель	3331,3	100,0
земли сельскохозяйственного назначения	2661,7	79,9
леса и площади, покрытые лесом	223,8	6,7
земли под застройкой	128,0	3,9
земли под водой	211,8	6,4
открытые заболоченные земли	72,1	2,2
другие земли	33,9	0,9

*-составлено на основе официальных статистических данных [4].

Таблица 2.

Заповедники и природные национальные парки

	1990	1995	2000	2005	2006	2008	2009
Количество заповедников и природных национальных парков	1	1	1	1	1	2	2

Их площадь, тыс. га	14,9	14,9	46,4	50,3	50,3	71,0	71,0
---------------------	------	------	------	------	------	------	------

*-составлено на основе официальных статистических данных [4].

Распределение земельных площадей и сельскохозяйственных угодий в 2009 г. представлено в таблице 3.

Таблица 3.

Распределение земельных площадей и сельскохозяйственных угодий на конец 2009 г., тыс. га.

	Количество землепользователей	Общая земельная площадь	Сельскохозяйственные угодья
Всего земель	1091114	3331,3	2593,6
Земли с/х предприятий и граждан	1078116	2300,1	2217,9
Земли негосударственных с/х предприятий	8518	1237,4	1237,4
Земли государственных с/х предприятий	101	71,9	71,9
Земли граждан	1069497	908,6	908,6
Земли пользователей иных категорий	12998	375,7	375,7

*-составлено на основе официальных статистических данных [4].

Неотъемлемой частью территории Украины как морского государства является ее территориальное море - прибрежные морские воды шириной 12 морских миль (около 22,2 км).

Правовой режим территориального моря (территориальных вод) регулируют:

- Водный кодекс Украины;
- Закон Украины «О государственной границе Украины»;
- Закон Украины «Об исключительной (морской) экономической зоне Украины».

В ст. 3 Водного кодекса Украины [5] территориальное море относится к водному фонду Украины как водный объект общегосударственного значения (ст. 5). Согласно Земельному кодексу к землям Украины принадлежат все земли в пределах ее территории, в том числе острова и земли, занятые водными объектами (ст. 18). Следует обратить внимание на то, что в статистических данных Украины к земельным ресурсам относят только территорию суши, морская часть не учитывается ни на национальном уровне, ни в контексте земельных ресурсов приморских населенных пунктов. В то же время именно прибрежные морские акватории являются природным базисом функционирования прибрежного хозяйства приморских населенных пунктов. В соответствии же с действующим законодательством, земли, занятые морями, являются ресурсом государственным, что, на наш взгляд является необоснованным. Земли, которые заняты морями, отнесены к

категории земель водного фонда (ст. 58). Таким образом, территориальное море необходимо рассматривать не только как морские воды, но и как определенную территорию, в состав которой входят земли (земельные участки), занятые водой.

Особо такой подход актуален для береговых зон. Эти земли являются частью территории Украины, в частности отдельных населенных пунктов. А потому могут быть относительно самостоятельным объектом экономико-правовых отношений. Как объект земельных отношений (ч. 3 ст. 2 земельного кодекса Украины) их следует рассматривать как определенные массивы земель водного фонда, которые принадлежат государству до тех пор, пока они не будут «персонифицированы» в виде отдельных земельных участков. В таком случае такие земли следует считать землями водного фонда независимо от того что они не отнесены к землям такой категории отдельным решением органа государственной власти или местного самоуправления (ст. 20 земельного кодекса Украины).

Водный и Земельный кодексы Украины, являются основными актами регулирования отношений в сфере использования морских береговых зон. Несогласованность некоторых правовых норм действующих законодательных актов имеет критические последствия для морской береговой зоны. Согласно ст. 88 Водного кодекса Украины: «Вдоль морей и вокруг морских заливов и лиманов выделяется прибрежная защитная полоса (ПЗП) шириной не меньше двух километров от уреза воды». В соответствии же со ст. 60 ЗКУ, «размер и пределы прибрежной защитной полосы вдоль морей и вокруг морских заливов и лиманов устанавливаются согласно проектам землеустройства, а в пределах населенных пунктов – с учетом градостроительной документации». Ст. 85 Водного кодекса предусматривает предоставление земель водного фонда только во временное и постоянное использование, которое не согласовывается со ст. 59 Земельного кодекса, согласно которой земли водного фонда могут находиться в государственной, коммунальной и частной собственности. Как показала практика, во многих случаях это позволило обойти жесткие требования и ограничения, в частности на приватизацию земельных участков и частное строительство, которое в последнее время бурно развивается, в том числе и на наиболее ценных рекреационных землях береговой зоны морей.

Территории МБЗ представляют собой целостный природно-хозяйственный комплекс и включают береговую и акваториальную (морскую) часть. Как самостоятельные единицы управления они рассматриваются очень редко, однако природные особенности данной территории должны предполагать и особый правовой режим использования природных ресурсов, земельных и водных участков. На сегодняшний день территория МБЗ практически полностью освоена народнохозяйственным комплексом Украины. Они могут включать земли практически всех категорий целевого назначения, определенных Земельным кодексом Украины и Генеральной схемой планирования

территорий Украины. Также территории МБЗ могут включать земли охраняемого характера (прибрежные защитные полосы, охраняемые зоны вокруг ценных природных территорий и объектов, защитные зоны вокруг техногенных объектов, зоны санитарной защиты и др.) и зоны особого режима использования. Земельные участки морской береговой зоны, являющиеся частью морской прибрежной полосы, на сегодняшний день находятся в государственной, коммунальной и частной собственности. Виды деятельности, осуществляемые на территории морской прибрежной полосы (МПП) представлены на рис.1.

Все выше перечисленные виды деятельности активно развиваются в пределах морских акваторий, однако их концентрация неравномерна вдоль береговой линии Черного моря.

В ст.69 Земельного кодекса Украины установлена категория земель морского транспорта, к которым принадлежат «земли под:

а) морскими портами с набережными, площадками, причалами, вокзалами, зданиями сооружениями, оборудованием, объектами общепортового и комплексного обслуживания флота;

б) гидротехническими сооружениями и средствами навигационной обстановки, судоремонтными заводами мастерскими, базами, составами, радиоцентрами, служебными и культурно-бытовыми зданиями и другими сооружениями, которые обслуживают морской транспорт».

При этом стоит обратить внимание на то, что земли, занятые территориальным морем (а также внутренними водами), как часть территории Украины, должны быть отнесены к определенным административно-территориальным образованиям (единицам). Конечно, в этом случае идет речь не об изменении режима водного объекта общегосударственного значения, а о решении вопросов административно-территориального устройства. Также следует отметить, что специальный закон об административно-территориальном устройстве Украины, который должен был бы регулировать соответствующие правоотношения, до сих пор не принят.

По поводу использования акваториальных участков, могут возникать вопросы об урегулировании земельных отношений. В частности, при решении вопросов, которые касаются отведения отдельных земельных участков морского дна для удовлетворения определенных законодательством потребностей (возведение искусственных островов, добычи полезных ископаемых и т.д.).

К тому же нет факторов для разработки соответствующей документации по землеустройству. Например, без документа, который удостоверяет право собственности или право пользования земельным участком, на котором будет размещен объект градостроения невозможно получить разрешение на проведение строительных работ.

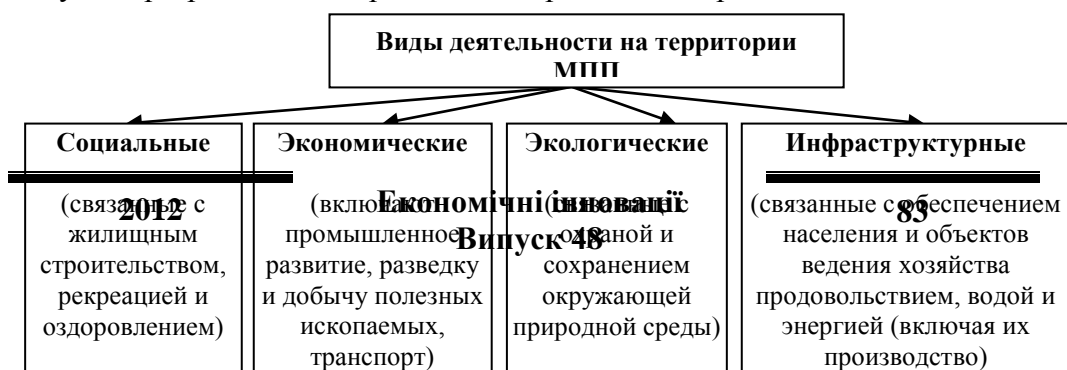


Рис.1. Виды деятельности, осуществляемые на территории сухопутной части МПП

Морские акватории, которые входят в МПП Украины, также используются для разнообразных хозяйственных и других потребностей. Основные виды деятельности представлены на рис. 2.

Виды деятельности на территории	→ Морской транспорт <i>(порты и объекты портового хозяйства, судоремонтные и судостроительные предприятия, навигационные объекты и др.)</i>
	→ Рыболовство <i>(деятельность рыбацкого флота с соответствующей портовой инфраструктурой, а также рыбоперерабатывающие предприятия), аквакультурную деятельность (рыборазведение, выращивание моллюсков и т. д.)</i>
	→ Геологоразведочная деятельность, буровые работы и разработка сырьевых месторождений в территориальных водах <i>(в частности, разведка и добыча нефти и газа)</i>
	→ Рекреационная и курортная деятельность <i>(использование пляжей и прибрежных вод для оздоровления и отдыха)</i>
	→ Строительство гидротехнических сооружений <i>(является важным видом деятельности, учитывая необходимость защиты берегов, портовых и других объектов от разрушительного действия морских вод)</i>
	→ Прокладка трубопроводов и линий коммуникаций
	→ Дампинг
	→ Дноуглубление <i>(для обеспечения подходящих путей к портам)</i>

акваторий (оставлено с использованием [2, с. 231])

Так, на сегодняшний день, границы зон МПП различным образом определяются в земельном, водном, градостроительном законодательствах, законодательстве об охране окружающей среды, законодательстве об особой (морской) экономической зоне государства, законодательстве о налогах и сборах и т.д.

Следовательно, действующее законодательство не обеспечивает адекватное регулирование отношений, которые возникают в процессе

использования земель МПП, занятых территориальным морем, и отдельных участков морского дна.

Другой проблемой является то, что занятые территориальным морем земли в большинстве случаев не учитываются в Государственном земельном кадастре, который должен быть основой для кадастров других природных ресурсов (ст. 193 ЗКУ). В частности систематизированные сведения о территориальном море Украины должны учитываться в Государственном водном кадастре именно на основании данных Земельного кадастра.

Нерешенность этого вопроса приводит к отсутствию поступлений платежей за использование земельных участков морского дна территориального моря и морских акваторий, которая как плата за ресурсы государственного значения должна поступать, а также компенсационных выплат в бюджет.

По Водному кодексу прибрежные морские воды и береговая территория являются ресурсами местного значения, использование которых регулируется соответствующим законодательством. В соответствии с земельным законодательством, арендные платежи за пользование морскими акваториями в пределах МПП, как и за пользование береговой полосы, следует рассматривать подобно арендной плате за землю, которая поступает в размере от 60% до 100 % в местный бюджет.

Следовательно, ресурсные платежи за пользование морскими акваториями и морского дна в пределах прибрежных зон могут стать одним из важнейших источников пополнения местного бюджета для развития экологической инфраструктуры прибрежных территорий.

Рассмотрим проблематику данного вопроса на примере береговых земель входящих в состав территории Ильичёвского городского совета. Изучив экономические показатели хозяйствования Ильичевского городского совета пришли к следующему: отсутствие необходимой нормативно-правовой базы, регулирующей отношения, связанные с хозяйственным использованием морскими акваториями, а также органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление и контроль в области хозяйственного использования морской акватории дает основание тому, что компенсационные выплаты и платежи за использование земельных участков морского дна территориального моря и морских акваторий не взимается. Вследствие чего местный бюджет недополучает достаточно весомое количество финансовых средств. Рассмотрим эту ситуацию на примере территории, которую занимает Ильичевский морской торговый порт (ИМТП).

На суше площадь территории порта составляет около 346 га. Площадь используемой акватории, согласно Постановления Кабинета министров Украины №1278 от 31.10.2007 г., составляет около 418 га. За территориальную часть порт регулярно перечисляет арендную плату в местный бюджет. В то же самое время, акватория порта занимает на 21% больше, нежели территория суши. Используя наработанный научный

подход к расчету платы за пользование морскими акваториями бюджет за пользование акваторией моря Ильичевским морским торговым портом недополучает более 8,9 млн. грн ежегодно. И это расчет только для одного из промышленных предприятий г. Ильичевска, использующих для своей хозяйственной деятельности акваторию Черного моря и Сухого лимана.

На основании проведенного исследования мы пришли к выводу, что механизм включения территориально-акваториальных ресурсов может включать в себя следующий инструментарий (рис. 3).

В ходе исследования нами установлено, что существующая информационная база по освещению пользования земельными ресурсами не позволяет эффективно осуществлять процесс управления землепользованием в морской береговой зоне. Однако Земельный кодекс может служить основой для разработки Территориального кадастра природопользования в морской береговой зоне, включающего участки суши и моря. Данный кадастр должен учитывать пользование морскими акваториальными ресурсами с целью рационализации пользования морскими пространствами в категориальном определении их в контексте и подобно земельному законодательству как земли водного фонда: оздоровительного, рекреационного и др. видов пользования.

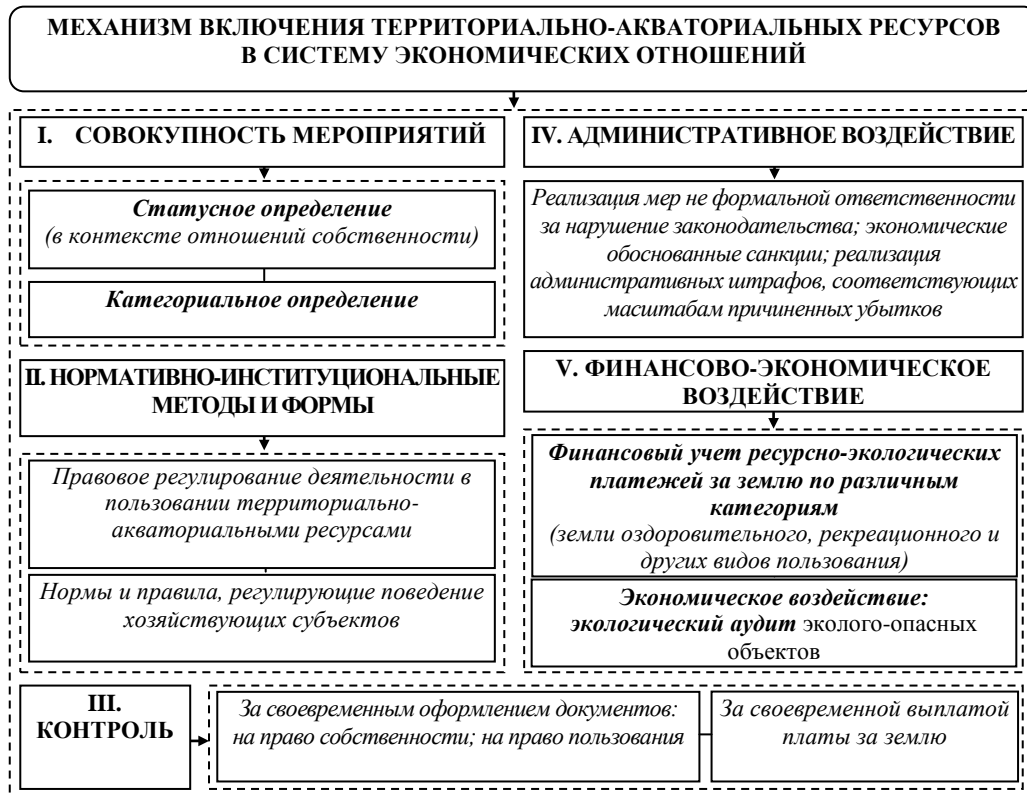


Рис.3. Механизм включения территориально-акваториальных ресурсов в систему экономических отношений

Литература

1. Дергачев В. А. Геополитический словарь-справочник. – К.: КНТ, 2009. – С. 40.
2. Интегрированное управление ресурсами и безопасностью в бассейне Азовского моря: Монография / Под ред. Б. В. Буркинського, В. Н. Степанова, С. В. Бердникова – Одесса ИПРЭЭИ НАНУ, 2010. – 672 с.
3. Земельний кодекс України, затв. Постановою Верховної Ради України від 25.10. 2001, № 2768-14. – (редакція від 06.05.2012). // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
4. Статистичний щорічник Одеської області за 2009 р. - Державний комітет статистики України. Головне управління статистики в Одеській області / За ред. Т. В. Стоянової – Одеса, 2010. С. 123, 512.
5. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. - Відомості ВР України. – 1995. - N 24, ст.189. – (редакція від 19.01.2012). // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.

Abstracts

Getman E.

Problems of information provision on land use and their solutions in the marine coastal zone

In the article the problems of information support for regional environmental management, taking into account the specifics of land use management in the marine coastal zone.