

М. Л. МУРАВСЬКА

Марія Леонідівна Муравська, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ ШТУЧНИХ ВОДОЙМ У МЕЖАХ ПРИВАТНИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

Право на створення штучних водойм надане власникам земельних ділянок відповідно до п. 2 ст. 59 Земельного кодексу України¹: «власники на своїх земельних ділянках можуть у встановленому порядку створювати рибогосподарські, протиерозійні та інші штучні водойми». Форма власності земельної ділянки, в межах якої дозволяється створювати штучну водойму, не уточнюється. Отже, таке будівництво може мати місце як на земельних ділянках державної і комунальної власності, так і на земельних ділянках приватної власності. Виникає питання, якими мають бути правомірні дії власника земельної ділянки при її створенні для того, щоб унеможливити негативні наслідки будівництва в частині порушення власних прав та прав суміжних землевласників (землекористувачів) на користування належних їм земельних ділянок за цільовим призначенням.

Метою статті є дослідження та обґрунтування правового порядку для реалізації права власників приватних земельних ділянок на створення в їх межах штучних водойм.

Окреслена проблема в правовій літературі не розглядалась. Однак судова практика свідчить про існування спорів щодо створення штучних водних об'єктів у межах приватних земельних ділянок.

Так, районним судом м. Запоріжжя вирішувалась справа щодо усунення перешкод в користуванні земельною ділянкою № 2, яка знаходиться на території одного із садівничих товариств м. Запоріжжя. Земельну ділянку не можливо використовувати за цільовим призначенням через наявність підтоплення, причини якого спробували визначити в ході судового процесу.

Зокрема, було з'ясовано, що в межах земельної ділянки № 1 влаштований штучний дренаж з виходом у відкриту канаву, що проходить поряд з межею земельної ділянки № 2. Згідно висновків інституту «Запоріждніпровдгосп», відкрита канава влаштована таким чином, що відвід ґрунтових вод призводить до поступового підмиву ділянки № 2 і осідання ґрунту. Тому виникає необхідність в постійному відновленні ґрунту. Водночас, як причина підтоплення нижньої тераси земельної ділянки № 2 розглядалось затоплення заплави русла б. «Суха», на крутому схилі якої розташована ділянка, оскільки нижче за течією існує ряд перешкод на шляху вільного сходу води у р. Дніпро.

Крім того, на земельній ділянці № 5 побудована штучна водойма, а для підводу води до неї власник зазначеної земельної ділянки прокопав траншею з основного русла річки. Водночас, власники інших земельних ділянок здійснили зміну русла малої річки.

Відповідно до акта обстеження земельної ділянки № 2 за участю представника інституту «Запорожгіпроводхоз» та суміжних землевласників надані рекомендації по покращенню її стану. Зокрема зазначено, що для покращення гідрогеологічної ситуації на ділянці № 2 необхідно знищити водовідвідну канаву, яка скидає дренажний стік з ділянки № 1 до ділянки № 2 та за можливістю збільшити шар насипного ґрунту на нижній частині ділянки № 2 до 1,0 м.

Водночас, підкреслено, що підтвердити при візуальному обстеженні процеси, що відбуваються в насипному ґрунті на території земельної ділянки № 2 в результаті дій сусіда та зробити відповідні висновки представниками управління з питань екології міської ради неможливо. Судово-технічна експертиза проведена не була. Отже, суд, не маючи достовірних доказів причин підтоплення земельної ділянки № 2, відмовив у задоволенні позовних вимог².

Ми вважаємо, що описана ситуація є наслідком відсутності чітко врегульованого законодавством порядку для проведення діяльності зі створення штучних водних об'єктів у межах приватних земельних ділянок. Зокрема, комплексу досліджень, які мають супроводжувати здійснення такої діяльності як для природоохоронних потреб (водовідведення з земельної ділянки внаслідок підвищеного рівня ґрунтових вод, що призводить до її підтоплення), так і для господарських потреб (полив) суб'єктів приватного права. Адже, самовільне необґрунтоване створення штучних водних об'єктів на земельних ділянках будь-якої категорії може мати непередбачувані наслідки як для довкілля так і для осіб, що здійснили будівництво, та їх сусідів у частині реалізації права на використання належних їм земельних ділянок за цільовим призначенням.

Отже, діяльність зі створення штучних водойм для особистих потреб суб'єктів приватного права законодавством не регламентована. Це є прогалиною, усунути яку ми пропонуємо шляхом прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення штучних водних об'єктів» (далі – Порядок створення штучних водних об'єктів).

У рамках Порядку створення штучних водних об'єктів, перш за все, необхідно визначити юридичний факт, який стане правовою підставою для створення штучних водойм. Таким юридичним фактом, на наш погляд, є прийняття рішення, згідно якого має надаватись дозвіл на здійснення відповідної діяльності.

Законодавство визначає лише коло суб'єктів, які мають надавати дозвіл на проведення робіт на землях водного фонду. Так, відповідно до ст. 82 Водного кодексу України³ (далі – ВКУ) дозвіл на створення штучних водойм на річках та у їх басейнах мають надавати місцеві Ради. Відповідно до п. 3 Порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду⁴ (далі – Порядок видачі дозволів) у разі проведення робіт, крім будівельних, на землях прибережних захисних смуг морів і на землях, зайнятих морями дозвіл надає Мінприроди (Міністерство екології та природних ресурсів України – прим. авт.). А в разі проведення на землях водного фонду днопоглиблювальних робіт, робіт з прокладення кабелів, трубопроводів та інших комунікацій (крім будівельних робіт та робіт на землях прибережних захисних смуг морів і на землях, зайнятих морями) – Держводагентство (Державне агентство водних ресурсів України – прим. авт.) за погодженням з Мінприроди.

Коло владних органів, які можуть надавати дозвіл на створення штучних водойм на території індивідуально визначених земельних ділянок, що відносяться до категорій відмінних від категорії земель водного фонду, законодавством взагалі не визначаються. На наш погляд, відповідна діяльність має бути регламентована. Адже, не зважаючи на те, що такі водойми не перебувають на землях водного фонду, води, які їх наповнюють, взаємодіють із навколишнім природним середовищем.

Ми вважаємо, що дозвіл на створення штучної водойми має надавати орган державної влади спеціальної компетенції, який містить фаховий склад, що може прийняти кваліфіковане рішення щодо можливості та доцільності здійснення відповідної діяльності. Це потребує додаткового аналізу.

У разі створення штучних водних об'єктів на землях водного фонду за рахунок їх наповнення водами інших поверхневих водних об'єктів таким органом може бути Держводагентство та його територіальні органи. Адже, реалізація державної політики з розвитку водного господарства та меліорації земель є компетенцією Держводагентства (п. 3 Указ Президента України від 13 квітня 2011 № 453/2011 «Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України»⁵ (далі – Положення про Держводагентство), а охорона та відтворення водних ресурсів в межах області та річкового басейну є компетенцією територіальних та басейнових органів Держводагентства відповідно⁶.

На земельних ділянках, які відносяться до земель інших категорій, наповнення штучної водойми може відбуватись як за рахунок вод поверхневих водних об'єктів за посередництвом каналів так і за рахунок підземних вод. Ведення державного обліку підземних вод, здійснення державного контролю за веденням пошуково-розвідувальних та інших робіт щодо геологічного вивчення підземних вод є завданням Держгеонадр (Державна служба геології та надр України – прим. авт.) – п. 4 Указ Президента від 6 квітня 2011 р. № 291/2011 «Про Положення про Державну службу геології та надр України»⁷ (далі – Положення про Держгеонадра).

Водночас, діяльність Держводагентства (п. 1 Положення про Держводагентство) та Держгеонадр (п. 1 Положення про Держгеонадра) спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України. Тобто, обидва вказані органи державної влади спеціальної компетенції підпорядковані єдиному органу виконавчої влади. Отже, на наш погляд, органом державної влади спеціальної компетенції, який повинен надавати дозвіл на створення штучної водойми в межах приватних земельних ділянок не залежно від категорії земель, до якої вони віднесені, має бути Мінприроди.

Відповідно до п. 5 Порядку видачі дозволів дозвіл видається на підставі заяви суб'єкта господарювання. До заяви додаються документи, що підтверджують статус (копії статуту (положення) та проект на проведення відповідних робіт, що містить розділ про оцінку впливу на навколишнє природне середовище, погоджений з Мінприроди, Держводагентством та Держгеонадрами. Отже, отримання дозволу може мати місце лише на підставі результатів досліджень, проведених у рамках проекту будівництва штучного водного об'єкту (далі – проект будівництва). Зміст проекту будівництва штучного водного об'єкту в межах приватних земельних ділянок має бути регламентовано Порядком створення штучних водних об'єктів. Для визначення кола питань, які мають розкриватись у проекті будівництва скористаємося аналогією закону.

Закон України «Про меліорацію земель»⁸ (далі – ЗУ «Про меліорацію земель») містить ряд завдань, які має вирішувати проект будівництва меліоративної системи. Адже складовою меліоративної системи є мережа каналів (ст. 1 ЗУ «Про меліорацію земель»), які відповідно до ст. 3 ВКУ є складовою водного фонду України. Такими завданнями є прогнозування екологічних наслідків будівництва та функціонування меліоративної системи (ст. 19 ЗУ «Про меліорацію земель»). Крім того, мають бути передбачені заходи щодо охорони компонентів навколишнього природного середовища, що знаходяться в межах меліоративних систем і на прилеглих землях та у можливих зонах впливу – ґрунти і надра, поверхневі та підземні води, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ, рибні запаси, природні ландшафти, природно-заповідний фонд України, водно-болотні угіддя міжнародного значення, а також території, що підлягають особливій охороні (ст. 31 ЗУ «Про меліорацію земель»). Зазначені норми можуть бути використані при укладанні Порядку створення водних об'єктів.

Крім того, в рамках проекту будівництва мають досліджуватись і інші природні та правові умови. Для збереження безпечного стану водних об'єктів, за рахунок яких відбувається наповнення штучної водойми,

необхідно спрогнозувати вірогідність настання негативних наслідків, які можуть мати місце для екологічного стану прибережних земель, визначити вірогідність затоплення та підтоплення, розмиву хвилями та течіями земель внаслідок будівництва та передбачити заходи для уникнення подібних наслідків. Також необхідно провести «Оцінку впливу запроєктованих заходів на навколишнє середовище» на основі науково-експертних оцінок існуючої інфраструктури та майбутніх змін⁹. Прибережна захисна смуга вздовж (навколо) нової водойми повинна бути встановлена в рамках проекту будівництва.

Аналізу мають підлягати і земельно-правові умови, під якими ми розуміємо інформацію, що міститься в Державному земельному кадастрі. А саме, інформацію про наявність суміжних сформованих земельних ділянок, встановлені обмеження у їх використанні, сервітути, цільове призначення тощо. Тобто інформацію, яка може вплинути на рішення щодо можливості та обґрунтованості створення штучної водойми в певному місці. Необхідно проаналізувати та спрогнозувати, чи не призведе відповідна діяльність до порушення прав суміжних землевласників (землекористувачів) в частині правомірного використання їх земельних ділянок за цільовим призначенням. У складі проекту, також, мають бути визначені правові наслідки припинення користування штучною водоймою, технологічні можливості її ліквідації у разі необхідності, встановлений вид використання майбутньої водойми та його співвідношення із цільовим призначенням земельної ділянки, проведений аналіз економічної доцільності будівництва тощо.

Суб'єкт будівництва може замовити такий проект на умовах підяду в організації, яка відповідає вимогам законодавства для здійснення відповідної діяльності. Умови отримання права на розробку проектів будівництва штучних водойм на приватних земельних ділянках законодавством не обумовлене. Проте, відповідно до спільного наказу Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва і Державного комітету України по водному господарству «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з проектування, будівництва нових і реконструкції існуючих меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури»¹⁰, зазначено, що право на розробку проекту будівництва меліоративних систем мають особи, які отримали ліценцію на здійснення такої діяльності. Законодавством необхідно закріпити умови, за яких суб'єкти господарювання матимуть право на розробку проектів будівництва штучних водойм, які створюються на приватних земельних ділянках.

Проект будівництва, розроблений фахівцями, має підлягати обов'язковому погодженню в компетентних органах державної влади, визначення кола яких потребує проведення окремого аналізу та не є метою даної статті.

Останній етап погодження проекту будівництва штучного водного об'єкту охарактеризовано відповідно до ст. 22 ВКУ, згідно якої обов'язковою умовою під час розміщення, проектування і будівництва нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, пов'язаних з використанням вод є проведення державної екологічної експертизи. Отже, проект будівництва має підлягати державній екологічній експертизі, яка проводиться для визначення ступеня екологічного ризику і безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності, оцінки впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища, і якість природних ресурсів, встановлення відповідності об'єктів експертизи вимогам екологічного законодавства (ст. 5 Закону України «Про екологічну експертизу»¹¹). Здійснення екологічної експертизи є повноваженням Міністерства екології та природних ресурсів України, державних управлінь охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі, Республіканського комітету Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища (п. 3 Наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про систему державної екологічної експертизи»¹²).

Підсумовуючи проведений аналіз, можна твердити, що створення штучних водойм на приватних земельних ділянках є діяльністю, дозволеною нормативно-правовими актами. Водночас, процедура її реалізації не є регламентованою законодавством. Нормативно визначений порядок проведення робіт зі створення штучних водойм та закріплений зміст кожної стадії їх будівництва мають стати імперативом щодо здійснення відповідної діяльності.

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

² Комунальський районний суд м. Запоріжжя. Справа № 2 2998/11 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21363973>

³ Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/92 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995 – № 24. – Ст. 189.

⁴ Про затвердження Порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2005 р. № 557 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 28. – Ст. 42.

⁵ Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України : Указ Президента України від 13.04.2011 № 453/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 11. – Ст. 81.

⁶ Басейнове управління водних ресурсів річки Південний Буг. Офіційний інтернет-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.buvr.vn.ua/basejnova-rada/18-zavdannya-ta-polozhennya>

⁷ Про Положення про Державну службу геології та надр України : Указ Президента від 06.04.2011 р. № 291/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 65.

⁸ Про меліорацію земель : Закон України від 14.01.2000 № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 11. – Ст. 90.

⁹ ТОВ «Екоберег». Інтернет-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ekobereg.com/water_zone.html

¹⁰ Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з проектування, будівництва нових і реконструкції існуючих меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури : наказ Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва та Державного комітету України по водному господарству від 17.04.2001 р. № 61/68 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 19. – Ст. 106.

¹¹ Про екологічну експертизу : Закон України від 09.02.1995 р. № 45/95-вр // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

¹² Про систему державної екологічної експертизи : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 14.05.2009 р. № 223 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.43911.0>

Резюме

Муравська М. Л. Порядок створення штучних водойм у межах приватних земельних ділянок.

На прикладі судової справи доведено існування прогалини в законодавстві України, а саме відсутність правового порядку створення штучних водойм у межах приватних земельних ділянок. У зв'язку з цим запропоновано прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення штучних водних об'єктів». Порядком необхідно закріпити, що така діяльність може бути проведена виключно на підставі дозволу, який має надавати компетентний орган державної влади. Відповідне рішення може бути прийняте на підставі заяви суб'єкта приватного права, який виявив намір створити штучну водойму. До заяви потрібно додавати проект будівництва штучного водного об'єкту. Обґрунтовано зміст природних та правових умов, які мають досліджуватись в рамках проекту. Обов'язковим розділом проекту має стати «Оцінка впливу запроєктованих заходів на навколишнє природне середовище». Проект має погоджуватись уповноваженими органами державної влади спеціальної компетенції.

Ключові слова: правовий порядок, створення, штучна водойма, приватна земельна ділянка, юридичний факт, проект.

Резюме

Муравская М. Л. Порядок создания искусственных водоемов в границах частных земельных участков.

На примере судебного дела доказано наличие пробела в законодательстве Украины, а именно отсутствие правового порядка создания искусственных водоемов в границах частных земельных участков. В связи с этим предложено принятие постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка создания искусственных водных объектов». Порядком необходимо закрепить, что такая деятельность может иметь место исключительно на основании разрешения, которое должен давать компетентный орган государственной власти. Соответствующее решение может быть принято на основании заявления субъекта частного права, который изъявил намерение создать искусственный водоем. К заявлению необходимо прилагать проект создания искусственного водного объекта. Обосновано содержание природных и правовых условий, которые должны быть исследованы в рамках проекта. Обязательным разделом проекта должна стать «Оценка воздействия на окружающую природную среду». Проект должен быть согласован уполномоченными органами государственной власти специальной компетенции.

Ключевые слова: правовой порядок, создание, искусственный водоем, частный земельный участок, юридический факт, проект.

Summary

Muravska M. The procedure of artificial water basin's creation within the boundaries of private land plots.

On the example of the court case it was shown that the legislation has a gap, in particular the lack of legal procedure of artificial water basins' creation within private land plots. It was proposed to adopt a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of Procedure of artificial water bodies' creation». Such activity may be carried out on the basis of the permission. This should be fixed in the resolution. The permission must be given by competent public authority. An application of private person, who is going to create an artificial water basin, is the reason for a decision making. A project of artificial water basin's creation should be submitted along with the application. The content of natural and legal conditions, which must be researched within the project, was substantiated. «Assessment of the impact of the projected activities on the environment» must be the mandatory part of the project. The authorized state bodies of special competence should agree the project.

Key words: legal procedure, creation, artificial water basin, private land plot, legal fact, the project.

Отримано 16.09.2013