

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.41

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ ТРУБОПРОВІДНОГО ТРАНСПОРТУ

Борденюк О.В.,
здобувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Публікація присвячена проведенню комплексного аналізу проблемних питань державного управління землями трубопровідного транспорту України. Досліджено основні функції управління в галузі використання та охорони земель трубопровідного транспорту. Визначено особливості державного управління землями трубопровідного транспорту. Встановлено, що для раціонального використання та охорони земель трубопровідного транспорту формується особлива система органів управління землями трубопровідного транспорту, яка включає в себе органи загальної, спеціальної, галузевої (відомчої) і внутрішньогосподарської компетенції.

Ключові слова: землі трубопровідного транспорту, державне управління, земельні відносини, магістральний трубопровід, земельні ресурси, використання земель, охорона земель.

Борденюк О.В. / ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ ТРУБОПРОВИДНОГО ТРАНСПОРТА / Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина

Публикация посвящена проведению комплексного анализа проблемных вопросов государственного управления землями трубопроводного транспорта Украины. Исследованы основные функции управления в области использования и охраны земель трубопроводного транспорта. Определены особенности государственного управления землями трубопроводного транспорта. Установлено, что для рационального использования и охраны земель трубопроводного транспорта формируется особая система органов управления землями трубопроводного транспорта, которая включает в себя органы общей, специальной, отраслевой (ведомственной) и внутрихозяйственной компетенции.

Ключевые слова: земли трубопроводного транспорта, государственное управление, земельные отношения, магистральный трубопровод, земельные ресурсы, использование земель, охрана земель.

Bordenyuk O.V. / THE PROBLEMS OF STATE MANAGEMENT OF PIPELINES LANDS / National University «Odessa Law Academy», Ukraine

The publication is devoted to a comprehensive analysis of issues of state management pipelines land of Ukraine. The basic functions of management in land use and protection of pipelines are investigated. Established that state planning land use and protection of pipelines is an objective necessity. Proved that the process of normalization of land acquisition for the construction and operation of pipelines should be improved. It is necessary to distinguish between statutory redundancy procedure and appropriation of land for further provision for the construction of linear or planar objects pipelines. An important function of management is to control use and protection of pipelines land. Control is mainly industrial character, it always carried workers pipeline company (linear inspectors) in the current production activities. The task of state control over land use and protection is to establish cooperation with the structures of production control and monitoring of potential places of offenses. Effectiveness monitoring of pipelines land today is not high enough. An integral part of state land management is state land cadastre. The purpose of state management of pipelines land is to ensure environmental and land law and order in the pipeline business. Peculiarities of state management of pipelines land are investigated. Established that for rational use and protection of pipelines land formed a special system of land management pipelines, which includes the body of general, special, sectoral (departmental) and farm competence. During this type of land management is their interaction that allows for rational use and protection of pipelines land. Analysis of legislation and practice has shown that the basic function of management of pipelines land require additional legal regulation.

Key words: land pipelines, state management, land relations, magistral pipe, land resources, land use, land protection.

На сучасному етапі розвитку економіки України трубопровідний транспорт як найбільш економічний і технічно досконалий став набувати все більшого розвитку, надійно забезпечуючи перекачування значних обсягів газу і нафтопродуктів з районів їхнього виробництва в райони споживання. Системи трубопровідного транспорту є ефективним інструментом реалізації державної політики, що дозволяє державі регулювати поставки нафтопродуктів та газу на внутрішній і зовнішній ринки.

Під державним регулюванням використання та охорони земель трубопровідного транспорту слід розуміти проведення державної та регіональної політики, спрямованої на формування таких умов екологічно ефективного землекористування, при яких інтереси підприємств трубопровідного транспорту спонукали б їх діяти в інтересах держави та сталого розвитку суспільства. Для практичного здійснення ефективної земельної політики в трубопро-

відній галузі важливо створення економічного механізму екологічно сталого розвитку підприємств трубопровідного транспорту.

Вивчення проблем державного управління земельними ресурсами, його функцій, принципів та видів неодноразово було предметом наукових пошуків таких вчених-правознавців, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Д. В. Бусуйок, І. І. Каракаш, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, В. І. Семчик, В. Д. Сидор, Н. І. Титова, М. В. Шульга ін. В той же час проблеми правового забезпечення державного управління землями трубопровідного транспорту не знайшли належного наукового обґрунтування в юридичній літературі.

Метою статті є проведення комплексного аналізу проблемних питань державного управління землями трубопровідного транспорту, визначення його особливостей та суб'єктно-об'єктного складу земельних правовідносин в зазначеній галузі.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що державне управління в галузі охорони та використання земель є важливою складовою державного управління в галузі раціонального використання та охорони довкілля. Оскільки земля є не тільки елементом навколишнього природного середовища, але й використовується як засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві і просторово-територіальний базис в інших сферах господарювання, державне управління в галузі охорони та використання земель враховує як екологічне значення земельних ресурсів, так і їх виробничу та соціально-економічну функцію.

Реформування земельних відносин у нашій країні не привело до зниження, а навпаки – зумовило необхідність підвищення ролі держави як учасника земельних відносин. Така роль держави виконується шляхом здійснення відповідними органами влади функцій державного управління у сфері охорони та використання земель. Під функціями державного управління землями слід розуміти види (напрями) діяльності уповноважених державою органів влади щодо забезпечення організації раціонального та ефективного використання та охорони земель [1, с. 287-288].

В Україні вся діяльність щодо організації використання та охорони земель має плановий характер. Планування раціонального землекористування є складовою загальнодержавної системи планування. Державне планування використання та охорони земель є об'єктивною необхідністю, що зумовлена низкою соціально-економічних факторів і, в першу чергу, особливою роллю землі в екологічній системі [2, с. 690].

Правові засади планування використання земель передбачено ст.ст. 177-178 Земельного кодексу України. Відповідно до їх положень, загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються з метою забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та її раціонального використання і охорони. Загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України.

Земельний кодекс України встановив, що регіональні програми використання та охорони земель розробляються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями і затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим та обласними радами. Програми використання та охорони земель міст Києва і Севастополя розробляються Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями та затверджуються відповідними радами [3].

Складна проблема правозастосування – нормування відведення земель. Органи державної влади та місцевого самоврядування при відведенні земель переслідують мету збільшення збору платежів за землю до бюджету. При цьому нерідко порушуються норми відведення земель для магістральних трубопроводів: земельні ділянки для розміщення підземних магістральних трубопроводів в користування не надаються. Тому важливою функцією державного управління землями трубопроводного транспорту є нормування розмірів земельних ділянок при їх наданні. Сьогодні діють ще радянські норми, а саме – Норми відведення земель для магістральних трубопроводів СН 452-73, затверджені Державним комітетом Ради Міністрів СРСР у справах будівництва 30 березня 1973 року, які встановлюють ширину смуг земель для магістральних підземних трубопроводів (газопроводів, нафтопроводів і нафтопродуктопроводів) і розміри земельних ділянок для розміщення запорної арматури зазначених трубопроводів [4].

Слід удосконалити процедуру нормування відведення земель для будівництва та експлуатації трубопроводів. Зокрема, в науковій літературі висловлювалась пропозиція вдосконалення механізму правового забезпечення земель-

но-правового нормування за допомогою встановлення на законодавчому рівні засад санітарно-гігієнічного нормування, нормування у будівництві та стандартизації, які передбачали б забезпечення наукової обґрунтованості земельно-правових нормативів за допомогою обов'язкового проведення державних експертиз, насамперед, екологічної та землепорядної. Сферу регулювання земельних відносин за допомогою нормативних документів зі стандартизації пропонувалось істотно звужити [5, с. 14].

Резервування земель у сфері будівництва та розміщення наземних і надземних трубопроводів та їх споруд, а також наземних споруд підземних трубопроводів є важливою підготовчою процедурою, без якої складно, а часто просто неможливо здійснити намічене будівництво. Під резервуванням земель для будівництва наземних і надземних трубопроводів та їх споруд, а також наземних споруд підземних трубопроводів слід розуміти форму реалізації владних повноважень держави, що мають на меті забезпечити підготовку до будівництва об'єктів трубопроводного транспорту, і обмежують права власників земель, які підлягають резервуванню.

Необхідно законодавчо розмежувати порядок резервування та вилучення земельних ділянок для подальшого надання під будівництво лінійних або площинних об'єктів транспорту. Це дозволить ефективно і своєчасно використовувати земельні ділянки для будівництва того чи іншого об'єкта транспортної інфраструктури або використовувати земельні ділянки для потреб транспорту, що призведе до прискорення розвитку транспортної інфраструктури, що більшою мірою відповідає державним і суспільним потребам. Суворе дотримання процедур резервування та вилучення, в тому числі шляхом викупу, земельних ділянок є правовою гарантією безперервності інвестиційного процесу в цілях розвитку об'єктів транспортної інфраструктури трубопроводного транспорту та досягнення цілей та завдань структурної реформи транспорту при дотриманні балансу державних потреб, інтересів державно-приватного партнерства а також інших публічних потреб з приватними інтересами [6, с. 15].

З метою забезпечення раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища та поліпшення природних ландшафтів здійснюється землеустрій. Відповідно до ст. 181 Земельного кодексу України, землеустрій – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюється під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил [3].

Закон України «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів» в ст. 9 передбачив порядок відображення охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів у документації із землеустрою. Так, охоронні зони об'єктів магістральних трубопроводів зазначаються у схемах землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень, проектах землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань, проектах землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, спеціальних тематичних карт та атласах стану земель та їх використання, проектах землеустрою щодо відведення земельних ділянок, технічній документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), технічній документації із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право на земельну ділянку, іншій документації із землеустрою та кадастрових планах [7].

Важливою функцією управління є контроль за використанням та охороною земель, що здійснюється для

забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

Контроль носить в основному виробничий характер, він постійно здійснюється працівниками трубопровідного підприємства (лінійними обхідниками) в процесі поточної виробничої діяльності. Завдання органів державного контролю за використанням та охороною земель – налагодження взаємодії зі структурами виробничого контролю і спостереження за потенційними місцями правопорушень.

Особливістю предмета контролю (земельних ділянок по трасі магістрального трубопроводу) є важкодоступність.

Ефективність державного контролю за використанням та охороною земель трубопровідного транспорту сьогодні недостатньо висока.

Ще менш розвинений виробничий і громадський земельний контроль, оскільки ці форми контролю мало регламентовані: немає переліку видів діяльності, що підлягають перевірці; неналежно врегульовані статус виробничих і громадських інспекторів, механізм проведення контролю, виявлення правопорушень та притягнення винних до відповідальності.

Наступною функцією державного управління землями трубопровідного транспорту є моніторинг земель. Згідно ст. 191 Земельного кодексу України призначенням моніторингу земель є спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. У системі моніторингу земель проводиться збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки. Моніторинг земель є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля. Залежно від цілей, спостережень і охоплення територій моніторинг земель може бути національним, регіональним і локальним. Ведення моніторингу земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Основними завданнями моніторингу земель, згідно ст. 192 Земельного кодексу України, є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів [3].

Невід'ємною складовою державного управління земельними ресурсами є державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах кордонів України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами (ст. 193 Земельного кодексу України) [3].

Призначенням державного земельного кадастру є забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ і організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням і охороною земель, економічного та екологічного обґрунтування бізнес-планів та проєктів землеустрою.

Основними завданнями ведення державного земельного кадастру, відповідно до ст. 195 Земельного кодексу України, є: а) забезпечення повноти відомостей про всі земельні ділянки; б) застосування єдиної системи просторових координат та системи ідентифікації земельних

ділянок; в) запровадження єдиної системи земельно-кадастрової інформації та її достовірності [3].

В умовах різноманіття форм власності та організаційних форм господарської діяльності, зростання кількості землевласників і землекористувачів землі, високої інтенсивності виробництва та складної екологічної обстановки, зростає ризик прийняття необґрунтованих управлінських рішень у сфері організації використання земель та їх охорони. Інформаційною основою, що дозволяє належним чином аргументувати подібні рішення, є державний земельний кадастр, до якого на сучасному етапі земельних перетворень висуваються нові вимоги. Одним із завдань державного земельного кадастру, на нашу думку, є характеристика земельних ділянок з особливим режимом використання, обтяжених правами інших осіб.

Обтяження у використанні земель обумовлені системою заборон або обмежень тих видів діяльності, які несумісні з цілями щодо реалізації специфічних завдань, покладених на підприємства трубопровідного транспорту, які обслуговують об'єкти спеціального призначення – трубопроводи. Інформація про обтяження земельної ділянки (частини земельної ділянки), як правило, належним чином у земельно-кадастрових документах не відображається, тому відсутнє повне уявлення про реальний стан об'єкта. Це може призвести і призводить у зв'язку з недотриманням необхідного особливого режиму до нанесення шкоди навколишньому природному середовищу, до надзвичайних ситуацій. В силу неврегульованості компенсаційних відносин не відшкодовуються збитки у зв'язку з функціонуванням режимоутворюючих об'єктів.

Увага до земельних ділянок з особливими умовами використання в основному пов'язана з дослідженням концептуальних положень їх правового режиму. Рядом вчених робилась спроба розробити теоретичні та методичні положення обмежувальних (обтяжувальних) відносин, надано пропозиції щодо їхньої класифікації, проте не були розроблені методичні прийоми і процесуальні аспекти ведення кадастру відповідних земель, за рамками дослідження залишився і механізм реалізації встановлення обмежень (обтяжень). Методика формування частини земельної ділянки, обтяженої особливими правами, націлена на державний кадастровий облік земельних ділянок та їх частин з особливим режимом використання.

Відсутність відомостей про земельні ділянки з особливим режимом використання не дає повного уявлення про існуючий стан об'єкта (земельної ділянки) та призводить до прийняття необґрунтованих рішень у галузі організації використання земель та їх охорони, до нанесення шкоди об'єктам трубопровідного транспорту. Земельні ділянки, зайняті наземними і надземними трубопроводами та їх спорудами, а також наземними спорудами підземних трубопроводів не оформлені належним чином, межі земель лінійних об'єктів в земельному кадастрі представлені з малим ступенем достовірності.

Обмеження (обтяження) прав на землі трубопровідного транспорту повинні реалізовуватися через введення особливого режиму на земельні ділянки режимоутворюючих об'єктів і на суміжні з ними ділянки. Центральною ланкою у формуванні обмежень (обтяжень) прав на землі трубопровідного транспорту для відображення в земельному кадастрі є встановлення меж земельних ділянок режимоутворюючих об'єктів і земельних ділянок трубопровідного транспорту (частин земельних ділянок) з особливим режимом використання [8, с. 12].

Державному управлінню землями трубопровідного транспорту притаманні такі особливості, направлені на забезпечення раціонального використання та охорони земель трубопровідного транспорту: поєднання функцій державного управління земельними ресурсами і функцій державного управління діяльністю підприємств магістрального трубопровідного транспорту; є одним з

елементів, що утворюють правовий режим земель трубопровідного транспорту; направлене на забезпечення раціонального використання та охорони земель трубопровідного транспорту; його метою є забезпечення земельно-екологічного та земельно-господарського правопорядку в роботі трубопровідних підприємств; реалізується в процесі правозастосування.

Суб'єктами відносин у сфері державного управління землями трубопровідного транспорту є: органи виконавчої влади в галузі земельних відносин; особи, які використовують земельні ділянки на підставі правовстановлюючих документів (землекористувачі); особи, які не є землекористувачами; правопорушники.

Органи виконавчої влади використовують спеціальні засоби державного управління – контроль за використанням та охороною земель, моніторинг за станом земель, екологічну експертизу, нормування надання земель, видачу дозвільних документів в процесі оформлення земельної ділянки під будівництво (розміщення) трубопроводу, землеустрій, територіальне планування, земельний кадастр тощо.

Дослідження функцій управління в галузі використання та охорони земель трубопровідного транспорту дозволило зробити наступні висновки.

По-перше, територіальне планування, резервування, вилучення і надання земель для розміщення наземних і надземних трубопроводів та їх споруд, а також наземних споруд підземних трубопроводів є важливими підготовчи-

ми етапами майбутнього будівництва. По-друге, від ступеня виконання цих функцій залежить подальша реалізація основоположних державних проєктів з розвитку єдиної нафто– і газотранспортної системи та інших об'єктів трубопровідного транспорту. По-третьє, аналіз законодавства та практики його застосування показав, що зазначені основоположні функції управління землями трубопровідного транспорту вимагають додаткової правової регламентації.

Для раціонального використання та охорони земель трубопровідного транспорту формується особлива система органів управління землями трубопровідного транспорту, яка включає в себе органи загальної, спеціальної, галузеві (відомчої) і внутрішньогосподарської компетенції. При цьому в процесі управління землями даного виду відбувається їх взаємодія, що дозволяє забезпечити раціональне використання та охорону земель трубопровідного транспорту.

Державному управлінню землями трубопровідного транспорту притаманні наступні ознаки: а) самостійний об'єкт – землі трубопровідного транспорту; б) особливе коло суб'єктів: загальні суб'єкти (органи державної влади та громадяни) та спеціальні суб'єкти – трубопровідні підприємства; в) спеціальна мета – забезпечення раціонального використання та охорони земель трубопроводу як небезпечного виробничого об'єкта, встановлення режиму охоронних зон трубопроводів, який відмінний від режимів охоронних зон інших промислових і транспортних об'єктів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Семчик В. І. Земельне право України : підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.
2. Земельний кодекс України : Науково-практичний коментар / За заг. Ред. В. І. Семчика. – 3-є вид., перероб. і доп. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – 896 с.
3. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
4. Норми відведення земель для магістральних трубопроводів СН 452-73 : Затверджені Державним комітетом Ради Міністрів СРСР у справах будівництва 30 березня 1973 року.
5. Мірошніченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «земельне право ; аграрне право ; екологічне право ; природоресурсне право» / А. М. Мірошніченко ; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – 19 с.
6. Тарасенко О. В. Правовий режим земель транспорту : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «земельне право ; аграрне право ; екологічне право ; природоресурсне право» / О. В. Тарасенко. – М., 2009. – 19 с.
7. Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів : Закон України від 17 лютого 2011 року № 3041-VI // Голос України. – 2011. – № 54.
8. Рулева Н. П. Совершенствование земельного кадастра для территорий с особым режимом использования : на примере земель линейных объектов : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.27 «землеустройство» / Н. П. Рулева. – М., 2000. – 17 с.