



## ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

*Костяшкін І.О.,  
старший викладач кафедри цивільно-  
правових дисциплін Хмельницького  
університету управління та права*

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЗАГАЛЬНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ГРОМАДЯН НА ЗЕМЛЯХ ВОДНОГО ФОНДУ

Право загального землекористування громадян є передумовою загальнодоступного використання інших природних ресурсів. На нашу думку, такий зв'язок є зворотним, оскільки земля виступає базовим природним ресурсом. Використання земель водного фонду громадянами без дотримання спеціальних процедур, на законодавчому рівні фактично обумовлено положеннями Водного Кодексу України, що визначають порядок загального користування водними об'єктами<sup>1</sup>. Однак, право загального використання тих чи інших земельних ділянок, як і земель водного фонду в цілому, на наш погляд, потребує окремого нормативного забезпечення, що і утворює предмет запропонованого дослідження.

Аналізуючи вказану категорію земель, Петров В.В. відмічав, що її правовий режим тісно пов'язаний з видом водокористування<sup>2</sup>. Наскільки основне призначення земель водного фонду – обслуговування діяльності використання та охорони вод, настільки особливості правового режиму цих земель переважно відображають особливості правового режиму самих вод (водних об'єктів)<sup>3</sup>. У літературі, крім того, обґрунтовується існування так званих водно-земельних правовідносин, що виникають в процесі використання водного об'єкту, який не може існувати без певної земельної площі<sup>4</sup>. Вище наведене, створює передумови дослідження порядку використання земель водного фонду з врахуванням законодавчих положень щодо використання вод.

Водний кодекс України чітко розмежовує право загального водокористування громадян, тобто можливість вільно, безкоштовно, без надання будь-яких дозволів використовувати водні об'єкти для задоволення їх потреб (купання, плавання на човнах, рибальства тощо) та право спеціального водокористування. Очевидно, як стверджує професор Андрейцев В.І., значна частина цих різновидів водокористувань має здійснюватись на землях водного фонду із правовим режимом загального землекористування. Практично будь-яка діяльність, пов'язана із задоволенням рекреаційних потреб на водних об'єктах, передбачає використання прибережної та берегової зони<sup>5</sup>. Важко уявити собі ситуацію, коли

<sup>1</sup> Див.: Андрейцев В.І. Конституційно-правові імперативи використання власності на землю // Столиця. - №24(527). - 11 – 17 червня 2004 року.

<sup>2</sup> Див.: Земельное право России: Учебник по специальности "Правоведение" / В.В. Петров (ред.); МГУ им. М.В. Ломоносова. - М.: Стоглав, 1995. - С.272.

<sup>3</sup> Земельное право. - М.: Юридическая литература» 1971. - С.383, 464с.

<sup>4</sup> Сиваков Д.О. О правовом регулировании водно-земельных отношений // Журнал российского права. - 2002. - №3. - С.74-79.

<sup>5</sup> Див.: Рекреационное использование водохранилищ: проблемы и решения. / А.Б. Авакен. - М.: Наука, 1989. - С. 82, 152с.



користування водним об'єктом може здійснюватись без використання земель водного фонду<sup>6</sup>. Більше того, право землекористування, в такому випадку, є необхідною умовою реалізації права громадян на загальне використання вод, а, відтак, є безоплатним, не потребує виділення чи закріплення земельної ділянки за конкретною особою.

Розмежування загального та спеціального водокористування за російським законодавством<sup>7</sup> здійснюється, виходячи з застосування пристроїв і технічних засобів. Такими спорудами можуть бути насосні станції, дамби тощо. Використання водних об'єктів без застосування відповідних технічних засобів визнається загальним водокористуванням, яке може здійснюватись громадянами і юридичними особами без ліцензії. Як стверджує Красов О.І. загальне водокористування може здійснюватись як на водних об'єктах загального користування, так і на водних об'єктах, що не перебувають в загальному користуванні, в порядку, передбаченому законодавством.

Відповідно до ст. 47 ВК України загальне водокористування здійснюється громадянами для задоволення їх потреб: купання, плавання на човнах, любительське і спортивне рибальство, водопій тварин, забір води з водних об'єктів без застосування споруд або технічних пристроїв та з криниць безкоштовно, без закріплення водних об'єктів за окремими особами та без надання відповідних дозволів.

Названий вид водокористування охоплює весь водний фонд, за виключенням обмежень, встановлених органами місцевого самоврядування. Так, відповідно до ст. 47 Водного кодексу України, з метою охорони життя і здоров'я громадян, охорони навколишнього природного середовища та з інших передбачених законодавством підстав районні і міські Ради за поданням державних органів охорони навколишнього природного середовища, водного господарства, санітарного нагляду та інших спеціально уповноважених державних органів встановлюють місця, де забороняється купання, плавання на човнах, забір води для питних або побутових потреб, водопій тварин, а також, за певних підстав, визначають інші умови, що обмежують загальне водокористування на водних об'єктах, розташованих на їх території. Місцеві Ради зобов'язані повідомляти населення про встановлені ними правила, що обмежують загальне водокористування.

У випадках загального водокористування основним юридичним фактом, в силу якого у того чи іншого суб'єкта виникає право користування конкретним водним об'єктом, є волевиявлення заінтересованої особи, що полягає, як правило, в практичному використанні вибраного об'єкту<sup>8</sup>. Однак, гарантом практичної можливості такого волевиявлення виступає відповідна законодавча норма, що передбачає порядок реалізації права загального водокористування.

Наведений порядок реалізації загального водокористування дає підстави розглядати землі водного фонду об'єктом права загального землекористування. Очевидно, як стверджує професор Андрейцев В.І., значна частина цих різновидів водокористувань має здійснюватись на землях водного фонду із правовим режимом загального землекористування<sup>9</sup>. Землі водного фонду в цьому випадку забезпечують вільний доступ до водних об'єктів, та одночасно потребують самостійного правового регулювання як природного ресурсу, що використовується громадянами для задоволення рекреаційних та оздоровчих потреб. При

<sup>6</sup> Див.: Красов О. І. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. – М.: Юристь, 2002. – С. 186.

<sup>7</sup> Красов О. І. Земельное право: Учебник. – М.: Юристь, 2000. – С. 566.

<sup>8</sup> Земельное право. - М.: Юридическая литература, 1971. – С.365

<sup>9</sup> Див.: Андрейцев В.І. Конституційно-правові імперативи використання власності на землю // "Столиця". - №24(527). – 11 – 17 червня 2004 року.



цьому застосовується принцип вільного використання земель водного фонду за виключенням обмежень, про які громадяни мають бути повідомлені. Землі водного фонду як загальний об'єкт диференціюються на окремі земельні ділянки, групи земель з відповідним правовим режимом, що обумовлює порядок реалізації на них права загального землекористування. Як правило, це земельні ділянки прибережних захисних смуг вздовж річок, морів і навколо водойм які використовуються для відпочинку, або шляхи вздовж водних об'єктів. До їх переліку можна віднести і місця масового відпочинку населення на водних об'єктах, порядок обліку яких визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2002 року №264<sup>10</sup>. Адже йдеться про забезпечення рекреаційних потреб необмеженого кола фізичних осіб шляхом вільного використання земельної ділянки із розташованим на ній водним об'єктом. Місця масового відпочинку, зокрема, включають земельні ділянки для організованого відпочинку на островах, прибережних захисних смугах водних об'єктів.

Земельний кодекс Російської Федерації, в цьому випадку, передбачає встановлення публічних сервітутів для вільного доступу до прибережної смуги з метою їх використання для відпочинку громадян, заняття туризмом.

Встановлення відповідних сервітутів, на нашу думку, може мати місце при необхідності використання конкретних земельних ділянок, що перебувають у приватній власності. Що ж стосується земель комунальної чи державної власності ЗК та ВК України, в розвиток положень про право загального водокористування, слід передбачити можливість реалізації громадянами права загального землекористування на землях водного фонду. Так, згідно ст. 20 ВК РФ смуга суші вздовж берегів водних об'єктів ("бечевник"), призначена для загального користування. Кожен має право (без використання транспорту) користуватися "бечевником" для пересування і перебування поблизу водного об'єкту загального користування, в тому числі рибальства і причалювання плавальних засобів<sup>11</sup>.

У країнах далекого зарубіжжя при всій глибині приватноправового регулювання не забувають про публічні інтереси. Так, в США прийнято Закон про управління прибережною зоною 1972р.<sup>12</sup> з метою забезпечення уніфікації програм штатів в сфері правового регулювання землекористування прибережними зонами в країні. Зокрема, кожен штат учасник програми зобов'язаний дати визначення поняття "пляж" і розробити порядок використання та охорони громадських пляжів та інших прибережних земель, що знаходяться в суспільній власності та мають екологічне, рекреаційне, історичне, естетичне та культурне значення, а також забезпечити доступ до відповідних територій. В 1976 р. був прийнятий Закон штату Каліфорнія про прибережну зону, який передбачав розробку програми штату управління прибережною зоною, що відповідає вимогам федерального Закону про управління прибережною зоною 1972р. Однією з основних його цілей є забезпечення максимально можливого доступу громадськості до прибережних територій<sup>13</sup>.

Як бачимо, використання водних об'єктів потребує нормативного регулювання права загального користування земельних ділянок водного фонду. Згідно ст. 59 Земельного кодексу України, громадянам та юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть безоплатно передаватись у власність замкнені природні водойми (загальною площею до 3 гектарів). Власники на своїх земельних ділянках можуть

<sup>10</sup> Див.: Офіційний вісник України. – 2002. - №11. С.508

<sup>11</sup> Крассов О. И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – С. 536.

<sup>12</sup> Див.: Ausness. Land use Controls in Costal Areas. Law Review. 1972, vol. 9, p. 371-390.

<sup>13</sup> Див.: Робинсон Н. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США: Перевод с англ. Под ред. О.С. Колбасова и А.С. Тимошенко. – М.: Прогресс, 1990. – С.440. 528с.



у встановленому порядку створювати рибогосподарські, протиерозійні та інші штучні водойми. Громадянам та юридичним особам органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування із земель водного фонду можуть передаватися на умовах оренди земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів, а також озера, водосховища, інші водойми, болота та острови для сінокошіння, рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт тощо. Положення щодо використання земель водного фонду закріплені у ст.85 ВК України, за яким у тимчасове користування за погодженням з постійними користувачами земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення та берегових смуг водних шляхів можуть надаватися підприємствам, установам, організаціям, об'єднанням громадян, релігійним організаціям, громадянам України, іноземним юридичним та фізичним особам для сінокошіння, рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, а також для проведення науково-дослідних робіт. Користування цими ділянками у зазначених цілях здійснюється з урахуванням вимог щодо охорони річок і водойм від забруднення, засмічення та замулення, а також з додержанням правил архітектури планування приміських зон та санітарних вимог у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. Порядок користування землями водного фонду, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 травня 1996 р. N 502<sup>14</sup>, передбачає, що право користування земельною ділянкою на землях водного фонду виникає після встановлення меж цієї ділянки в натурі (на місцевості) і одержання відповідного документа, що посвідчує це право. Як бачимо, законодавчо визначений порядок не закріплює за громадянами можливості задоволення культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних потреб в процесі реалізації права загального використання земель водного фонду.

Опоненти можуть зауважити щодо доцільності такої регламентації, адже це начебто впливає з положень про право загального водокористування. На думку автора такий підхід є недопустимим, адже право спеціального використання вод, яке також супроводжується використанням земель, в жодному разі не усуває необхідності регламентації спеціального використання земель водного фонду. Дійсно, право загального землекористування в такому випадку безпосередньо пов'язане із загальним використанням вод, однак, потребує самостійного законодавчого забезпечення.

Спробуємо проаналізувати можливість реалізації права загального землекористування на землях водного фонду та необхідність його законодавчого забезпечення<sup>15</sup>. Переважна частина таких земель не розподілена між землевласниками та землекористувачами і не закріплена за кожним з них зокрема, а надана в спільне сумісне загальне користування необмеженому колу фізичних та юридичних осіб. Вказані особи, з дозволу компетентних органів чи без такого, можуть з дотриманням встановленого порядку користуватися будь-якою ділянкою, вкритою водою та береговими смугами, вздовж водних шляхів, не наданих в постійне чи тимчасове користування окремих землекористувачів. Але вони зобов'язані не заважати законній діяльності інших землекористувачів на цих же землях, не завдавати їм матеріальної шкоди та дотримуватись вимог, спрямованих на забезпечення раціонального використання та охорони вод.

Оскільки водні шляхи (річки, озера, водосховища, канали, також внутрішні морські води

<sup>14</sup> Екологія і закон: Екологічне законодавство України. У 2-х кн../ Відповідальний редактор док. юрид. наук, професор, заслужений юрист України, академік УЕАН В.І. Андрейцев. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – Кн. 1. – С. 378-380.

<sup>15</sup> Земельное право. - М.: Юридическая литература, 1971. – С.383.



та територіальне море), згідно з ст. 67 Водного кодексу України, є внутрішніми водними шляхами загального користування, то і займані ними землі також є землями загального користування. До складу земель загального користування належать і берегові смуги вздовж водних шляхів. Виключення складають земельні ділянки зайняті гідротехнічними і меліоративними спорудами, будівлями, садами, виноградниками та іншими цінними насадженнями, присадибні ділянки тощо. Вказані ділянки можуть входити в склад берегових смуг але перебувають не в загальному користуванні, оскільки закріплені за спеціальними землекористувачами та використовуються за цільовим призначенням для спеціальних потреб. При цьому слід виходити з того, що на водних об'єктах, наданих в оренду, загальне водокористування допускається на умовах, встановлених водокористувачем, за погодженням з органом, який надав водний об'єкт в оренду (ст. 85 ВК України). Водокористувач, який узяв водний об'єкт у користування на умовах оренди, зобов'язаний доводити до відома населення умови водокористування, а також про заборону загального водокористування на водному об'єкті, наданому в оренду. Якщо водокористувачем або відповідною Радою не встановлено таких умов, загальне водокористування визнається дозволеним без обмежень. Відповідні положення, на думку автора роботи, мають бути відображені при встановленні правового режиму земель водного фонду, з метою забезпечення можливостей громадян як щодо використання водних об'єктів, так і вільного доступу до берегової смуги.

Положення земельного та водного законодавства встановлюють ряд обмежень щодо спеціального використання прибережних захисних смуг. Так в прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм та на островах забороняється: а) садівництво, городництво, розорювання земель;

- б) зберігання та застосування пестицидів і мінеральних добрив;
- в) влаштування літніх таборів для худоби;
- г) будівництво баз відпочинку, дач, гаражів, стоянок автомобілів та інших споруд (крім гідротехнічних, гідрометричних та лінійних);
- д) миття і обслуговування транспортних засобів і техніки;
- е) влаштування звалищ, сміття, гноєсховищ, накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, кладовищ, полів фільтрації, скотомогильників тощо.

Водночас, вказані території використовуються для задоволення рекреаційних, оздоровчих, естетичних, духовних інших потреб необмеженого кола громадян, оскільки, межуючи з водними об'єктами, містять унікальні природні властивості. Законодавець не встановлює будь-яких обмежень щодо використання відповідних земельних ділянок для вищевказаних потреб. Однак, відсутність законодавчих гарантій реалізації права загального землекористування може призвести до необґрунтованих обмежень такого права фактично на будь-якій ділянці земель водного фонду.

Прибережні захисні смуги та смуги відведення входять до складу так званих водоохоронних зон. Порядок визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режим ведення господарської діяльності в них, затверджений постановою КМУ від 8 травня 1996 р.<sup>16</sup>, розкриває цілий ряд обмежень щодо використання відповідних земельних ділянок на праві спеціального землекористування. Однак, використання вказаних земель більшістю громадян здійснюється на праві загального землекористування, що також не знаходить свого належного відображення у нормативному акті.

Відсутність законодавчих положень щодо права загального використання земель водного фонду вже сьогодні створює громадянам значні перешкоди, а подекуди й унеможливує використання земель та водних ресурсів для задоволення життєво необхідних

<sup>16</sup> Див.: ЗП України. - 1996. - № 10. - Ст. 318.



потреб. Так, наприклад, фактично усі пляжі, і навіть прибережні ділянки в м. Алушта АР Крим є платними або закритими для відвідувачів. Подібна ситуація характерна для більшості курортних міст Криму.

Існують також і випадки, коли реалізація права загального землекористування на окремих ділянках земель водного фонду не допускається. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 р. № 2024 “Про правовий режим зон санітарної охорони водних об’єктів”<sup>17</sup>, в межах першого поясу зон санітарної охорони водних об’єктів для поверхневих джерел водопостачання забороняється: перебування сторонніх осіб, купання, прання білизни, вилов риби, водопій худоби та інші види водокористування, що впливають на якість води. У межах другого та третього поясів санітарної охорони можуть мати місце певні обмеження господарської діяльності з метою охорони джерел водопостачання від забруднення, однак заборони у реалізації права загального землекористування на вказаних територіях відсутні.

Певні обмеження щодо права загального землекористування можна фіксувати при встановленні правового режиму смуг відведення з особливим режимом користування. Так, земельні ділянки в межах смуг відведення надаються органам водного господарства та іншим організаціям для спеціальних потреб і можуть використовуватися ними для створення водоохоронних лісонасаджень, берегоукріплювальних та протиерозійних гідротехнічних споруд, будівництва переправ, виробничих приміщень.

У літературі висловлювалась думка, про те, що в законодавстві повинен бути закріплений принцип пріоритету права загального користування землями водного фонду в рекреаційних цілях. Необхідність нормативного закріплення цієї вимоги пояснюється тим, що зменшуються площі пляжів, погіршується їх стан внаслідок їх використання для добування гравію, гальки, піску тощо<sup>18</sup>.

Запропонований аналіз правового режиму земель водного фонду створює підстави для вдосконалення земельного законодавства через закріплення права загального землекористування на відповідній категорії земель. Зокрема, ст.59 ЗК України має бути доповнена окремим пунктом такого змісту: “Громадяни мають право використовувати землі водного фонду (земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів, а також озера, водосховища, інші водойми, болота та острови) для задоволення власних культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних, освітніх потреб в порядку реалізації права загального землекористування. Користування цими ділянками у зазначених цілях здійснюється з урахуванням вимог щодо охорони водойм від забруднення, засмічення та замулення, а також з додержанням санітарних вимог.”

Право загального землекористування на земельних ділянках водного фонду може обмежуватись лише у випадку забезпечення охоронного режиму природних ресурсів, чи передачі відповідних ділянок у спеціальне користування несумісне із вільним перебуванням на них громадян. Водночас, при реалізації громадянами права загального користування відповідними групами земель на них мають покладатися чітко визначені обов’язки та обмеження з метою попередження забруднень цих земель, погіршення їх якостей, рекреаційних властивостей, при порушенні яких до особи можуть бути застосовані заходи адміністративної відповідальності.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 5 від 10 грудня 2004 року)*



<sup>17</sup> Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 51. — С.31.

<sup>18</sup> Див.: Право природопользования в СССР. — М.: Наука, 1990. — С.84.