

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

**МІНЕНКО Сандра Миколаївна - здобувач кафедри цивільно-правових
дисциплін Східноєвропейського національного університету ім. Лесі Українки
УДК 349.41 (477)**

Стаття посвячена дослідженню поняття, содержания и мер правовой охраны земель водного фонда. Подчеркивается дуализм правовой охраны земель водного фонда, предусматривающий непосредственную охрану вод и охрану земель водного фонда. Установлено, что охрану земель водного фонда необходимо рассматривать как совокупность мер, направленных на обеспечение их сохранности и рационального использования с целью охраны земельных и водных ресурсов Украины. Обосновано мнение, что охрана установленного порядка использования и прав пользователей земель водного фонда выступает необходимой предпосылкой осуществления любой хозяйственной деятельности, направленной на использование не только водных объектов, но земельных участков, соединенных с ними в качестве самостоятельного объекта прав.

Ключові слова: охорона земель, заходи правової охорони, земельні відносини, водний об'єкт, земельне законодавство, землі водного фонду.

Постановка проблеми

Україна володіє великими запасами прісних водних ресурсів, має розгалужену гідрографічну мережу. Водночас нашій країні притаманний нерівномірний розподіл водних ресурсів, тому в деяких регіонах гостро відчувається дефіцит води. Для перерозподілу стоку відбувається гідротехнічне будівництво, утворюються штучні водойми. Ще однією перешкодою у використанні водних ресурсів є їхнє засмічення, забруднення та виснаження. Особливо це

стосується поверхневих вод, які належать до прісних вод. Води основних рік країни – Дніпра та Дністра є основними джерелами водопостачання, але вважаються забрудненими. Екологічний стан водних об'єктів та земель водного фонду в цілому оцінюється як недостатньо благополучний. Найбільш небезпечна проблема забруднення. Вона викликана впливами господарської діяльності як в межах берегової смуги, так і на прилеглих землях на території водозборів поверхневих вод. Джерелами забруднення також виступають виробничі аварії. Серйозну занепокоєність викликає практика порушення правового режиму землекористування у водоохоронних зонах, ведення заборонених видів господарської діяльності, їх забудова житловими та іншими об'єктами. Тому особливої актуальності останніми роками набули питання охорони земель водного фонду.

Аналіз останніх наукових досліджень

У науці земельного права дослідженню проблем правової охорони земель присвячено праці таких вчених в галузі земельного, аграрного та екологічного права, як: В.І.Андрейцев, Г.І. Балюк, О.А. Вівчаренко, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, В.Д. Сидор, Н.І. Титова, Ю.С.Шемшученко, М.В. Шульга та ін. Проте особлива водоохоронна функція земель водного фонду потребує розробки та запровадження спеці-

альних заходів правової охорони, тому дана проблема підлягає ретельному вивченню.

Метою даної публікації є дослідження поняття, змісту та заходів правової охорони земель водного фонду, спрямованих на забезпечення збереження і раціонального використання земельних та водних ресурсів України.

Виклад основного матеріалу

В умовах розвитку сучасного суспільства однією з найбільш гострих проблем, що стоять перед людством, є охорона земель і збереження вод, які є найважливішим компонентом навколишнього природного середовища, відновлювальним, обмеженим і вразливим природним ресурсом, що використовується і охороняється в Україні як власність українського народу, і забезпечує економічне, соціальне, екологічне благополуччя населення, існування тваринного та рослинного світу.

Варто погодитись із П.Ф. Кулиничем про доцільність реалізації у земельному законодавстві принципу пріоритету охорони земель над їх використанням. Землеохоронний напрям у розвитку земельного законодавства у найближчій перспективі повинен стати домінуючим [1, с. 604]. Цієї ж думки додержується М.В. Шульга, який наголошує на тому, що охорона земель повинна мати пріоритет над раціональним використанням, яке має бути екологічно збалансованим [2, с. 67]. Земля як основне національне багатство передбачає її формально-юридичну легалізацію як біолого-географічної, екологічної, рекреаційної, оздоровчої, історико-культурної та іншої цінності нації, що потребує посиленої особливої охорони держави, враховуючи її унікальні природні властивості, що забезпечують існування та розширення на ній об'єктів з підвищеним режимом державно-правової охорони з урахуванням виконання ними життєво необхідних функцій для людини та інших об'єктів живої природи, суспільства і нації, наявності унікальних природних багатств, як неповторного надбання українського народу та держави, для яких вона виступає основною природно-соціальною цінністю, і

справляють вплив на формування її правового режиму з урахуванням об'єктів екологічної, етнічної, культурної та іншої національної спадщини [3, с. 173].

Правову охорону земель О.А. Вівчаренко розглядає як правовий інститут, що являє собою систему правових норм, які регулюють відносно відокремлену групу однорідних суспільних земельних відносин щодо забезпечення раціонального використання та охорони цього ресурсу [4, с. 293]. Завданням земельного законодавства у сфері охорони земель водного фонду є: збереження унікальних природних комплексів водно-болотних угідь та включення їх до складу екомережі; створення та упорядкування водоохоронних зон і прибережних захисних смуг; підтримання встановленого режиму на територіях водоохоронних зон та прибережних захисних смуг; зменшення техногенного навантаження, реалізація заходів щодо: захисту земель від негативних геологічних процесів при розміщенні водогосподарських об'єктів; очищення балок, малих річок та їх долин від продуктів ерозії [5, с. 580]. Одним із завдань суспільства є мінімізація негативного впливу на землю за допомогою різноманітних засобів, серед яких чільне місце займає удосконалення правового регулювання відносин власності на землі, а також її раціонального використання, відтворення та охорони [6, с. 60].

Високий рівень господарського освоєння території в Україні призводить до порушення рівноваги в природі, умов формування стоку, погіршення якості води. Екологічно не збалансована господарська діяльність, використання у виробничій сфері значних обсягів водних ресурсів, їх забруднення, штучна зміна природного режиму водних об'єктів призвели до того, що самовідновлювальна та самоочисна здатність водних об'єктів значно погіршилась [7, с. 429].

Охорона вод регламентується ст. 95 Водного кодексу України, відповідно до положень якої усі води (водні об'єкти) підлягають охороні від забруднення, засмічення, вичерпання та інших дій, які можуть погіршити умови водопостачання, завдати шкоди здоров'ю людей, спричинити зменшення рибних запасів та інших об'єктів вод-

ного промислу, погіршення умов існування диких тварин, зниження родючості земель та інші несприятливі явища внаслідок зміни фізичних і хімічних властивостей вод, зниження їх здатності до природного очищення, порушення гідрологічного і гідрологічного режиму вод [8].

В Україні широкомасштабне перетворення природних екосистем, надмірна господарська діяльність у басейнах річок призвела до суттєвого порушення співвідношення між стабілізуючими (луки, ліса, болота та ін.) і деструктивними підсистемами (рілля, забудовані землі, інфраструктура та ін.) на користь останніх, що обумовило значне зниження екологічної стійкості ландшафтів і розвиток ерозійних процесів. Одночасно відбулося суттєве погіршення природних умов формування водного стоку, стану гідрографічної сітки, якісних характеристик водних ресурсів, що призвело до втрати самовідновної і самоочисної здатності водних екосистем. Унаслідок цього сучасні земельно-водні проблеми з регіональних набули загальнодержавного значення, стали одним з головних чинників національної безпеки України. Важливо відзначити ряд особливостей земель водного фонду. По-перше, виконуючи свою спеціальну функцію, вони служать захисним бар'єром водних об'єктів від шкідливої дії зовнішнього середовища як природного, так і антропогенного характеру. По-друге, землі водного фонду призначені для збереження і раціонального використання гідроресурсів, виправдовуючи своє місце в екосистемі. По-третє, сама природа цих земель така, що вони служать вмістилищем для водотоків і водоймищ, а також зоною їх водозбору. Саме в результаті цих особливостей землі водного фонду утворюють захисний природний (ландшафтний) бар'єр для водних об'єктів [9, с. 292].

Важливою особливістю земель водного фонду є їх постійна, хоча й не завжди помітна мінливість, яка може бути обумовлена як антропогенними, так і природними факторами. На жаль, штучні зміни нерідко призводять до деградації екосистеми, наслідки якої не можна залишати без правової оцінки. В окремих випадках (осушення

озера чи болота) можлива зміна власників чи користувачів, при цьому законодавець і правозастосовний орган повинні враховувати можливість зворотних процесів природи, включаючи повторне зайняття ділянки водою. У постійній динаміці перебувають ґрунти річкових долин, родючі угіддя лиманного морського берегу. Земля поверхневих водотоків не можна вважати застиглою масою. Безперервна їх мінливість становить єдине ціле з динамікою самих водних об'єктів. Про це свідчить перміщення русла і навіть долин рік, переформування берегів водойм, карст на дні озер. Це може призвести до зміни площі земельних ділянок і акваторій, а в результаті – до зміни змісту водних та земельних правовідносин. Нерідко динаміка земель обумовлена антропогенним порушенням екосистеми, а в ряді випадків руслові процеси можуть виступати індикатором деградації природних комплексів: відмирання бокових рукавів, поява затоплених лук, замулення рік.

Основними принципами державної політики у сфері охорони земель, згідно зі ст. 3 Закону України «Про охорону земель», є: забезпечення охорони земель як основного національного багатства українського народу; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель; нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель; публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель [10].

У рамках чинного законодавства в цілому невеликі за площею і різні за видами землі водного фонду є тим природним ресурсом, до охорони якого висуваються не лише загальні, але й спеціальні, відмінні від інших вимоги. Особливо це стосується водоохоронних зон і зон санітарної охорони, що складаються з різних за жорсткістю правового режиму смуг (включаючи прибережні

захисні смуги). Проте такі зони і смуги не завжди знаходяться тільки на землях водного фонду. Вони можуть перебувати за межами земель водного фонду України або ж охоплювати ділянки земель водного фонду разом із землями лісгосподарського призначення, а також земель житлової та громадської забудови.

Охорона земель при веденні водного господарства регламентується ст. 42 Закону України «Про охорону земель», відповідно до якої при веденні водного господарства охорона земель водного фонду здійснюється шляхом обмеження антропогенного впливу на них і додержання особливого режиму їх використання відповідно до закону. При розміщенні, проектуванні, будівництві, реконструкції та експлуатації водогосподарських об'єктів передбачаються заходи, спрямовані на запобігання підтопленню, заболоченню, засоленню та забрудненню продуктивних земель, погіршенню якості ґрунтів. Забороняється скидання стічних вод та вод, що забираються із забруднених джерел, якщо внаслідок цього може відбутися деградація і забруднення ґрунтів небезпечними речовинами [10].

Розв'язати проблему руйнування берегів поверхневих водних об'єктів можливо шляхом застосування комплексного підходу до їх укріплення та інженерного захисту. Основними причинами виникнення проблеми є: активізація небезпечних геологічних процесів, що зумовлює підтоплення, зсуви, абразію; порушення природного режиму поверхневих стоків внаслідок зарегульованості річок; підвищення рівня техногенного навантаження на береги поверхневих водних об'єктів внаслідок хаотичної забудови, розширення вулично-дорожньої мережі, прокладання комунікацій; порушення вимог щодо забудови населених пунктів, розташованих на берегах річок та морів; незадовільний стан берегозахисних споруд; низький рівень організації діяльності спеціалізованих експлуатаційних служб інженерного захисту територій; недостатній обсяг фінансування берегоукріплювальних робіт на аварійних ділянках за рахунок коштів місцевих бюджетів; відсутність міжрегіональної координації під час планування,

проектування та виконання берегоукріплювальних робіт [11].

Особливості охорони земель водного фонду, наданих для рибогосподарських цілей, визначаються в ст. 43 Закону України «Про охорону земель». Охорона земель водного фонду, наданих для рибогосподарських цілей, здійснюється шляхом вжиття заходів щодо запобігання погіршенню водних живих ресурсів, а також затопленню, підтопленню та заболоченню продуктивних земель, що прилягають до водних об'єктів. Здійснення заходів (проведення меліоративних робіт, внесення органічних, мінеральних добрив тощо), спрямованих на збереження та відтворення природної рибопродуктивності земель, зайнятих ставками, озерами та іншими водними об'єктами, проводиться з обов'язковим дотриманням вимог природоохоронного законодавства України [10].

Відповідно до ч. 1 ст. 51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», при проектуванні, розміщенні, будівництві, введенні в дію нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, удосконаленні існуючих і впровадженні нових технологічних процесів та устаткування, а також у процесі експлуатації цих об'єктів забезпечується екологічна безпека людей, раціональне використання природних ресурсів, додержання нормативів шкідливих впливів на навколишнє природне середовище. При цьому повинні передбачатися вловлювання, утилізація, знешкодження шкідливих речовин і відходів або повна їх ліквідація, виконання інших вимог щодо охорони навколишнього природного середовища і здоров'я людей [12].

Екологічний стан водних об'єктів та земель водного фонду в цілому оцінюється як недостатньо благополучний. Найбільш небезпечна проблема забруднення. Вона викликана впливом господарської діяльності як у межах берегової смуги, так і на прилеглих землях на території водозборів поверхневих вод. Джерелами забруднення також виступають виробничі аварії. Серйозну загрозу викликає практика порушення правового режиму землекористування у

водоохоронних зонах, ведення заборонених видів господарської діяльності, їх забудова житловими та іншими об'єктами.

При всій своїй екологічній продуктивності землі водного фонду – дуже вразливий природний ресурс. Ці землі схильні до водної та вітрової ерозії, а також її антропогенних різновидів. Суттєву шкоду землям водного фонду наносить також понаднормова антропогенна навантаженість, що призводить до опустелювання чи іншого висушення. Відкриті і закриті для хвиль морські береги, дельти, лагуни та інші екосистеми підпадають під вплив процесів засолення. Землі водного фонду в процесі розвитку економіки України залучаються у правовідносини охорони водних, лісових та інших природних ресурсів. Таке ж пряме відношення до земель водних об'єктів має пов'язане з евтрофікацією обміління вод. Як вже відзначалося вище, обміління досить важко пов'язувати тільки з антропогенними процесами, навіть якщо воно спостерігається на штучних каналах, водосховищах, затоках і ставках. При різноманітності причин (включаючи пов'язані з діяльністю людини), обміління складає серйозну господарську проблему, свого роду ваду антропогенних природних комплексів [13, с. 12].

Вимагає відповідного юридичного вирішення і питання «омолодження» водойм за допомогою вселення в них трав'янистих видів риби. Подібного роду «аквакультурна» меліорація (зарибнення) дозволяє зупинити і навіть повернути назад заростання і подальше обміління водойм. Детальніше, на нашу думку, має бути відображене в законодавстві питання про ліквідацію штучних і екологічно шкідливих водойм (хімічних болот).

Екосистемне відтворення і підтримання в нормальному стані річкової заплави (тим більше, долини), деяких озерних форм вимагає окремого закону або спеціальних доповнень до чинного водного, земельного, природоресурсного законодавства. В той же час законодавець повинен утриматись від тотального відновлення річкових долин, неможливого для індустріального суспільства. При цьому реабілітація екосистем і форм рельєфу повинна стосуватися не лише земель водного фонду, але й природно-заповідного

фонду, земель лісгосподарського призначення. Важливою є розробка альтернативних шляхів економічного розвитку зазначених територій.

Висновки

Підсумовуючи проведене дослідження, слід звернути увагу на дуалізм правової охорони земель водного фонду. Аналіз заходів правової охорони дозволяє виділити безпосередню охорону вод та охорону земель водного фонду. Цей дуалізм є логічно обумовленим тісним взаємозв'язком водних об'єктів з водопокритими і навколводними землями. Правова охорона земель водного фонду і водних об'єктів, поряд з вимогами і заходами щодо їх охорони, повинна включати вимоги та заходи з охорони навколишнього природного середовища, об'єктів природно-заповідного фонду, що здійснюються не тільки шляхом охорони відповідного водного об'єкту в процесі його використання за цільовим призначенням та господарської діяльності (на її окремих стадіях), але і в процесі користування іншими об'єктами природи. Зміст поняття «охорона земель водного фонду» не обмежується лише охороною суб'єктивних прав власників і землекористувачів. Охорону земель водного фонду необхідно розглядати як сукупність заходів, спрямованих на забезпечення їх збереження і раціонального використання з метою охорони земельних та водних ресурсів України.

Отже, зміст охорони земель, водного фонду зокрема, включає комплекс заходів як організаційного, так і правового характеру, які умовно можна розділити на кілька груп: по-перше, це профілактичні заходи, по-друге, заходи захисту і, по-третє, заходи відповідальності. Організаційно-правовий механізм охорони земель водного фонду необхідно розглядати як сукупність внутрішніх і зовнішніх факторів, інститутів, правових засобів і інструментів, що забезпечують діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості, спрямовану на організацію охорони та відновлення якісних та кількісних характеристик земель водного фонду з метою забезпечення екологічних, земельних та водних

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню поняття, змісту та заходів правової охорони земель водного фонду. Підкреслюється дуалізм правової охорони земель водного фонду, що передбачає безпосередню охорону вод та охорону земель водного фонду. Встановлено, що охорону земель водного фонду необхідно розглядати як сукупність заходів, спрямованих на забезпечення їх збереження і раціонального використання з метою охорони земельних та водних ресурсів України. Обґрунтовано думку, що охорона встановленого порядку користування і прав користувачів земель водного фонду виступає необхідною передумовою здійснення будь-якої господарської діяльності, спрямованої на використання не тільки водних об'єктів, але й земельних ділянок, сполучених з ними в якості самостійного об'єкта прав.

SUMMARY

The article investigates the concept, content and measures of legal protection of lands of water fund. Emphasized the dualism of the legal protection of lands of water fund, which provides a direct water protection and protection of water fund land. Found that the water fund land protection should be seen as a set of measures aimed at ensuring their conservation and sustainable use in order to protect land and water resources of Ukraine. Substantiates the view that the protection of the established order of use, and user rights of land water resources is a necessary precondition for the exercise of any economic activities to use not only of water, but the land connected with them as a separate object rights.

прав громадян, юридичних осіб і держави. Охорона встановленого порядку користування і прав користувачів земель водного фонду виступає необхідною передумовою здійснення будь-якої господарської діяльності, спрямованої на використання не тільки водних об'єктів, але земельних ділянок, сполучених з ними в якості самостійного об'єкта прав.

Література

1. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія / Кулинич П. Ф. – К. : Логос, 2011. – 688 с.
2. Шульга М. В. Сучасні проблеми регулювання земельних відносин / М. В. Шульга // Земельні відносини і просторовий розвиток в Україні : матеріали Міжнар. наук. конф. (Київ, 13–14 квітня 2006 р.) : у 2 ч. / НАН України, Рада по вивченню продуктив. сил України та ін. — Ч. 1 : Земельні відносини в контексті просторового розвитку : [редкол. : Б. М. Данилишин (відп. ред.) та ін.]. – К., 2006. – С. 65–67.
3. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України : Актуальні проблеми практичної теорії : Монографія / Андрейцев В. І. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
4. Вівчаренко О. А. Правова охорона земель в Україні : монографія / О. А. Вівчаренко. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 333 с.
5. Семчик В. І. Земельне право України : підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. /

Семчик В. І., Кулинич П. Ф., Шульга М. В. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.

6. Мілімко Л. Особливості земельних відносин за Земельним кодексом України // Право України. – 2007. – № 2. – С. 60–62.

7. Екологічне право України. Академічний курс : Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 848 с.

8. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

9. Сай В. Особливості правового режиму окремих видів земель водного фонду / В. Сай // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва : Зб. наук. праць – Львів : Ліга – Прес. – 2008. – Вип. I – С. 291 – 298.

10. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

11. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової екологічної програми укріплення берегів поверхневих водних об'єктів та їх інженерного захисту на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2009 р. N 1410-р // Урядовий кур'єр від 09.12.2009. — № 229.

12. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

13. Сиваков Д.О. Правовой режим земель водного фонда : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. / Сиваков Д.О. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. 2004. – 18 с.