

Проблеми відмежування

земель водного фонду від інших категорій земель



С. М. Міненко

здобувач кафедри трудового, господарського та екологічного права Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

Публікація присвячена дослідженню юридичних критеріїв та підстав відмежування земель водного фонду від інших категорій земель в Україні. Зроблено висновки, що категорія земель водного фонду України має досить складну структуру, але важливе значення. При віднесенні земельних ділянок до земель водного фонду треба враховувати, насамперед, водоохоронне значення земель водного фонду.

Ключові слова: земельні відносини, водний об'єкт, земельне законодавство, землі водного фонду, категорії земель, земельна ділянка.

Публикация посвящена исследованию юридических критериев и оснований отграничения земель водного фонда от других категорий земель в Украине. Сделан вывод, что категория земель водного фонда Украины имеет довольно сложную структуру, но важное значение. При отнесении земельных участков к землям водного фонда следует учитывать, прежде всего, водоохранное значение земель водного фонда.

Ключевые слова: земельные отношения, водный объект, земельное законодательство, земли водного фонда, категории земель, земельный участок.

Publication devoted to the study of legal criteria and bases of delimitation of the water

areas lands from other categories of land in Ukraine. It is concluded that the category of the water areas lands of Ukraine has a very complex, but important structure. Assigning land to the water areas lands should be considered, especially water security value of the water areas lands.

Keywords: *land relations, water object, land legislation, water areas lands, land categories, land plot.*

Сприятливе для життя та здоров'я громадян довкілля неможливе без нормального стану земельних та водних ресурсів. Науково обґрунтована організація охорони та раціонального використання земель і вод тісно пов'язана із розвитком вітчизняної науки земельного права України. Значної актуальності останніми роками набув сумно відомий в Україні шкідливий вплив вод – повінь. Таким чином, необхідно не лише охороняти води, а й мати захист від їхнього шкідливого впливу. При цьому важливу роль відіграє охорона і правильне використання як самих водних ресурсів, так і пов'язаних з ними земель водного фонду, які здавна становлять високу господарську цінність. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають проблеми правового регулювання використання та охорони земель водного фонду та підвищення ефективності їхнього правового режиму. Ефективність правового регулювання використання та охорони земель водного фонду набуває великого значення і для водного господарства України. Вирішення завдань забезпечення населення та галузей економіки водними ресурсами належної якості та в достатній кількості залежить від ефективності земельного та водного законодавства України.

Особливої гостроти темі дослідження додає та обставина, що в Конституції України закріплюються основоположні еколого-со-

ціальні та економічні функції землі, водних та інших природних ресурсів як об'єктів права власності Українського народу (ч. 1 ст. 13), формулюється екологічна функція держави (ст. 16), проголошуються екологічні права людини й громадянина (ст. 50) [1]. Все це об'єктивно вимагає детального правового регулювання водних відносин, що відповідає вимогам перехідного періоду.

У науці земельного права дослідженню проблем правового режиму земель різних категорій присвячено праці таких вчених в галузі земельного, аграрного та екологічного права, як В. І. Андрейцев, Г. І. Бальюк, Ю. О. Вовк, А. П. Гетьман, П. Ф. Кулинич, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, В. Д. Сидор, Н. І. Титова, В. І. Федорович, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін. Не дивлячись на велику кількість робіт, які певним чином стосуються проблем використання та охорони земель, земельних ділянок та земельних ресурсів, питання правового режиму земель водного фонду вимагають спеціальної уваги і проведення додаткового дослідження.

Завданням нашої статті є дослідження юридичних критеріїв та підстав відмежування земель водного фонду від інших категорій земель в Україні з метою правильного встановлення їхнього правового режиму.

Площа земель водного фонду України є невеликою і становить близько 3 370 тис. гектарів або 5,5 % території країни.

У перспективі передбачається незначне збільшення частки цих земель водного фонду за рахунок будівництва магістральних каналів для зрошення та створення прибережних захисних смуг.

Однак, враховуючи важливість земель водного фонду у забезпеченні охорони та раціонального використання водних ресурсів країни та у зв'язку з цим – необхідності

надання їм спеціального правового режиму, землі водного фонду виділені в окрему категорію земель [2, с. 579]. Землі водного фонду за розмірами зайнятих територій можна віднести до незначних порівняно з іншими категоріями земель. Разом з тим, землі, вкриті водами або пов'язані з ними (берегові смуги, смуги відведення, зони санітарної охорони), можуть знаходитись на будь-якій категорії земель. Починаючи з 1968 р., коли землі водного фонду були виділені в окрему категорію [3], площа цієї категорії земель весь час зростала за рахунок зменшення площі інших земель. Це відбувалося по мірі усвідомлення необхідності охорони водних об'єктів від забруднення, засмічення, виснаження та інших шкідливих руйнівних процесів. Неправильно вважати, що всі водопокриті та водообслуговуючі земельні ділянки обов'язково повинні перебувати у складі земель водного фонду. В той же час необхідно враховувати можливість і бажаність розширення такої категорії земель відповідно до фактичного пріоритетного їх призначення обслуговування певних потреб водних об'єктів.

При віднесенні земельних ділянок до земель водного фонду необхідно, на наш погляд, передусім враховувати водоохоронне значення земель водного фонду. Іншими словами, саме водні об'єкти, пануючі в даній екосистемі, повинні мати і мають у своєму складі землі водного фонду. Відповідно до статті 3 Водного кодексу України, до водного фонду України належать підземні води та джерела [4].

Важливе значення має розмежування земель сільськогосподарського призначення та земель водного фонду. Відповідно до частини 1 статті 22 Земельного кодексу України, землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури

оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей [5]. Заплавні землі дуже привабливі для сільськогосподарства своєю високою родючістю. Щорічні паводки намагаються на ці угіддя родючий мул, що сприяє високій врожайності сільськогосподарських культур на цих землях. І все це, що дуже важливо, без жодних суттєвих затрат з боку землекористувачів.

Для розмежування земель сільськогосподарського призначення та земель водного фонду необхідним є виділення водоохоронних зон і прибережних захисних смуг.

Сільськогосподарське виробництво, як показує практика, не може зашкодити чистоті водойм, якщо дотримуються заходи безпеки при використанні добрив, забороняється використання отрутохімікатів, виконуються інші водоохоронні заходи. Проте у землевпорядній документації та в натурі (на місцевості) повинна бути визначена межа зазначених двох категорій земель, що повинно знайти своє відображення в даних державного земельного кадастру. Керуючись особливістю і роллю земель водного фонду в загальній екосистемі, землевпорядники зобов'язані виявляти території, для яких необхідні заходи охорони водотоків і водойм.

Непростим є питання про розмежування земель житлової та громадської забудови та земель водного фонду. Відповідно до статті 38 Земельного кодексу України, до земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування [5]. Здавна міста створювались на берегах або поблизу зручних для людини водних об'єктів, що несли на собі господарське, рекреаційне, при-

родоохоронне, протипожежне чи інше навантаження. Ландшафти із включенням вод можуть мати історико-культурну чи естетичну цінність. Водна система є гарною екологічною основою для зелених зон міста і передмістя, садово-паркового комплексу та лісових масивів. Проте нерідко стан занедбаних міських водойм надзвичайно поганий. Необхідно також відзначити слабкий взаємозв'язок систем обліку, контролю, управління земельного, водного та містобудівного кадастрів. Землі житлової та громадської забудови є досить складною категорією земель, що наділена ознаками деяких інших категорій. Спостерігається подібність деяких ділянок земель житлової та громадської забудови із землями водного фонду. В умовах високої інвестиційної привабливості та містоутворюючого значення, проте несприятливого екологічного стану, міські акваторії повинні підлягати особливій охороні. Спостерігається тенденція до розширення міст, але перенесення міської межі не повинно припинити режим водоохоронних і санітарних зон.

Непростим є питання співвідношення земель водного фонду і земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оскільки їхні функції як природних комплексів часто збігаються. Відповідно до статті 43 Земельного кодексу України, землі природно-заповідного фонду – це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду. До земель іншого природоохоронного призначення, відповідно до ч. 1 ст. 46 Земельного кодексу України, належать земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність [5]. У складі земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення можуть знаходитись і знаходяться водні

об'єкти і пов'язані з ними землі. Для включення водних об'єктів до земель природнозаповідного фонду та іншого природоохоронного призначення повинно, передусім, бути вирішено питання про економічну можливість виключення водних об'єктів і пов'язаних з ними земель із господарського використання. Якщо такої можливості немає, то відповідні природні об'єкти не можуть бути позбавлені свого статусу земель водного фонду, оскільки вони надалі будуть використовуватись за своїм призначенням. Крім того, прагнення до оздоровлення екологічної ситуації в країні не повинно призводити до необґрунтованого скорочення земель водного фонду.

Проблема розмежування виникає також стосовно земель водного фонду та земель оздоровчого призначення.

Відповідно до ст. 47 Земельного кодексу України, до земель оздоровчого призначення належать землі, що мають природні лікувальні властивості,

які використовуються або можуть використовуватись для профілактики захворювань і лікування людей [5]. Часто природні лікувальні властивості обумовлені наявністю на цих землях джерел лікувальних вод, пляжів, лікувальних грязей, ропи лиманів тощо. Тому виникає питання, чи достатньо наявності лікувальних факторів для віднесення певних територій до земель оздоровчого призначення. Приєднуємось до висловленої в юридичній літературі думки, що землі водного фонду з незначним лікувальним впливом на здоров'я людини навряд чи варто виключати з цієї категорії [6, с. 12]. Безумовно, визначення лікувальних властивостей того чи іншого природного об'єкта і значення цих властивостей можуть визначати тільки компетентні органи Міністерства охорони здоров'я України.

Розмежуванню підлягають землі водного фонду і землі лісгосподарського призначення. Відповідно до ч. 1 ст. 55 Земельного кодексу України, до земель лісгосподарського призначення належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства [5]. При цьому лісова рослинність може зростати на землях водного фонду. Ця рослинність, за своїми природними характеристиками, може наближатися до лісів. Проте якщо такі земельні ділянки розміщені на берегах природних чи штучних водойм, то вони повинні бути віднесені до земель водного фонду, оскільки виконують спеціальну захисну функцію.

Важливе значення має відмежування земель водного фонду від земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики та оборони, оскільки транспортні водні шляхи збігаються з водною екосистемою, яка пов'язана з гідроенергетикою, активним розселенням і промисловим будівництвом. В усьому світі великий водний об'єкт є фундаментальним містоутворюючим фактором, що задовольняє питні, побутові, транспортні та інші господарські потреби населення. Для крупних населених пунктів характерна наявність водних об'єктів: великих рік, озер, каналів, водосховищ. Особливу увагу необхідно приділяти розмежування земель водного фонду та земель водного транспорту. Інтерес до земель транспорту обумовлюється їх зв'язком з водними об'єктами, причому не замкнутими, а утворюючими водну судноплавну систему. Ділянки земель водного транспорту є додатком можливих водно-транспортних споруд та будівель, але у випадку їх ремонту або демонтажу постає питання про цінність відведеної землі. Відповідно до ч. 1 ст. 69 Земельного кодексу України, до земель морського транспорту належать землі під: а) морськими портами з набережними, майданчиками,

причалами, вокзалами, будівлями, спорудами, устаткуванням, об'єктами загальнопортового і комплексного обслуговування флоту; б) гідротехнічними спорудами і засобами навігаційної обстановки, судноремонтними заводами, майстернями, базами, складами, радіоцентрами службовими і культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами, що обслуговують морський транспорт [5]. До земель річкового транспорту, згідно з ч. 1 ст. 70 Земельного кодексу України, належать землі під: портами, спеціалізованими причалами, пристанями і затонами з усіма технічними спорудами та устаткуванням, що обслуговують річковий транспорт; пасажирськими вокзалами, павільйонами і причалами; судноплавними каналами, судноплавними, енергетичними та гідротехнічними спорудами, службово-технічними будівлями; берегоукріплювальними спорудами й насадженнями; вузлами зв'язку, радіоцентрами і радіостанціями; будівлями, береговими навігаційними знаками та іншими спорудами для обслуговування водних шляхів, судноремонтними заводами, ремонтно-експлуатаційними базами, майстернями, судноверф'ями, відстійно-ремонтними пунктами, складами, матеріально-технічними базами, інженерними мережами, службовими та культурно-побутовими будівлями, іншими об'єктами, що забезпечують роботу річкового транспорту [5].

Землекористування на водному транспорті – це окрема цікава тема для дослідження, в якій значне занепокоєння викликає некоректне розмежування земель водного фонду і земель транспорту, оскільки тут має місце дублювання цільового призначення. Якщо штучні водні шляхи (канали, водосховища) займають не землі водного фонду, а землі водного транспорту, то це суперечить легальному визначенню земель водного фонду. Це ж стосується морських та річкових портів, пристаней та причалів, які знаходяться на береговій смузі природних во-

дотоків та водойм. До складу земель водного транспорту нерідко входять берегоукріплювальні споруди та насадження, які фактично складають єдине ціле із водоймою в якості його захисного бар'єру і фактично повинні бути у складі земель водного фонду.

Землі водного фонду варто розмежувати із землями запасу. Законодавець приділяє землям запасу незначну увагу, проте за обсягом своєї території вони займають не останнє місце у складі земельного фонду України. Землі запасу є досить динамічними, а використання їх розгортається, головним чином, після переведення у відповідну категорію. Проте не можна виключати здійснення там геодезичних, землевпорядних, кадастрових та інших робіт і досліджень, тому деякі з них можуть бути пов'язані з водопокритими землями.

При визначенні складу земель водного фонду земельне законодавство України керується тим, що межа цих земель не збігається з зовнішньою межею поверхневого водного об'єкта (урізом води). До земель водного фонду належить не тільки площа донної чаші (дно водойми), а й земна поверхня навколо водойми, яка безпосередньо до неї прилягає і є надводним продовженням донної чаші.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що категорія земель водного фонду України має досить складну

структуру, але важливе значення. При віднесенні земельних ділянок до земель водного фонду треба, на наш погляд, враховувати, насамперед, водоохоронне значення земель водного фонду. Іншими словами, *саме водні об'єкти, які знаходяться у конкретній екосистемі, повинні мати і мають у своєму складі землі водного фонду.*

Слід зазначити, що далеко не всі землі, зайняті водними об'єктами та водогосподарськими спорудами, відносяться до категорії земель водного фонду. Вони можуть перебувати в складі земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення, земель житлової та громадської забудови, земель оздоровчого призначення, земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики та оборони тощо. У зв'язку із цим виникає непросте завдання науково обґрунтованого відмежування земель водного фонду від інших категорій земель. Законодавством не встановлені чітке визначення земель водного фонду і ознаки їх відмежування від інших категорій земель, що значно ускладнює їх державний облік та створює умови для небажаної практики забудови й іншого нецільового використання. Землі водного фонду мають бути визначені як необхідні для використання і охорони водних ресурсів України.

Список використаної літератури

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.
3. Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик от 13 декабря 1968 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – № 51. – Ст. 485.
4. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
6. Сиваков Д. О. Правовой режим земель водного фонда : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д. О. Сиваков // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 2004. – 18 с.