



# ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

В. В. Бондар\*

## УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ МІЖНАРОДНИХ АВТОМОБІЛЬНИХ ТРАНСПОРТНИХ КОРИДОРІВ

Сучасні тенденції розвитку світової економіки характеризуються постійним розширенням господарських зв'язків та міжнародної економічної кооперації. Тому пріоритетним напрямом у політиці розвинутих країн стали інтеграційні процеси, що передбачає створення умов для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, робочої сили. Це обумовлює постійне зростання транснаціональних потоків і міжнародного транзиту вантажів. Реалізація транзитного потенціалу України неможлива без розбудови системи міжнародних автомобільних транспортних коридорів (далі — МАТК) на виділених для цього землях. У процесі формування і розвитку системи МАТК на території України визначальну роль відіграє державне управління, що обумовлено процесом інтеграції транспортного комплексу і економіки країни в цілому у світову економічну систему, недостатньою інвестиційною активністю підприємств транспортного комплексу країни і труднощами із залученням вітчизняних та іноземних інвесторів, банківських кредитів, а також великою часткою державної власності на землі під об'єктами магістральної автотранспортної інфраструктури. Тому особливої актуальності в даний час набуває вирішення правових проблем управління і контролю в галузі використання та охорони земель МАТК.

Управління в галузі використання та охорони земель певною мірою було предметом дослідження таких вчених, як В. І. Андрейцев, Ю. А. Вовк, А. П. Гетьман, І. В. Дегтярев, Н. А. Духно, О. О. Забелишенський, І. О. Іконицька, Н. І. Краснов, П. Ф. Кулинич, Н. Р. Малишева, В. Л. Мунтян, Г. В. Чубуков, Ю. С. Шемшученко та ін.

Управління в галузі використання і охорони земель МАТК являє собою засновану на правових нормах діяльність відповідних державних представницьких і виконавчих органів у галузі земельних відносин з метою забезпечення ефективного і раціонального використання земель всіма суб'єктами господарювання в процесі будівництва і експлуатації МАТК. Як зазначає Г. В. Чубуков, державне управління земельними ресурсами проявляється як розпорядницька діяльність уповноважених державних органів в організації



раціонального використання та охорони земель<sup>1</sup>. Управління у сфері використання та охорони земель являє собою організаційно-правову діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель всіма суб'єктами господарювання в межах, визначених земельним законодавством України. Управління в галузі використання та охорони земель є одним із видів соціального управління, під яким розуміють цілеспрямовану сукупність дій людей (суб'єктів управління), що забезпечують узгодження і координацію спільної праці з метою досягнення суспільно значущих цілей і вирішення поставлених завдань.

Суб'єктом управління у галузі використання та охорони земель є система уповноважених органів, які відповідно до земельного законодавства здійснюють організаційно-правову діяльність щодо забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони<sup>2</sup>. Органи управління у галузі використання та охорони земель МАТК мають розгалужену систему, яка діє в межах повноважень, визначених земельним та іншими галузями законодавства України. Відповідно до норм Земельного кодексу України<sup>3</sup> (далі — ЗК України), управлінськими повноваженнями в галузі земельних відносин наділені: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах, міські, селищні та сільські ради, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.

Систему органів управління в галузі використання та охорони земель МАТК можна поділити на два види: органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Загальне державне управління в галузі використання та охорони земель МАТК здійснюється Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади. Зазначені представницькі і виконавчі органи загальної компетенції реалізують свої повноваження в галузі земельних відносин разом з вирішенням інших завдань, віднесених до їх компетенції, наприклад, розвиток економіки, соціальної сфери, національної безпеки та оборони тощо.

Метою державного управління у галузі земельних відносин відповідно до ст. 16 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" є реалізація екологічного законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища.<sup>4</sup> Методом вирішення перелічених завдань управління є регулювання співвідношення екологічних та економічних інтересів розвитку при обов'язковому пріоритеті здоров'я людини у сприятливому навколишньому природному середовищі.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Духно Н. А., Чубуков Г. В. Земельный порядок и ответственность. — М.: Ин-т защиты предпринимателя, 1998. — С. 103.

<sup>2</sup> Земельне право України: Підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. А. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін. / За ред. М. В. Шульги. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 180.

<sup>3</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // ВВР. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.

<sup>4</sup> Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 41. — Ст. 16.

<sup>5</sup> Охрана окружающей среды: управление, право. — К.: Вища школа, 1982. — С. 27.



Постановою Верховної Ради України “Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки”<sup>6</sup> визначається, що створення ефективної державної системи охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів України має на меті формування і впровадження державної політики в галузі охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів; створення наукового і технічного потенціалу в природоохоронній діяльності; створення умов для ефективної дії правового забезпечення політики екологічної та ядерної безпеки; вирішення питань підготовки кадрів для забезпечення природоохоронної діяльності та здійснення політики регулювання екологічної та ядерної безпеки. Отже, діяльність органів державного управління в галузі використання і охорони земель МАТК базується на положеннях, визначених у земельному законодавстві.

Однією з основних функцій управління в галузі використання і охорони земель МАТК є планування територій як процес регулювання використання територій, який полягає в створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні та реалізації відповідних рішень. Прогнозування, планування і організація раціонального використання та охорони земель МАТК на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях забезпечує землеустрій. Специфічними рисами планування використання та охорони земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства (в складі яких існують землі МАТК) виступає те, що в його основі лежить територіальне планування; відповідність державним програмам, що стосуються розвитку сфери автомобільного транспорту та дорожнього господарства; відповідність інтересам суспільства та екологічної безпеки.

З метою задоволення потреб населення та економіки в пасажиро- і вантажоперевезеннях Генеральна схема планування території України<sup>7</sup> передбачає забезпечення ефективного використання потужного транзитного потенціалу країни з інтеграцією її транспортного комплексу до європейської та світової транспортно-комунікаційної системи; створення національної мережі міжнародних транспортних коридорів, що забезпечуватиме зв'язок головних науково-виробничих і соціально-культурних центрів України з іншими країнами та стимулюватиме розвиток територій, прилеглих до цих транспортних коридорів; будівництво нових та реконструкцію існуючих магістральних і регіональних транспортних комунікацій для поліпшення зв'язків центрів систем розселення з населеними пунктами в зоні їх впливу, основних промислових районів, з узбережжям Чорного та Азовського морів; будівництво транспортних обходів міст з населенням понад 500 тис. чоловік.

У відповідності із законом “Про планування і забудову територій”<sup>8</sup>, спеціально уповноважені органи з питань містобудування та архітектури відповідно до детального плану території подають висновки і пропозиції щодо вибору, вилучення (викupu), надання у власність або користування (оренду) земельних ділянок для розташування проїздів, пішохідних зон сільським, селищним, міським радам та їх виконавчим органам, Київській і Севастопольській міським державним адміністраціям. З метою отримання інформації для

<sup>6</sup> Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. // ВВР. — 1998. — № 38-39. — Ст. 33.

<sup>7</sup> Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 07.02.2002 р. // ВВР. — 2002. — № 30. — Ст. 204.

<sup>8</sup> Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000 р. // ВВР. — 2000. — № 31. — Ст. 250.



проведення аналізу виконання раціонального планування робіт щодо організації розвитку мережі автомобільних доріг загального користування, їх ремонту та утримання за встановленими для них державними стандартами і нормами встановлено порядок складання звітності про ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування<sup>9</sup>.

На виконання вимог щодо раціонального використання та охорони земель спрямований державний контроль. Об'єктом державного контролю за використанням та охороною земель, згідно ст. 4 Закону України "Про державний контроль за використанням і охороною земель"<sup>10</sup> є всі землі в межах території України. Державний контроль за використанням і охороною земель МАТК являє собою діяльність компетентних органів держави, спрямовану на додержання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм та утвердження законності у земельних відносинах в процесі будівництва та експлуатації МАТК. Він дозволяє не тільки виявляти і усувати наслідки земельних правопорушень, а й застосовувати у необхідних випадках до порушників земельного законодавства заходи відповідальності.

Контроль за використанням земель дає змогу державі своєчасно виявляти й усувати негативні наслідки у зв'язку з неправильним розподілом чи перерозподілом землі між окремими землекористувачами й землевласниками або з неналежним використанням земельних ресурсів, а також примушувати всіх несумлінних землекористувачів, землевласників чітко виконувати свої обов'язки із землекористування й землеволодіння. У разі виявлення порушення земельного законодавства органи державного контролю за використанням та охороною земель складають протоколи й направляють їх у відповідні органи для притягнення винних осіб до відповідальності та відшкодування завданої шкоди. Встановлена законодавством адміністративна, цивільна та кримінальна відповідальність за порушення земельного законодавства — одна із загальних правових форм забезпечення раціонального використання і охорони земель МАТК.

Однією з головних особливостей контролю в сфері використання та охорони земель МАТК слід вважати найбільш виражену, порівняно з іншими землями, екологічну спрямованість даного виду контролю. Це обумовлено об'єктивними факторами, які пов'язані із збільшенням кількості транспортних засобів, їх навантаженням на автомобільні дороги та збільшенням викидів забруднюючих речовин з відпрацьованими газами автомобілів, що негативно впливають на стан земель та навколишнє природне середовище в цілому.

Органи державної влади здійснюють облік всіх земель на території України. Облік земель слід розглядати, як державний захід щодо накопичення, систематизації та аналізу всебічних відомостей про кількість, розміщення, господарське використання земельних ресурсів і їх природний стан. Об'єктом обліку виступає земельна ділянка, яка будучи складовою смуги відводу автомобільної дороги загального користування, характеризується рядом особливостей. Однак не можна зводити облікову функцію органів державної влади тільки до одержання характеристик земельної ділянки з метою встановлення економічно доцільного використання землі відповідно з її цільовим призначенням. Кількісні і якісні характеристики землі і як природного об'єкту, і як засобу

<sup>9</sup> Інструкція із складання звітності за формою № Д-1 "Звіт про ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування": Наказ Державної служби автомобільних доріг України від 19.07.2006 р. // ОВУ. — 2006. — № 34. — Ст. 2446.

<sup>10</sup> Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 39. — Ст. 350.



виробництва, що включаються у державний земельний кадастр на підставі обліку, використовуються для правильної організації виробництва та розміщення об'єктів транспортної інфраструктури.

Державний кадастровий облік земельних ділянок — це опис і індивідуалізація в Державному реєстрі земель ділянок, наданих для МАТК, у результаті чого кожна земельна ділянка одержує такі характеристики, які дозволяють однозначно виділити її з інших земельних ділянок і провести її економічну оцінку. Державний кадастровий облік земельних ділянок супроводжується присвоєнням кожній земельній ділянці індивідуального кадастрового номера. Кадастровий номер надається земельній ділянці в процесі її кадастрового обліку і зберігається на весь час існування земельної ділянки. Кадастровий номер земельної ділянки — це унікальний на території України код, який присвоюється кожній земельній ділянці з метою її ідентифікації і залишається незмінним упродовж усього часу фізичного та юридичного існування земельної ділянки як єдиного цілого<sup>11</sup>.

Для забезпечення екологічної безпеки система обліку земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства, в тому числі земель МАТК, має містити інформацію про стан забрудненості земель в межах смуги відведення та за її межами. Ця інформація повинна враховуватися при визначенні правового режиму земель МАТК. У випадку, якщо забруднення земель МАТК буде перевищувати можливі межі, можна ставити питання про негативні правові наслідки, наприклад, про обмеження проїзду окремих транспортних засобів на даних земельних ділянках.

На нашу думку, облік земель МАТК повинен розглядатися як державний захід щодо одержання, систематизації, нагромадження і відновлення відомостей про кількість, господарське використання, стан і якість даних земельних ділянок МАТК, необхідних для ефективного управління ними. У результаті обліку кількості земель формуються відомості про землі відповідно до їхнього фактичного стану і використання.

Ведення державного земельного кадастру поряд з іншими функціями державного управління є одним з різновидів регулювання земельних відносин у вигляді управлінської діяльності держави. Відображення правового статусу та інших характеристик земельної ділянки в державному земельному кадастрі і документах державної реєстрації права на землю є однією з основних ознак земельної ділянки.

Відповідно до ст. 193 ЗК України, державний земельний кадастр являє собою єдину державну систему земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками та містить сукупність відомостей і документів про місця розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів.

Отже, земельний кадастр — це сукупність сучасних, достовірних і необхідних даних про становище земель як об'єкта господарювання, що одержуються у результаті проведення системи державних заходів. Для того, щоб земельний кадастр виконував покладені на нього функції, відомості, що містяться в усіх його розділах, повинні бути об'єктивними і достовірними, відповідати фактичному стану земель МАТК та їх використанню. Усі кадастрові відомості про землю оформляються у вигляді періодично обновлюваної спеціальної базової документації, яка складається щорічно.

<sup>11</sup> Про присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам для ведення Державного реєстру земель: Вказівка Державного комітету України по земельних ресурсах від 20.03.2002 р. — К.: Держкомзем України, 2002. — 5 с.



Значення земельного кадастру для операцій з землями МАТК важко переоцінити. Від наявності відповідної нормативної чи технічної бази його створення та ведення, від високопрофесійного рівня діяльності уповноважених на це органів, залежить чіткість даних на об'єкти нерухомості, а отже, чіткість і визначеність правовідносин відносно них. Чітка система технічних даних про всі земельні ділянки дозволить уникнути випадків, коли на підставі невірних даних земельного кадастру може бути зареєстрована земельна ділянка, яка насправді не існує в природі, і не існує права на неї.

Всі складові державного земельного кадастру: кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель, грошова оцінка земель, державна реєстрація земельних ділянок, облік кількості та якості земель — мають різне застосування в загальній системі управління земельними ресурсами.

Відповідно до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”<sup>12</sup>, державна реєстрація прав являє собою офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, що супроводжується внесенням даних до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обмежень.

Державний реєстр прав на нерухоме майно, ведення якого є основною функцією державної реєстрації прав на нерухомість, є єдиною державною інформаційною системою, котра містить офіційно підтвержені та гарантовані державою (достовірні) відомості про речові права на нерухоме майно, їх обмеження, суб'єктів речових прав, об'єкти нерухомого майна (будівлі, споруди, земельні ділянки тощо), які належать відповідним суб'єктам, а також відомості про правочини, вчинені щодо таких об'єктів нерухомого майна<sup>13</sup>.

Внесення відомостей про землі МАТК в державний реєстр земель проводиться після формування кадастрової справи; нанесення земельної ділянки на черговий кадастровий план; присвоєння земельній ділянці кадастрового номера. Формування кадастрової справи являє собою процес опису конкретної земельної ділянки і міцно пов'язаного з нею нерухомого майна — об'єктів дорожнього господарства та складання безпосередньо справи, що містить необхідні документи і матеріали.

Стандартизація і нормування в галузі використання та охорони земель МАТК проводиться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони таких земельних ділянок від забруднення, шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів та забезпечення екологічної безпеки.

Державні стандарти у галузі використання і охорони земель МАТК є обов'язковими для виконання і визначають поняття та терміни, режим використання і охорони земель МАТК, методи контролю за станом земель, вимоги щодо запобігання шкідливому впливу на землі МАТК, встановлюють інші вимоги. Стандарти в галузі використання і охорони земель МАТК розробляються і вводяться в дію Міністерством охорони навколишнього природного середовища.

У галузі використання і охорони земель МАТК встановлюються такі нормативи: нормативи екологічної безпеки земельних ділянок; нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин і шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів стаціонарними джерелами; граничні нормативи утворення забруднюючих речовин; нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах пересувних джерел.

<sup>12</sup> Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень: Закон України від 01.07.2004 р. // Урядовий кур'єр. — 2004. — № 145.

<sup>13</sup> Кулинич П. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади // Юридичний журнал. — 2005. — № 11 (41) — С. 38.



Нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин і гранично допустимих шкідливих впливів фізичних і біологічних факторів встановлюються на рівні, при якому сумарні викиди забруднюючих речовин і шкідливий фізичний та біологічний вплив всіх джерел у такому районі з урахуванням перспективи його розвитку на період дії встановленого нормативу не приведуть до перевищення нормативів екологічної безпеки.

Одним з напрямків державного управління в галузі використання і охорони земель МАТК є моніторинг, що являє собою систему спостереження за станом даних земель, у тому числі земель, розташованих у зонах радіоактивного забруднення. Моніторинг земель і ґрунтів проводиться з метою своєчасного виявлення зміни стану земель та властивостей ґрунтів, оцінки здійснення заходів щодо охорони земель, збереження та відтворення родючості ґрунтів, попередження впливу негативних процесів і ліквідації наслідків цього впливу.

Основним завданням моніторингу земель, відповідно до ст. 192 Земельного кодексу, є прогнозування еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів. Об'єктом моніторингу є весь земельний фонд незалежно від форм власності на землю. Здійснення моніторингу земель забезпечує Державний комітет України по земельних ресурсах за участю Міністерства охорони навколишнього природного середовища, Міністерства аграрної політики, Української академії аграрних наук, Національного космічного агентства та інших міністерств і організацій.

Таким чином, під управлінням в галузі використання і охорони земель МАТК слід розуміти засновану на правових нормах діяльність відповідних представницьких і виконавчих органів у галузі земельних відносин з метою забезпечення ефективного і раціонального використання зазначених земель всіма суб'єктами господарювання, які здійснюють будівництво, ремонт, реконструкцію та експлуатацію автомобільних доріг міжнародного значення.

Стосовно ж основних функцій управління в галузі використання і охорони земель МАТК, то до них належить віднести:

- планування використання земель;
- контроль за використання і охороною земель МАТК, державний облік;
- ведення державного земельного кадастру;
- стандартизацію і нормування;
- моніторинг земель МАТК.

