

Ю. В. Корнєєв,
кандидат юридичних наук,
доцент

КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ

У статті розглядається структура державних органів та органів громадського контролю, які слідкують за використанням та охороною земель транспорту України з метою зменшення впливу його шкідливої діяльності на навколишнє природне середовище.

Ключові слова: державне управління, транспортне право, контроль за охороною земель, контроль за використанням земель, функції управління, охорона навколишнього природного середовища.

Життя вимагає постійного розвитку й удосконалення еко-логічних суспільних відносин. Адже їхній стан впливає на ефективність використання природних ресурсів і стан охорони навколишнього природного середовища. Від стану екологічних відносин залежить рівень розвитку всіх галузей господарства, оскільки з ними пов'язане використання земель транспорту, атмосферного повітря та інших природних багатств. Надзвичайно важливе місце в системі суспільних відносин займає використання, охорона та відновлення земельних багатств України. Контроль за використанням і охороною земель транспорту здійснюють відповідні державні органи. Розглянемо їх структуру та повноваження.

Державне управління земельною галуззю в Україні здійснюється від імені держави. *Суб'єктами* державного управління є державні органи, на які згідно з законодавством покладено відповідні управлінські функції. Відносини між суб'єктами управління та його об'єктами будуються на засадах владної субординації (відносини «влада – підкорення» або «розпорядження – виконання»), тобто мають «вертикальний» або адміністративно-правовий характер.

Суб'єкти державного управління розрізняються за обсягом і характером компетенції. У сфері земельних відносин певні управлінські функції мають органи загальної, міжгалузевої, галузевої та спеціальної компетенції.

До органів загальної компетенції, що здійснюють відповідні управлінські функції, належать Кабінет Міністрів України, Уряд Автономної Республіки Крим, місцеві ради та місцеві державні адміністрації.

Одним із найважливіших органів міжгалузевого управління у сфері охорони та раціонального використання земель є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Певні управлінські функції щодо земельного фонду мають у межах своєї компетенції також Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство аграрної політики України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державний комітет України з

водного господарства, Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України та деякі інші центральні органи виконавчої влади.

Галузеве управління земельним фондом здійснюють міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади, до відання яких належить відповідна частина земельного фонду, і не залежить від територіального розташування земель органом спеціальної компетенції в сфері земельних відносин є Державний комітет України по земельних ресурсах [9, с. 56].

Органи державного управління земельним фондом реалізують цілі та завдання управління через *функції управління* — напрями управлінської діяльності, що мають правостановлюючий (правозмінюючий, правоприпиняючий), правозабезпечуючий чи правоохоронний характер. Функції державного управління у відповідній сфері розрізняються за різними критеріями: за органами, що їх здійснюють; за місцем і значенням в управлінському процесі; за юридичними наслідками, з подальшим їх здійсненням тощо.

Обсяг управлінських повноважень суб'єктів державного управління земельним фондом визначений Земельним кодексом України, а також законодавчими актами, що регулюють правовий статус відповідних державних органів.

Здійснюючи свої управлінські функції щодо земельного фонду, органи державного управління мають право видавати акти управління нормативного та індивідуального характеру. З метою реалізації відповідних владних повноважень органи державного управління також використовують певне ресурсне забезпечення: правове, інформаційне, організаційне, економічне, технічне, технологічне та інше [10, с. 89].

Контроль за використанням та охороною земель відповідно до ст. 187 Земельного кодексу України полягає в забезпеченні дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та громадянами земельного законодавства України.

Варто звернути увагу на те, що контроль здійснюється: а) за усіма без винятку суб'єктами земельних відносин, а не тільки за юридичними та

фізичними особами; б) за усіма землями, безвідпосно до форм власності на ці землі [8, с. 56].

Метою контролю за використанням та охороною земель, яка співпадає з метою усієї екологічної діяльності, є задоволення справедливих соціальних, економічних, екологічних потреб наших сучасників і майбутніх поколінь у сфері розвитку й охорони навколишнього природного середовища [11, с. 45].

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» контролюючими суб'єктами за використанням та охороною земель є місцеві ради, Міністерство охорони навколишнього природного середовища, його органи на місцях, а також Державний комітет України по земельних ресурсах та інші спеціально уповноважені державні органи [6].

Здійснення екологічного контролю має відносно послідовність виконуваних дій, які складають самостійні стадії. Так, на думку А. Гетьмана, виходячи з аналізу нормативних актів, що регулюють порядок діяльності органів щодо виконання контрольних функцій у сфері екології, практики її застосування, а також мети екологічного контролю, слід виділити три стадії його здійснення: а) організаційно-підготовчу; б) перевірку фактичних обставин, їх аналіз та ухвалення юридично значущого рішення; в) перевірку виконання рішення [11, с. 49].

Основним завданням *організаційно-підготовчої стадії* є визначення підконтрольних об'єктів, установлення видів, форм та методів проведення контролю, а також формування складу суб'єктів, на яких покладатиметься його проведення.

Початковим етапом цієї стадії є терміни, встановлені планами здійснення контролю. Періодичність перевірок визначається у кожному-конкретному випадку залежно від стану використання та охорони об'єктів природи та впливу на них виробничо-господарської діяльності. Перевірки в цих випадках проводяться за спеціальними програмами, в яких зазначається мета і завдання пам'ятної контрольної діяльності з урахуванням особливостей підконтрольних об'єктів, що перевіряються.

Суб'єктами здійснення державного екологічного контролю у сфері охорони і раціонального використання земель є посадові особи (інспектори) органів державного управління в галузі використання і охорони навколишнього природного середовища [7].

Необхідною умовою організаційно-підготовчої стадії є складання єдиної програми обстеження підконтрольних об'єктів. У ній має бути відображено такі аспекти: об'єкт і предмет екологічного контролю, основні питання, що підлягають з'ясуванню; період, за який має бути проведено контроль, кінцеві та проміжні терміни; характер і обсяг матеріалу вивчення; метод збирання матеріалу. Програма обстеження підконтрольних об'єктів підписується керівником (або всім керівництвом, якщо виконується комплексна перевірка) держав-

ного органу управління в галузі використання і охорони довкілля, якому доручено проведення екологічного контролю. Факт підписання програми означає завершення організаційно-підготовчої стадії провадження зі здійснення екологічного контролю.

Стадія перевірки фактичних обставин, їх аналізу та ухвалення юридично значущого рішення полягає у зіставленні результатів фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті з вимогами екологічних імперативів, оцінці його діяльності та ухваленні відповідних рішень.

Початком цієї стадії слід вважати фактичне здійснення заходів щодо перевірки та аналізу справ на підконтрольному об'єкті. Органи контролю відвідують з метою перевірки підприємства, установи, організації, інші підконтрольні органи та на місцях аналізують фактичний стан справ. З цією метою суб'єктам контролю надано право безперешкодно відвідувати, пред'явивши службове посвідчення встановленої форми, підконтрольні об'єкти для перевірки.

Адміністрація таких об'єктів зобов'язана забезпечити доступ для здійснення перевірок відповідним органам чи їх посадовим особам. У деяких випадках фактичні обставини на підконтрольних об'єктах аналізуються шляхом ознайомлення з різноманітними документами, які відображають природоохоронну діяльність таких об'єктів, її ефективність і якість.

За результатами проведених перевірок органами екологічного контролю ухвалюються відповідні рішення, формою яких є правові акти у вигляді офіційних документів. Офіційне документальне закріплення отриманих результатів є невід'ємним компонентом цієї стадії, що відбиває її формально-юридичний аспект [12, с. 55].

Остання стадія здійснення екологічного контролю *стадія перевірки виконання рішення* має на меті нагляд органів, які здійснюють екологічний контроль за своєчасним і правильним виконанням підконтрольними суб'єктами падаших їм вказівок, аналіз одержаних відповідей, перевірку діяльності щодо усунення виявлених порушень чинного екологічного законодавства. Ця стадія проводиться контролюючими органами, які реалізували попередні стадії. В окремих випадках до перевірки виконання рішень залучаються інші суб'єкти.

Безпосередньо перед перевіркою зазначені органи повинні ознайомитися з документами, де відображено аналіз фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті. Це є однією з головних умов об'єктивного здійснення стадії перевірки виконання рішень.

Звіт підконтрольних об'єктів завжди повинен мати письмовий характер. Формою звітів можуть бути різні довідки, інформаційні листи щодо проведених заходів та ін. Звіт містить фактичний стан справ з переліком допущених порушень і пропонує рекомендації, схвалені відповідними органами за результатами проведеного контролю, а також

заходи, проведені підконтрольними об'єктами щодо усунення допущених порушень.

Ця стадія завершується анулюванням наданого підконтрольному об'єкту рішення. Цим фактом загалом закінчується здійснення з екологічного контролю [13, с. 60].

Державний контроль за використанням та охороною земель — це одна з основних функцій державного управління земельним фондом. Під ним розуміється врегульована нормами права діяльність спеціально уповноважених державних органів, спрямована на забезпечення додержання норм земельного законодавства всіма суб'єктами відповідних суспільних відносин (державними та громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями і громадянами), попередження та виявлення правопорушень, ужиття заходів впливу на порушників і поновлення порушених прав землевласників та землекористувачів.

Такий контроль здійснюється радами, а також Держкомземом, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, іншими спеціально уповноваженими на те державними органами [12, с. 76].

Спеціально уповноваженим державним органом, на який законодавством покладено здійснення контролю за використанням і охороною земельних ресурсів, є Держкомзем України. Саме для виконання цієї функції та функції моніторингу в структурі центрального апарату Держкомзему створено Управління моніторингу земель. На місцях контроль за використанням земель у системі Держкомзему покладено на обласні та міські (Київське і Севастопольське управління) земельних ресурсів, а також районні відділи земельних ресурсів [6].

Контроль за охороною і раціональним використанням земель, що здійснюється Міністерством охорони навколишнього природного середовища, є надвідомчим. Земля є об'єктом його контрольної діяльності як один з основних природних ресурсів, який охороняється в комплексі з іншими природними ресурсами і природними умовами з метою їх раціонального використання, охорони, відтворення і забезпечення екологічної безпеки. Для здійснення контрольної функції у структурі Міністерства охорони навколишнього природного середовища було створено Державну екологічну інспекцію. Остання, згідно з Положенням про неї, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1993 року, являє собою систему регіональних і територіальних органів державної виконавчої влади, що організують і проводять контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища [12, с. 89].

Самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Самоврядний контроль є видом державного контролю. Він здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 189 Земельного кодексу України, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить: здійснення контролю за дотриманням земельного законодавства, використанням і охороною земель; здійснення контролю за виконанням проектів і схем землеустрою, проектів внутрішньогосподарського землеустрою.

Районні та обласні ради, як це передбачено значенням законом, безпосередньо не здійснюють контроль за використанням та охороною земель. Разом з тим, вони мають інші повноваження, які опосередковано дають змогу контролювати дотримання вимог земельного законодавства [5].

Громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадською інспектурою, створення якої покладено на відповідні органи місцевого самоврядування, а створення правових підстав їх діяльності — на центральний орган виконавчої влади по земельних ресурсах. Інститут громадської інспектури (контролю) у сфері використання та охорони земельних ресурсів перебуває сьогодні у стадії формування [13, с. 43].

Основними завданнями громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища, в т.ч. і земель, є: безпосередня участь громадськості у справах покращення екологічної ситуації; надання допомоги органам державного контролю в забезпеченні дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища підприємствами, установами, організаціями та громадянами, попередження та виявлення порушень екологічного законодавства, ліквідації їх наслідків; екологічна просвіта, виховання та інформування широких верств населення через засоби масової інформації.

Водночас громадський контроль за охороною і раціональним використанням земельних ресурсів здійснюють громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища, що діють на підставі окремого Положення про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища, затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів від 27 лютого 2002 р. [7].

Організація та координація діяльності відповідних громадських інспекторів здійснюється органами Державної екологічної інспекції. Кожен громадський інспектор закріплений за відповідним підрозділом Державної екологічної інспекції або за державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища, сфера діяльності якого відповідає з напрямом природоохоронної діяльності громадського інспектора (однією з таких сфер є охорона земельних ресурсів).

При спорудженні та експлуатації лінійних інженерних споруд (доріг, трубопроводів, ліній електропередачі та зв'язку, а також інших лінійних інженерних споруд) спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузі охорони земель здійснюють постійний контроль за станом ґрунто-

вого покриття на цих та прилеглих до них земельних ділянках [1, 2, 3].

Підприємства, установи та організації трубопровідного транспорту несуть відповідальність за забруднення земель небезпечними речовинами, що транспортуються трубопроводами, та відшкодовують шкоду, завдану власникам земельних ділянок і землекористувачам, у тому числі орендарям, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [4].

Громадяни та їх об'єднання, інші громадські формування у встановленому порядку мають право:

1) брати участь у розгляді місцевими Радами та іншими державними органами питань, пов'язаних з використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;

2) за погодженням з місцевими Радами та іншими державними органами виконувати роботи з використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів власними коштами та за добровільної участі членів об'єднань громадян;

3) брати участь у проведенні спеціально уповноваженими державними органами управління у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів перевірок виконання водокористувачами водоохоронних правил і заходів та вносити пропозиції з цих питань;

4) проводити громадську екологічну експертизу, оприлюднювати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення щодо розміщення, проєктування та будівництва нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, пов'язаних з використанням вод, у порядку, що визначається законодавством;

5) здійснювати громадський контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;

6) одержувати у встановленому порядку інформацію про стан водних об'єктів, джерела забруднення та використання вод, про плани і заходи щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів;

7) подавати до суду позови про відшкодування збитків, заподіяних державі та громадянам унаслідок забруднення, засмічення та вичерпання вод;

8) здійснювати інші функції щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів відповідно до законодавства.

Державний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів здійснюється Кабінетом Міністрів України, державними органами охорони навколишнього природного середовища, іншими спеціально уповноваженими державними органами відповідно до законодавства України.

Порядок здійснення державного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів визначається Водним Кодексом та іншими актами законодавства [8].

Громадський контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів здійснюється громадськими інспекторами охоро-

ни навколишнього природного середовища, повноваження яких визначаються положенням, що затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

Об'єкти трубопровідного транспорту — магістральні та промислові трубопроводи, включаючи наземні, надземні і підземні лінійні частини трубопроводів, а також об'єкти та споруди, основне і допоміжне обладнання, що забезпечують безпечну та надійну експлуатацію трубопровідного транспорту [4].

Охоронна зона — землі вздовж магістральних та промислових трубопроводів, навколо промислових об'єктів для забезпечення нормальних умов їх експлуатації, запобігання ушкодженням, а також для зменшення їх негативного впливу на людей, суміжні землі, природні об'єкти та довкілля в цілому.

Контроль у сфері трубопровідного транспорту спрямовується на забезпечення дотриманням вимог законодавства про трубопровідний транспорт органами державної виконавчої влади, представницькими органами та органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та видів діяльності, а також громадянами.

Державний контроль у сфері трубопровідного транспорту здійснюється відповідними міністерствами та відомствами, органами державного нагляду і контролю та іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також представницькими органами та органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства України [4].

Для визначення екологічної безпеки під час розміщення, будівництва нових і реконструкції діючих об'єктів трубопровідного транспорту, а також під час їх експлуатації проводиться обов'язкова державна екологічна експертиза у порядку, встановленому законодавством України.

Охорона об'єктів магістрального трубопровідного транспорту здійснюється спеціальними відомчими підрозділами цих підприємств, порядок роботи яких визначається Правилами охорони магістральних трубопроводів, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Охорона (у тому числі пожежна) найбільш важливих об'єктів трубопровідного транспорту, включаючи лінійну частину, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, здійснюється також органами Міністерства внутрішніх справ України на договірних засадах [9].

Землі, що надаються в користування залізничному транспорту загального користування, та їх склад визначаються Законом України «Про транспорт».

Смуга відведення — це землі залізничного транспорту, які зайняті залізничним полотном, інженерними та інтучними спорудами, обладнанням, лінійно-колійними та іншими технологічними будівлями, пристроями залізничної сигналізації, енергетики та зв'язку, лініями електропостачання, захисними лісосмугами, спорудами тощо.

Для забезпечення у межах смуги відведення нормальної експлуатації залізничних колій, ліній електропостачання та зв'язку, інших пристроїв та об'єктів залізничного транспорту загального користування, а також у місцях, де є небезпека зсувів, обвалів, розмивів, селей, сніговів та інших небезпечних впливів, встановлюються охоронні зони.

Охоронні зони – ділянки землі, прилеглі до земель залізничного транспорту загального користування і необхідні для забезпечення збереження, міцності та стійкості споруд, пристроїв та інших об'єктів залізничного транспорту.

Порядок встановлення охоронних зон, їх розміри та режим користування визначаються Кабінетом Міністрів України.

У процесі будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг повинні виконуватися вимоги та передбачатися заходи щодо охорони довкілля згідно з природоохоронним законодавством [1, 2].

Земельні ділянки, що тимчасово були зайняті у процесі будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг, підлягають рекультивативній згідно з природоохоронним законодавством.

У разі виконання робіт, пов'язаних з випускуванням, будівництвом, реконструкцією, ремонтом та експлуатацією аеродрому підрядник та експлуатант зобов'язані виконувати норми і правила охорони навколишнього природного середовища.

Отже ми з'ясували, що необхідним є особливий правовий режим використання земель транспорту (здійснення заходів щодо очищення територій, обмеження і заборона різних видів екологічно небезпечної діяльності тощо) або здійснення комплексу заходів на тій території, де є потенційні природні джерела прояву небезпеки чи здійснюються екологічно небезпечні види діяльності та експлуатуються відповідні об'єкти.

Необхідно також передбачити особливий статус осіб, які тимчасово або постійно перебувають у зоні підвищеного екологічного ризику, та тих, що постраждали внаслідок дії екологічно небезпечних факторів.

Ю. В. Корнеев

Контроль за использованием и охраной земель транспорта Украины.

В статье рассматривается структура государственных органов власти и органов общественного контроля, которые осуществляют деятельность за использованием и охраной земель транспорта Украины с целью уменьшить влияние его вредной деятельности на окружающую среду.

U. V. Kornieiev

Control over land use and protection of Transport of Ukraine.

This article describes the structure of public authorities and organs of social control, which operate over land use and protection of Transport of Ukraine to reduce its harmful impact on the environment.

Чинне законодавство з метою забезпечення належної експлуатації споруд та інших об'єктів транспорту, а також охорони земель від негативного впливу зазначених об'єктів закріплює можливість встановлення на землях, наданих підприємствам транспорту, охоронних зон з особливими умовами використання земель, але ці питання ще потребують подальшого врегулювання.

Література

1. *Гетьман А.* Процедура реалізації матеріальних норм у галузі екологічного контролю // Вісник Академії правових наук України. 2004. № 2. 86 с.
2. *Жушман В. П.* Аграрне право та законодавство України: Півчально-практичний посібник. Х.: ТОВ «Одісей», 2008. 451 с.
3. *Земельне право України.* // Семчик М. – К: Атіка, – 2007. 350 с.
4. *Повітряний Кодекс України* // Відомості Верховної Ради України. – від 1993. – № 25.
5. *«Положення про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища»* – від 27.02.2002 // Урядовий кур'єр. 2002. № 23. С. 16–20.
6. *Правила охорони магістральних трубопроводів* // КМУ. від 1996. № 193.
7. *Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам.* Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 67.
8. *Закон України «Про автомобільний транспорт»* // Відомості Верховної Ради України. від 2001. № 2344-III.
9. *Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»* // Відомості Верховної Ради. 2003. № 962. С. 5–23.
10. *Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»* // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – С. 18–21.
11. *Закон України «Про транспорт»* // Відомості Верховної Ради України від 1994. № 232.
12. *Закон України «Про трубопровідний транспорт»* // ВВР України. – від 1996. – № 192.
13. *Транспортне право України.* // Шульженко Ф. П., Гайдуніт О. О., Куцдрік Р. С., – К.: Юрінком Інтер. 2008. 300 с.