

УДК 332.2

Березінець О.М., Севастопольський Національний технічний університет

## Інвентаризація землі як основа становлення моніторингу земель у регіоні

*Розглянуто питання інвентаризації та моніторингу земель. Запропоновано напрямки моніторингу землі.*

*Questions on land inventarization and land monitoring are considered. Directions of land monitoring are proposed.*



Березінець О.М. – аспірант СевНТУ, оцінювач ДП “Севгеоцентр”, Коло наукових інтересів – проблеми інвентаризації та моніторингу земель.

Проблема інвентаризації землі гостро виявила себе в умовах реформування економіки. На даний момент розроблена основа регулювання земельних відносин – новий Земельний кодекс, що є основою і гарантом розвитку економіки землі.

Земельні відносини, згідно зі ст. 2 нового Земельного кодексу, визначаються як суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Земельні відносини є також і майновими, вони регулюються також Цивільним кодексом. Існує велика законодавча база, яка регулює платність землі, напрямок розвитку земельної реформи, питання паювання земель сільськогосподарського призначення й оцінку земель. Варто відзначити, що деякі існуючі законодавчі акти, що стосуються обліку і управління землею, позиційно не відповідають Земельному кодексу.

Виведені також нові принципи земельного законодавства – забезпечення раціонального використання й охорони земель і пріоритету вимог екологічної безпеки. У зв'язку з цим більш важливим стає питання управління в галузі використання і охорони земель.

Центральну позицію в управлінні землею займає землеустрій, що визначається як сукупність соціально-економічних і екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

Метою землеустрою є забезпечення раціонального використання й охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і поліпшення природних ландшафтів. Тому землеустрій розділяється на основні напрямки: а) Державний земельний кадастр, що представляє єдину державну систему земельно-кадастрових робіт; б) моніторинг земель і в) контроль за використанням та охороною земель. Ці напрямки є як самостійними системами і джерелами даних один для другого, так і складають єдину систему, що регулює земельні відносини.

Згідно зі ст. 191 нового Земельного кодексу, моніторинг земель визначається як система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення і ліквідації наслідків негативних процесів.

Ведення моніторингу земель – це реалізація функції державного управління в галузі використання й охорони земель.

На рис. 1 представлені державний кадастр, моніторинг земель і контроль за використанням і охороною земель як складова частина землеустрою. Але кожна складова частина реалізує свої функції набагато ширше, тобто їх завдання можна розділити на задачі в галузі землеустрою і власні оригінальні цілі. Різниця завдань представлена в табл. 1.

Головною особливістю є визначення моніторингу як системи, що має свою структуру, задачі, функції, мету, порядок ведення обліку і яка, в свою чергу, є складовою частиною державної системи моніторингу навколишнього середовища.

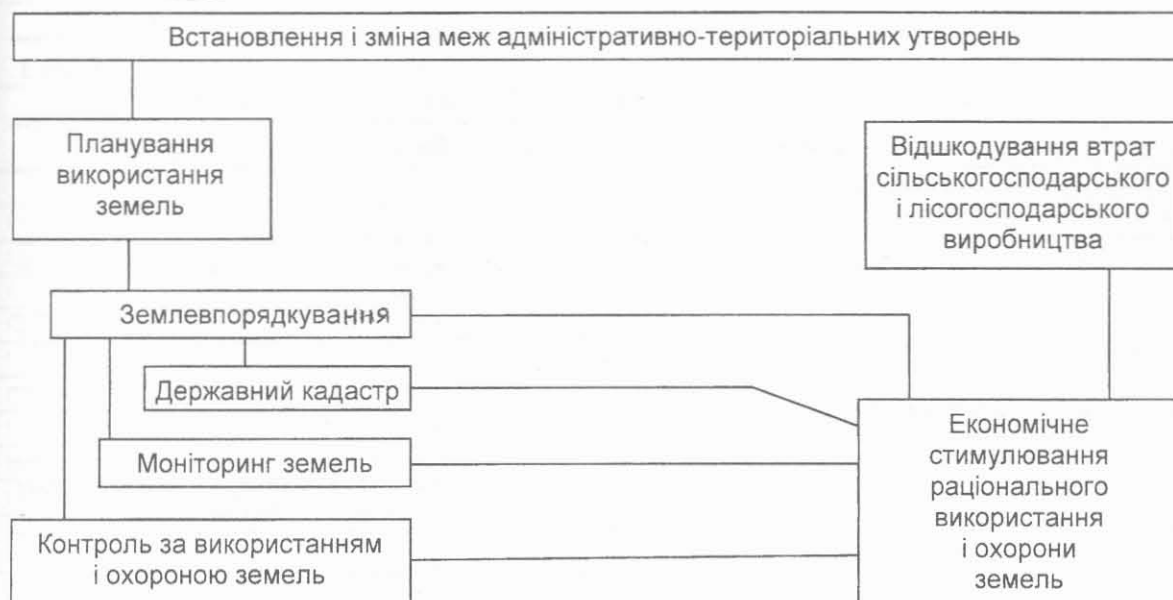


Рис. 1. Управління в галузі використання й охорони земель

Основа моніторингу складається із систематизованої і динамічної інформаційної системи, що загалом можна представити так:

Збирання → оброблення → передавання → збереження → аналіз інформації про стан земель → прогнозування змін → розроблення науково обгрунтованих рекомендацій → прийняття рішень про запобігання негативних змін стану земель і дотримання вимог екологічної безпеки.

Моніторинг може бути національний, регіональний і локальний у залежності від цілей, спостережень і охоплення території. Ведення моніторингу – прерогатива й обов'язок уповноважених органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів, екології і природних ресурсів. Але без допомоги і сприяння громадських організацій, екологічних об'єднань і громадян повноцінне й оперативне ведення моніторингу неможливе. Це обгрунтовується тим, що останнім часом виділяють нові напрямки в погіршенні земельних ділянок – незаконний викид побутових і промислових відходів, злив відпрацьованих речовин (олій, транспортних сумішей і т.д.), негативний вплив на навколишнє середовище домашніх господарств. Якщо раніш основними джерелами забруднення були промислові підприємства, хімізація ґрунту і зоотехнічна діяльність сільськогосподарських підприємств, тобто тих суб'єктів, діяльність яких на землі контролювала держава, то тепер коло джерел забруднення розширюється за рахунок нових власників землі, що не усвідомлюють власність на землю не тільки як право, але і відповідальність.

Варто відзначити: якщо роботи зі створення й організації Земельного кадастру проводяться вже більше 10 років і ще далекі від завершення, то створювати оперативний моніторинг як зовсім нову систему прийдеться з самого початку. Тому хотілося б запропонувати наступні напрямки моніторингу:

- аналіз заходів для запобігання негативного впливу на землю;
- визначення розмірів змін у стані землі;
- оцінка стану землі і можливостей ліквідації негативних наслідків;
- спостереження за реалізацією програм по відновленню і поліпшенню земель.

Наші дослідження показують, що необхідність моніторингу підтверджується даними по аварійному забрудненню навколишнього середовища і надзвичайних екологічних ситуаціях. Хоч випадків забруднення землі спостерігалося в 2000 році 56 із загальної кількості 838, але розрахований збиток склав 53122,8 тис. грн. із 73931,2 тис. грн. усього по Україні, тобто 6,7% випадків забруднення спричинило 71,9% всіх нарахованих втрат. Таким чином, середній збиток від забруднення земельних ресурсів складає 948,6 тис. грн. Але і це не саме головне. По усіх фактах заповдіння збитку землі було відшкодовано тільки 63,7 тис. грн., що в середньому складає 1,1 тис. грн. на кожен випадок, чи 0,11% відшкодування при середньому рівні відшкодування по всіх об'єктах забруднення 21,4%. З усього названого вище можна зробити висновок, що сучасна система державного контролю по охороні навколишнього середовища себе не виправдовує:

Таблиця 1

## Взаємозв'язок завдань землеустрою, кадастру, моніторингу та контролю

Завдання землепорядкування	Завдання Державного земельного кадастру
Реалізація держ. політики науково обгрунтованого перерозподілу земель	Забезпечення повноти відомостей про всі земельні ділянки
Інформаційне забезпечення механізму регулювання земельних відносин	Застосування єдиної системи просторових координат і системи ідентифікації земельних ділянок
Встановлення на місцевості меж ділянок	Запровадження єдиної системи земельно-кадастрової інформації та її достовірності
Здійснення заходів раціонального використання та охорони земель на різних рівнях	Завдання моніторингу земель
Організація територій сільськогосподарських підприємств	Прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів
Розробка системи заходів по збереженню і поліпшенню ландшафтів, якості земель	Завдання контролю за використанням і охороною земель
Організація територій несільськогосподарських підприємств, організацій і установ	Забезпечення додержання органами державної влади і місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями і громадянами земельного законодавства України

12681 перевірка стану земельних ресурсів з 915911 перевірок у всіх сферах державного контролю (ледве більше 1,3%) і 1248,7 тис. грн. із 36196,0 тис. грн. усіх накладених штрафів (3,4%). Отже, потрібна система пріоритетного контролю за кожним забрудненням земельних ресурсів, що входить у загальну систему спостереження за станом землі – земельний моніторинг.

Основою становлення моніторингу повинна стати суцільна інвентаризація земель адміністративно-територіальних утворень з виділенням вільних земель і земель, стан яких було антропогенно погіршений. Така інвентаризація необхідна в цілому для ведення землевпорядних робіт у регіоні та є також джерелом інформації для ведення Державного земельного кадастру.

Вихідними даними для дослідження послужила інформація, надана Управлінням земельних ресурсів і ДП “Севгеоцентр”, що проводили суцільну інвентаризацію частини Ленінського району м. Севастополя.

Севастополь – місто, розташоване на південно-західному узбережжі Чорного моря, займає площу 86356 га (територія Великого Севастополя), на якій проживає більше 410 тис. чоловік. Прибережна смуга сильно порізана бухтами, балками, осипами, укосами й іншими проявленнями специфічного рельєфу. Територія самого міста розділена на 4 райони: Ленінський, Нахимівський, Гагарінський і Балаклавський. Ленінський район займає центр міста (ядро) і найбільш забудовану й економічно

розвинену його частину. Площа району складає 1691 га. Проведено суцільну інвентаризацію більшої частини району – 1045 га. На жаль, інвентаризація не захопила центр міста, тому що в Управлінні земельних ресурсів по даній частині району є інформація, котра містить необхідну аналітичність для ведення кадастру.

Ділянки поєднувалися по основному напрямку використання в зоні. Укрупнені результати представлені в табл. 2, у якій перед позначенням цільового використання вказаний код напрямку використання згідно з існуючим українським класифікатором цільового використання землі (УКЦВЗ).

Була надана така інформація: площа під незаконними смітниками досягає 0,82 га в промисловій зоні і 1 га в цілому по території інвентаризації. Причому приблизно 90% цих територій – під промисловими і будівельними смітниками і відходами, що багаторазово збільшує вартість їхньої ліквідації і відновлення якісних характеристик земельних ділянок.

Крім того, варто виділити територію, зайняту під промисловими і комерційними об'єктами (автотехобслуговування, роздрібна й оптова торгівля, складські господарства, ринкова інфраструктура), як можливе джерело забруднення навколишнього середовища. Якщо додати до цього ще площу під об'єктами транспорту і зв'язку, то 12,54% території необхідно постійно контролювати на предмет погіршення стану земель.

Таблиця 2

Структура земель частини Ленінського району м. Севастополя

Цільове використання	Промзона	Малоповерхова житлова забудова	Багатоповерхова житлова забудова	Змішане використання	Усього	
					га	% до підсумку
1.1. Ведення товарного с/г виробництва	-	-	-	7,24	7,24	0,69
1.10. Промисловості	30,27	4,36	17,85	8,61	61,09	5,85
1.11. Комерційне використання	23,04	0,53	11,72	5,83	41,12	3,94
1.12. Суспільного призначення	25,47	4,01	53,23	54,45	137,16	13,13
1.13. Змішаного використання	8,43	4,97	168,55	0,23	182,18	17,44
1.14. Транспорту, зв'язку	25,16	0,17	2,22	1,07	28,62	2,74
1.18. Історико-культурного призначення	-	-	0,40	23,86	24,26	2,32
1.2. Ведення садівництва й інше	19,82	-	11,45	85,19	116,46	11,15
1.8. Житлова приватна забудова	12,24	69,05	5,26	1,14	87,69	8,40
1.9. Житлово-, гаражно-і дачнобудівельні кооперативи	1,16	-	14,08	30,37	45,61	4,37
1.21. Іншого призначення	10,31	-	96,24	112,23	218,78	20,94
1.21.1. Дороги в червоних лініях забудови	35,06	45,57	6,12	7,55	94,30	9,03
Усього	190,96	128,65	387,11	337,79	1044,50	100

Ще одним об'єктом пильної уваги повинні стати землі запасу, тому що вони складають область росту земельно-ресурсного потенціалу міста. Звичайно, зазначену площу варто скоригувати на рельєфний компонент. Так, з існуючої площі необхідно відняти середню величину неможливих до використання земель (включаючи внеселитебні території, дороги, прогони і рельєфні особливості) по місту (близько 11,2%). З того, що залишилося – 9,74%, велика частина території (близько 55-60%) буде мати обмеження по використанню (ділянки будуть знаходитися в охоронних зонах інженерних комунікацій, ЛЕП, під дією сервітутів). Природно, такі території зайняті не будуть чи будуть займатися в останню чергу, тому для оцінки розміру недоотриманого доходу варто взяти не більше однієї десятої площі такого типу.

З огляду на усі вищевикладені причини виходить, що 46,75 га – земельний запас економічного росту Ленінського району. Рівномірний розвиток міста вимагає розміщення не тільки комерційних і промислових об'єктів. Тому можливі надходження тільки по 69,43% території. В існуючому плані доходної частини бюджету плата за землю співвідноситься до плат по одному та фіксованому сільськогосподарському податку як 2,34:1. Якщо зберегти таку тенденцію на майбутні надходження, середній рівень недоїмки 5% і врахувати базисну вартість одного квадратного метра міських земель – 91 грн., тоді, за самими скромними підрахунками, міський бюджет тільки по Ленінському району має запас росту надходжень по податку на землю й орендній платі (якщо чисельно вважати орендну плату рівною земельному податку) близько 197 тис. грн., що складає 5,7% існуючих надходжень по платі за землю в даному районі і 1,5% надходжень у бюджет по цьому джерелу.

Необхідно уточнити, що дані розрахунки велися по самому мінімальному варіанту економічного використання, причому при оцінці нормативної вартості враховувалися середні коефіцієнти розташування ділянки і їхнього функціонального використання рівними 1.

Також не враховувався економічний ефект від можливого продажу земельних ділянок.

Але землі запасу – це не тільки можливість економічного росту та збільшення доходної частини бюджету. Такі землі повинні бути об'єктом пильної уваги моніторингу тому, що вони не знаходяться в користуванні господарських суб'єктів, а значить, і знайти винуватця забруднення таких ділянок практично неможливо. Отже, повертати збиток, нанесений земельним ресурсам, ніхто не буде, а відновлювати якість землі та ліквідувати незаконні смітники повинна буде міська влада, що, в зв'язку з відсутністю коштів у останньої, може розтягнутися на тривалий період.

Наші дослідження доводять необхідність моніторингу земель. Причому його ведення необхідно вважати справою не тільки держави, а й суспільства.

## Література

1. Законодавство України про землю: Земельний кодекс України. Нормат.-правові акти з земельних питань. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
2. Кучер О. Земельний фонд как объект государственного управления // Экономика Украины. – 2000. – № 1. – С. 60-64.
3. Україна в цифрах у 2000 році: Короткий стат. довідник / Держкомстат України; За ред. О.Г. Осауленка; Відп. за випуск В.А. Головка. – К.: Техніка, 2001. – С. 232.

Стаття надійшла до редакції 19.04.2002