

УДК 349.41

**Владислав Кононов,**аспірант кафедри трудового, земельного та екологічного права  
юридичного факультету Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК У МЕЖАХ ВОДООХОРОННИХ ЗОН\*

*В статті проаналізовано правові та еколого-економічні проблеми сучасного стану використання та охорони земельних ділянок у межах природоохоронних зон. Наведено пропозиції щодо вдосконалення земельного та водного законодавства стосовно використання земельних ділянок у межах водоохоронних зон та прибережних захисних смуг.*

**Ключові слова:** водоохоронні зони, прибережні захисні смуги, документація із землеустрою.

Сучасний стан та способи використання земельних ділянок у межах водоохоронних зон створюють величезну кількість проблем як для суб'єктів господарювання (землевласників, землекористувачів), так і для самих водних об'єктів. Існує низка проблем, що потребують негайного вирішення як у правовому, так і в еколого-економічному плані. Досить важливою проблемою на даний час є внесення змін до розробленої проектно-технічної документації щодо встановлення водоохоронних зон і прибережних захисних смуг та винесення їх в натуру.

Питаннями раціонального використання та охорони земель у межах водоохоронних зон присвячені роботи П. Ф. Кулиничка [1], А. М. Мірошниченка [2], А. Г. Мартина [3], В. І. Семчика [4], О. В. Чорноус [5], Д. С. Добряка, О. П. Канаша, С. О. Осипчука, А. М. Третьяка, М. А. Хвесика та інших вчених. Проте проблематика використання земельних ділянок у межах водоохоронних зон та прибережних захисних смуг є порівняно новою та мало дослідженою вітчизняною правовою наукою.

Метою статті є аналіз правових проблем сучасного стану використання та охорони земельних ділянок у межах природоохоронних зон та прибережних захисних смуг, а також наведення пропозицій щодо вдосконалення земельного та водного законодавства стосовно ви-

користання земельних ділянок у межах водоохоронних зон та прибережних захисних смуг.

За час проведення земельної реформи в Україні значно загострились негативні тенденції щодо використання земельних ділянок у межах водоохоронних зон та прибережних захисних смуг. Так, однією з головних проблем є відведення земельних ділянок у власність та користування фізичних та юридичних осіб у межах водоохоронних зон та прибережних захисних смуг без попередньо розробленого проекту землеустрою зі встановлення водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, що призвело до безсистемного використання значних земельних площ, яке супроводжується порушенням режиму водоохоронної зони водних об'єктів та прибережних захисних смуг.

Ще однією вагомою проблемою є відсутність контролю за використанням земельних ділянок у межах водоохоронних зон та прибережних захисних смуг, що значною мірою сприяє зростанню кількості різних незаконних дій, особливо збільшенню забудови на зазначених землях.

З іншого боку, має місце також проблема, яка характеризується нецільовим використанням земельних ділянок самими землевласниками та землекористувачами в межах водоохоронних зон та прибережних захисних смуг.

Очевидно, що для досягнення ефек-

\* Рекомендовано до друку кафедрою трудового, земельного та екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

тивного управління земельними ділянками в межах водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також відповідними водними ресурсами необхідно використовувати системний підхід до вирішення проблеми. В першу чергу, мають бути здійснені системні зміни до чинного законодавства України, а також забезпечено наявність інформації про точне місцезнаходження об'єктів правового регулювання, їх взаємне розташування і взаємозв'язок, що в сукупності істотним чином впливає на якість управлінських рішень, прийнятих і реалізованих на різних рівнях: національному, регіональному та місцевому.

Так, на сьогоднішній день правовий режим водоохоронних зон та земельних ділянок прибережних захисних смуг визначається Водним кодексом України від 06.06.1995 р., Земельним кодексом України від 25.10.2001 р. та постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них» від 08.05.1996 р. № 486 (далі — Постанова КМУ від 08.05.1996 р.).

Також необхідно зазначити, що Законом України «Про внесення змін до Водного і Земельного кодексів України щодо прибережних захисних смуг» від 02.12.2010 р. № 2740-VI відповідні норми кодексів були прийняті в новій редакції, однак останні на сьогоднішній день також не відображають об'єктивних економіко-екологічних реалій, які, в першу чергу, обумовлені відсутністю державного фінансування водоохоронних заходів та належним чином не забезпечують правовий захист водних об'єктів, не запобігають їх забрудненню та збереженню природних ландшафтів.

Відповідно до ст. 87 Водного кодексу України зовнішні межі водоохоронних зон визначаються за спеціально розробленими проектами землеустрою, при цьому порядок визначення розмірів і меж водоохоронних зон встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Водночас положеннями п. 5 постанови КМУ від 08.05.1996 р. визначено, що розміри і межі водоохоронних зон визначаються проектом на основі нормативно-технічної документації.

Аналогічна норма також міститься в ч. 2 ст. 58 Земельного кодексу України, згідно з якою для створення сприятливо-

го режиму водних об'єктів уздовж морів, навколо озер, водосховищ та інших водойм встановлюються водоохоронні зони, розміри яких визначаються за проектами землеустрою.

Розмір та межі прибережної захисної смуги уздовж морів та навколо морських заток і лиманів згідно з ч. 3 ст. 60 Водного кодексу України також встановлюються за проектами землеустрою. Водночас чинне законодавство України не містить чіткої правової норми стосовно визначення та встановлення прибережних захисних смуг навколо інших водних об'єктів. У зв'язку з чим науковці роблять висновки про те, що прибережені захисні смуги встановлюється автоматично [6]. Однак з наведеною позицією не можна погодитися з огляду на те, що правовий режим прибережних захисних смуг може бути застосований тільки щодо земельних ділянок, виділених у натурі (на місцевості), що можливе тільки за наявності розробленого проекту землеустрою.

Таким чином, наведені вище норми чинного законодавства України, обґрунтовуючи необхідність розроблення відповідних проектів землеустрою щодо встановлення водоохоронних зон та виділення земельних ділянок прибережних захисних смуг, зумовлюють потребу в першочерговій реалізації заходів щодо їх розробки, які мають передувати відведенню земельних ділянок у власність або у користування поряд з водними об'єктами.

Однак на сьогоднішній день держава не має можливості профінансувати такий обсяг землевпорядних робіт, що, в свою чергу, свідчить про неможливість забезпечення виконання норм чинного законодавства України.

У зв'язку з цим потребує нормативного закріплення пропозиція автора щодо синхронізації процесів відведення земельних ділянок землевласникам та землекористувачам поблизу водних об'єктів та визначення і встановлення водоохоронних зон та прибережних захисних смуг.

Так, відповідно до ст. 118 та ст. 123 Земельного кодексу України відведення в користування або у власність земельних ділянок державної та комунальної власності, межі яких не встановлені в натурі (на місцевості), здійснюється за проектами землеустрою.

Також згідно зі ст. 50 Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р.

№ 858-IV проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок складаються у разі надання, передачі, вилучення (викупу), відчуження земельних ділянок. При цьому порядок складання проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок встановлюється постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок» від 26.05.2004 р. № 677.

Наведені нормативно-правові акти потребують змін у контексті досліджуваної проблематики. Крім приведення вищезгаданої постанови КМУ у відповідність до останньої редакції статей 118, 123, 186<sup>1</sup> Земельного кодексу України в частині особливостей створення та діяльності комісій з розгляду питань, пов'язаних із погодженням документації із землеустрою, постанова також потребує доповнення положеннями щодо обов'язкової необхідності у разі відведення земельної ділянки, яка в цілому або її частина перебуває в межах водоохоронних зон та прибережних захисних смуг, погодження зазначеного проекту територіальним органом водного господарства, а також встановлення розробником проекту в натурі (на місцевості) водоохоронних зон та прибережних захисних смуг.

Доцільним, на думку автора, також є, відповідно до ч. 2 ст. 111 Земельного кодексу України, реєстрація обмежень у використанні земельних ділянок, на які поширюється правовий режим водоохоронних зон та прибережних захисних смуг.

Вказані заходи дозволять у разі порушення в тій чи іншій формі правового режиму водоохоронних зон та земельних ділянок прибережних захисних смуг визначити конкретних суб'єктів, які мають нести відповідальність за дії, що зумовили дане порушення. Наприклад, якщо при відведенні земельної ділянки в проекті землеустрою не було визначено меж водоохоронної зони або прибереженої захисної смуги, які фактично мали бути встановлені згідно зі ст. 68 Закону України «Про землеустрій», а також ст. 6 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV відповідальність має бути покладена на посадових осіб територіального органу Держкомзему України, що здійснив погодження землевпорядної документації, а також організації — розробника документації.

Стосовно інших пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства України необхідно зазначити, що з огляду на пп. 11 п. 4 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів» від 19.03.2008 р. № 224, згідно з яким Державний комітет України із земельних ресурсів (далі — Держкомзем України) розробляє та затверджує в установленому порядку нормативно-технічні документи, державні стандарти, норми і правила з питань землеустрою, використання та охорони земель, а також п. 8 вказаної постанови КМУ, яким визначено, що Держкомзем України у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує та контролює їх виконання, необхідним є прийняття наказу Держкомземом України, яким затвердити методику розроблення проектів землеустрою щодо визначення розмірів та встановлення меж водоохоронних зон та земельних ділянок прибережних захисних смуг, а також державних стандартів із землеустрою щодо розроблення відповідних проектів.

У зв'язку з цим доцільно внести зміни до ст. 209 Земельного кодексу України та передбачити, що кошти, які надійшли у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, можуть бути використані на розробку проектів землеустрою щодо визначення розмірів та встановлення меж водоохоронних зон та земельних ділянок прибережних захисних смуг. Вказані зміни дозволять органам місцевого самоврядування використати вказані кошти, які перебувають на спеціальних рахунках та суми яких в окремих випадках перевищують мільйони гривень [7], на розроблення зазначених проектів землеустрою.

Також необхідно зазначити, що за результатами розроблення проектної документації із землеустрою, на виконання наказу Держкомзему України «Про затвердження Тимчасового порядку формування територіальних зон» від 28.08.2008 р. № 334 організація-розробник має передати до територіальних органів Держкомзему України інформацію щодо водоохоронних зон та прибережних захисних смуг в електронному вигляді (обмінний файл ін.-4) з метою вне-

сення останньої до автоматизованої системи державного земельного кадастру, що, в свою чергу, забезпечить ефективне управління земельними ресурсами та дозволить здійснювати функцію контролю за використанням земельних ділянок у межах водоохоронних зон та прибережних захисних смуг.

Тільки після реалізації всіх зазначених вище заходів, на думку автора, буде доцільним та ефективним посилення відповідальності фізичних та юридичних осіб за порушення правового режиму використання земельних ділянок у межах водоохоронних зон та прибережних захисних смуг. Зокрема йдеться про внесення змін до ст. 140 Земельного кодексу України щодо припинення права власності на земельні ділянки на підставі їх використання не за цільовим призначен-

ням та/або з порушенням встановленого чинним законодавством правового режиму їх використання.

Крім цього, доцільно передбачити кримінальну відповідальність фізичних осіб за порушення правового режиму використання земельних ділянок прибережних захисних смуг та в межах водоохоронних зон, що призвело до завдання шкоди державі.

*Урахування наведених пропозицій до чинного законодавства України дозволить органам державної влади та місцевому самоврядуванню здійснювати ефективно управління земельними і водними ресурсами та забезпечить дотримання правового режиму водоохоронних зон і земельних ділянок прибережних захисних смуг з боку землевласників та землекористувачів.*

#### ПРИМІТКИ

1. Кулініч П. Ф. Правовий режим земель водного фонду / П. Ф. Кулініч // Земельне право України. — № 5—6. — 2008. — С. 19—30.
2. Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. — К. : Правова єдність, 2009. — С. 422—423.
3. Мартин А. Г. Проблеми земельного порядку забезпечення формування водоохоронних зон / А. Г. Мартин, О. П. Канащ, І. В. Покидько // Землеустрій і кадастр. — 2009. — № 3. — С. 17—28.
4. Науково-практичний коментар / за заг. ред. В. І. Семчика. — 3-тє вид., перероб. і допов. — К. : Ін Юре, 2007. — С. 754.
5. Черноус О. Правовий режим водоохоронних зон / О. Черноус // Юридичний журнал. — 2008. — № 7—8. — С. 102—106.
6. Мірошніченко А. М. Знач. праця.
7. Стан використання коштів, що надходять на відшкодування втрат с/г виробництва, у Харківській області // Сайт громадської організації «Інформаційно-ресурсний центр «Реформування земельних відносин в Україні» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.myland.org.ua/index.php?id=974&lang=uk>.

#### **Кононов Владислав. Правовые проблемы использования земельных участков в границах водоохраных зон.**

*В статье проанализированы правовые и эколого-экономические проблемы современного состояния использования и охраны земельных участков в границах природоохраных зон. Приведены предложения по совершенствованию земельного и водного законодательства относительно использования земельных участков в пределах водоохраных зон и прибрежных защитных полос.*

**Ключевые слова:** водоохраные зоны, прибрежные защитные полосы, документация по землеустройству.

#### **Kononov Vladislav. Legal problems of the use of plots of lands within bounds of water protection zones.**

*In the article the legal, ecological and economic problems of the modern state of the use and guard of lot lands are analyzed within the limits of nature protection zones. Suggestions over are brought on perfection of the landed and water legislations in relation to the use of lot lands within the limits of water protection zones and coastal protection strips.*

**Key words:** water protection zones, coastal protection strips, documentation of land management.