



УДК 349.6:502.51 (285)

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДУ

Соколова А.К., д. ю. н., доцент
кафедри екологічного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню законодавчого забезпечення правового регулювання використання та охорони земель водного фонду та обґрунтуванню пропозицій щодо вдосконалення законодавства у зазначеній сфері.

Ключові слова: екологічне законодавство, землі водного фонду, склад земель водного фонду, правовий режим, водне законодавство.

Статья посвящена исследованию законодательного обеспечения правового регулирования использования и охраны земель водного фонда и обоснованию предложений по совершенствованию законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: экологическое законодательство, земли водного фонда, состав земель водного фонда, правовой режим, водное законодательство.

Sokolova A.K. THE LEGAL ASPECTS OF WATER RESOURCE LANDS REGIME

The article devoted to the legislative support of legal regulation of land use and protection of water resources and the justification for proposals to improve the legislation in this area.

Key words: environmental legislation, water fund land, part of water resource lands, legal regime, water legislation.

Постановка проблеми. Питання правового режиму земель водного фонду неодноразово викликали інтерес правників як нашої країни, так й інших держав. На сьогодні визначення основних проблем регулювання правовідносин, які виникають з приводу належності, охорони, використання та відтворення згаданої категорії земель є вкрай актуальним, зважаючи на декілька причин. По-перше, це незадовільний екологічний стан цих земель на території майже усієї країни, що підкреслюється в офіційних актах. Так, Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-IV [1] стан земельних ресурсів України визнано близьким до критичного, а також у ньому вказано, що майже всі поверхневі водні джерела і ґрунтові води забруднені. По-друге, це необхідність оновлення та внесення змін в чинне екологічне законодавство. По-третє, поява нових напрямів досліджень в окресленій сфері, йдеться про потреби розглянути землі водного фонду, водоохоронні зони як складові структурні елементи екомережі. Відповідно, названі причини і зумовили обрання напрямку цього дослідження.

Ступінь розробленості проблеми. Проблеми правової регламентації відносин у сфері використання та охорони земель водного фонду як однієї з категорій земель були в центрі уваги багатьох науковців, зокрема: Б. Ж. Абдраїмова, С. О. Боголюбова, Б. В. Єрофеева, О. С. Колбасова, В. В. Кононова, О. І. Крассова [2; 7] та ін. Однак

питання визначення правової основи регулювання відносин у сфері використання, охорони, відтворення земель водного фонду у різних аспектах, зокрема, як окремої категорії земель, елемента водного фонду і складової екологічної мережі України з урахуванням погіршення екологічного стану, не розглядалися.

Метою даної статті є з'ясування ступеня унормування відносин у сфері охорони, відтворення, використання земель водного фонду, а також тенденцій їх розвитку. З огляду на мету окреслено основні завдання, а саме: встановити правову природу поняття «землі водного фонду», його ознаки; проаналізувати положення чинних нормативно-правових актів у досліджуваній сфері; сформулювати теоретичні висновки щодо виявлених недоліків у екологічному законодавстві та надати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України з цих питань.

Виклад основного матеріалу. Вода є важливим компонентом навколишнього природного середовища. При цьому слід пам'ятати, що, незважаючи на здатність до відновлювання, вона виступає обмеженим та вразливим природним ресурсом. У цьому контексті додамо, що використовується та охороняється вода як основа життя та діяльності народів, що проживають на прилеглих до водних об'єктів територіях. До того ж вона забезпечує економічне, соціальне, екологічне благополуччя не лише людини, а й рослинного світу [4, с. 586]. Однак це не все. Не менш важливою влас-

тивістю вважається й те, що як складова довкілля вода безпосередньо пов'язана з відповідними земельними ділянками – землями водного фонду.

З огляду на сказане наголосимо, що законодавче закріплення земель водного фонду як окремої категорії має свою історію. Зупинимося на цьому детальніше.

На думку науковців, для отримання надійних і достовірних знань щодо сутності та закономірностей земельного права доречніше використовувати у першу чергу історико-правовий метод. Аналіз розвитку явища, історичних джерел, офіційних документів дозволяє оцінити походження та динаміку вирішення земельних та інших екологічних проблем, зрозуміти місце земельного права у сучасній загальній системі права, з'ясувати причини, масштаб, наслідки діяльності людини як у сфері забруднення земель та навколишнього середовища, так і їх охорони [2, с. 46].

Враховуючи сказане, вважаємо, що доцільно вивчити перш за все відповідні нормативні акти, які стосуються чи торкаються окреслених питань. Так, в Основах земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік, затверджених 13 грудня 1968 р., у розділі VI було визначено, які землі є землями державного водного фонду. Спеціальна стаття 44 закріплювала, що землями державного фонду визнаються землі, зайняті водоймами (річками, внутрішніми морями, територіальними водами та ін.), льодовиками, гідротехнічними та іншими водогосподарськими спорудами, а також землі, виділені під смуги відводу по берегах водойм, під зони охорони тощо. [8, с. 3-24]. Натомість Основи законодавства Союзу РСР та союзних республік від 10 грудня 1970 р. відповідних приписів не містили [8, с. 45-62].

Прийнятий 8 липня 1970 р. Земельний кодекс УРСР [9] у статті 141 трактує землі водного фонду аналогічно Основам земельного законодавства 1968 р., а Земельний кодекс УРСР від 18 грудня 1990 р. [10] до таких земель відносить землі, зайняті річками, озерами, водоймами, болотами, гідротехнічними та іншими водогосподарськими спорудами, а також землі, виділені по берегах водойм під смуги відводу. Крім того стаття 79 Кодексу присвячена використанню земель водного фонду. Так, згідно з положеннями на цих землях забороняється будь-яка діяльність, що суперечить їх цільовому призначенню. В акті певною мірою окреслено порядок використання таких земель. Зокрема, землі, що знаходяться в користуванні водогосподарських підприємств та організацій, можуть надаватися за рішенням районної міської ради

народних депутатів, в адміністративному підпорядкуванні якої знаходиться район, у тимчасове використання для сінокосіння та виборозведення.

Важливо, на наш погляд, що це питання детально регламентується відповідним законодавством і в сучасній Україні. Так, підтримуючи традицію законодавчого закріплення правового режиму досліджуваної категорії земель, чинний Земельний кодекс України [11] цьому питанню приділяє значну увагу. Наприклад, стаття 19 Кодексу містить приписи, згідно з якими землі водного фонду виділено в окрему категорію. У цьому контексті слід зупинитися ще на одному моменті. За законодавством нашої держави віднесення та перевід земель з однієї категорії до іншої – це встановлений правом порядок, умови, межа експлуатації земель для конкретних цілей. Подальший правовий режим їх використання визначається сукупністю правил експлуатації, включення до цивільного обігу, охорони, реєстрації земельних ділянок, землеустрою, обліку, оцінки, моніторингу. Треба пам'ятати, що порушення встановленого в законі порядку тягне за собою передбачені правові наслідки, тобто санкції [2, с. 155].

Згідно із Земельним кодексом України (далі – ЗК України) до земель водного фонду належать землі, зайняті: а) морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами, не зайнятими лісами; б) прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм, крім земель, зайнятих лісами; в) гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами, а також землі, виділені під смуги відведення для них; г) береговими смугами водних шляхів; г) штучно створеними земельними ділянками в межах акваторій морських портів.

Також окремі приписи ЗК України присвячені: а) праву на землі водного фонду (ст. 59); б) визначенню поняття «прибережні захисні смуги» (ст. 60); в) обмеженню у використанні земельних ділянок прибережних захисних смуг уздовж річок, навколо водойм та на островах (ст. 61); г) обмеженню у використанні земельних ділянок прибережних захисних смуг уздовж морів, морських заток і лиманів та на островах у внутрішніх морських водах (ст. 62); д) смугам відведення (ст. 63); е) береговим смугам водних шляхів (ст. 64). У цих статтях окреслюються загальні вимоги щодо користування та охорони певних видів земель водного фонду.

Однак не тільки ЗК України, а й інші нормативно-правові акти врегульовують досліджуване питання. Зокрема, чинне



екологічне законодавство про надра, тваринний світ тощо містять велику кількість норм, пов'язаних із користуванням такими природними об'єктами (землею, водами, рослинним світом та ін.). Так, Водний кодекс України [12] закріплює положення щодо водного фонду та водоохоронних зон і зон санітарної охорони. Йдеться про ст. 85 «Користування землями водного фонду», ст. 86 «Проведення робіт на землях водного фонду», ст. 87 «Водоохоронні зони», ст. 88 «Прибережні захисні смуги», ст. 89 «Обмеження господарської діяльності в прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм та на островах», ст. 90 «Обмеження господарської діяльності в прибережних захисних смугах уздовж морів, морських заток і лиманів та на островах у внутрішніх морських водах», ст. 91 «Смуги відведення», ст. 92 «Берегові смуги водних шляхів», ст. 93 «Зони санітарної охорони». Між тим названий акт також визначає, що земельні, гірничі, лісові відносини, а також відносини щодо використання та охорони рослинного і тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, атмосферного повітря, виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу України, що виникають під час користування водними об'єктами, регулюються відповідним законодавством України (ч. 3 ст. 2 ВК України). Отже, виходячи з наведеного, можемо констатувати, що на законодавчому рівні закріплено розмежування водних та інших екологічних відносин.

Вивчення даного питання буде не повним, якщо не враховувати досвід інших держав. У цьому контексті додамо, що законодавці багатьох країн, зокрема, Республіки Казахстан, Російської Федерації [2, с. 154], Республіки Білорусь [13], серед усього масиву земель виділяють таку категорію, як землі водного фонду. Науковці Росії та Казахстану наголошують, що поділ земель на категорії за їх цільовим призначенням є прерогативою держав (російської та казахської). Характерною ознакою земельного права та законодавства цих двох країн можна вважати те, що саме право і законодавство є основою для визначення особливостей правових режимів охорони та використання земель залежно від їх категорії та цільового призначення. У західних країнах дещо інша картина. Певні завдання встановлення і регламентації цільового призначення земель виконує, але не замінює, земельно-правовий інститут зонування [2, с. 154].

Проаналізувавши приписи вищенаведених законодавчих актів, можна підсумувати, що, незважаючи на визначення складу цих земель (до речі, це слід визнати позитивним), у них, на жаль, відсутнє формулю-

вання поняття даних земель. З огляду на це законодавець останнім часом приділяє велику увагу саме визначенню окремих категорій земель, тобто намагається закріпити дефініції цих понять. Прикладом може бути фіксація чіткого визначення окремих видів земель, як-от: сільськогосподарського призначення (ст. 22 ЗК України); природно-заповідного фонду (ст. 43 ЗК України); енергетичної системи (ст. 76 ЗК України) тощо.

До речі, у законодавстві раніше було закріплено визначення земель державного водного фонду. Ними визнавалися землі, зайняті водоймами (ріками, озерами, водосховищами, каналами, внутрішніми морями, територіальними водами та ін.), льодовиками, гідротехнічними та іншими водогосподарськими спорудами, а також землі, виділені під смуги відводу по берегах водойм, під зони охорони тощо (ст. 44 Основ земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік) [8, с. 3-24]. У даному випадку мова, по суті, йде не про формулювання поняття, що вивчається, а про склад даних земель.

Учені з цього приводу вважають, що основним господарським призначенням земель водного фонду є обслуговування діяльності з використання та охорони вод, оскільки особливості правового режиму цих земель у своїй значній частині відображають специфіку правового режиму самих вод (водних об'єктів) [14, с. 283].

Отже, беручи до уваги дані доробки науковців та підхід законодавця, представлений у ЗК України, вбачається за доцільне при формулюванні поняття «землі водного фонду» враховувати саме їх призначення, а також запропонувати законодавчо закріпити це поняття у Земельному кодексі України, внівши відповідні зміни.

При цьому слід пам'ятати, що в силу нерухомості землі правовий режим водних об'єктів, врегульований водним законодавством, тісно переплетений з правовим режимом земель, на яких розташовані ці водні об'єкти. На наш погляд, саме це зумовило виділення земель водного фонду в самостійну категорію [4, с. 590].

Фахівці слушно наголошують, що, незважаючи на деяку внутрішню єдність, землі водного фонду характеризуються сукупністю притаманних їм специфічних особливостей правового режиму, в силу яких вони й відрізняються від інших категорій земель та утворюють складну за своїм змістом самостійну категорію земель [14, с. 283].

Науковці також зазначають, що правовий режим цих земель зумовлений правовим режимом розташованих на них водних об'єктів – цільовим призначенням водойм:

екологічною ситуацією, що склалася в місці його знаходження; правовим статусом суб'єктів землекористування [4, с. 590-591]. Так, якщо водойма використовується для отримання вод питного призначення, то навколо неї встановлюються відповідні округи санітарної охорони тощо. Невід'ємною складовою даної категорії є землі, вкриті водою (водопокриті землі). Вчені вважають, що до водопокритих земель належать лише земельні площі, вкриті водою відносно стабільно, тобто вічно або більшу частину року. Землі, що вкриваються водою лише упродовж певних проміжків часу (у періоди повені та інших сезонних або денних коливань річкового стоку, у періоди морських припливів та ін.), не зараховують до категорії водопокритих земель [14, с. 282]. Ці, на наш погляд, слушні висновки фахівців слід брати до уваги при визначенні поняття «водопокриті землі».

Крім того, учені окремо зупиняються на тому, що водопокритими не є також землі тимчасово зрошувальних каналів, площі лиманного зрошення. Не належать до цієї категорії і такі ділянки, на яких розташовані штучні плавальні басейни, системи комунальних та промислових водопроводів або запаси води у цих спорудах не входять до державного водного фонду [14, с. 282]. І сучасне водне законодавство не передбачає дані об'єкти як об'єкти правового регулювання. Чіткий перелік останніх наведено у ст. 3 ВК України [10]. Так, серед об'єктів водного фонду названо: 1) поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; 2) підземні води та джерела; 3) внутрішні морські води та територіальне море.

Дослідники часто єдині в думці, що землі водного фонду можна поділити на дві категорії: безпосередньо покриті водою й такі, що є прилеглими до водойм і призначені до використання та охорони вод. Останні використовуються для будівництва споруд, призначенням яких є задоволення потреб населення у питній воді, побутових, оздоровчих та інших потреб населення, а також водогосподарських, сільськогосподарських, природоохоронних, промислових, рибогосподарських, енергетичних, транспортних та інших суспільних потреб [4, с. 589].

Наприклад, приводимими [4, с. 590] земельними ділянками згідно з чинним законодавством слід вважати земельні ділянки смуг відведення з особливим режимом використання для забезпечення експлуатації та захисту від забруднення, пошкодження і руйнування каналів зрошувальних і осушувальних систем, гідротехнічних та гідрометричних споруд, водойм і гребель на

берегах річок; берегові смуги, що встановлюються на судноплавних водних шляхах за межами населених пунктів для проведення робіт, пов'язаних із судноплаванням, тощо.

Таким чином, погоджуючись з наведеною внутрішньою класифікацією земель водного фонду, необхідно вказати на наявність ще однієї категорії цих земель, а саме земель островів, не зайнятих лісами. Зважаючи на особливості, притаманні цим об'єктам, треба наголосити на встановленні специфічного правового режиму щодо них.

Підсумовуючи, наголосимо, що на сьогодні чинне екологічне (передусім водне, земельне) законодавство визначає особливості правових режимів певних категорій земель водного фонду лише на рівні підзаконних нормативних актів [15-17]. Відповідно, неналежне виконання чи невиконання положень законів можна пояснити неконкретністю останніх чи численними відсилками до земельного та водного законодавства, яке, як уже підкреслювалося, не достатньо розроблене. Отже, це потрібно виправляти, тобто документи мають бути зрозумілими, а думка законодавця викладена однозначно, що до того ж допоможе уникнути різного тлумачення.

Досліджуючи проблеми земельного права, науковці роблять висновок, що виходячи з підстав прийняття, предмета регулювання, цілей та завдань, а також структур земельно-правових актів Уряду, їх можна поділити на наступні групи та підгрупи: а) спрямовані на конкретизацію та деталізацію Закону «Про землю»; б) спрямовані на заповнення законодавчих прогалин; в) спрямовані на забезпечення погодження земельно-правових відносин зі суміжними відносинами [2, с. 88].

Нормативно-правові акти в досліджуваній сфері, зважаючи на їх зміст, слід віднести одночасно до перших двох груп. Також треба назвати ще один недолік, йдеться про доволі значну кількість цих актів, що, на нашу думку, ускладнює застосування їх приписів на практиці, бо, на жаль, вони не заповнюють численних прогалин та характеризуються непослідовністю щодо визначення правового режиму цих земель.

В останній час проблеми законодавчого забезпечення правового регулювання земельних відносин, як уже наголошувалося, вирішуються шляхом прийняття законів, присвячених правовим режимам окремих категорій земель: енергетики [18], оборони [19] тощо. Між тим прийняття нових законів не є доцільним.

Висновки. Таким чином, з урахуванням наведеного, доречно було б визначити особливості складу та правового режиму використання й охорони земель водного фонду,



що на сьогодні розпорошені по нормативно-правових актах, саме у спеціальній главі чинного Земельного кодексу України. Також саме у главі «Землі водного фонду» слід закріпити визначення поняття цих земель, взявши до уваги види категорій цих земель, їх призначення та специфіку. Використання та, відповідно, тлумачення цього природного об'єкта буде свідчити про неоднозначний підхід до його розуміння. Між тим на сьогодні чітко окреслився ще один аспект досліджуваної проблеми. Йдеться про визнання екологічним законодавством земель водного фонду, водоохоронних зон складовими екологічної мережі України [20]. Таким чином, з огляду на важливість даного аспекту для характеристики цих земель та те, що вказані нові законодавчі положення не отримали подальшого розвитку, проведення дослідження в цьому напрямку є вкрай перспективним.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-IV // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.
2. Абдраимов Б. Ж. Земельное право России и Казахстана: проблемы развития, процессуальные формы реализации // Б. Ж. Абдраимов, С. А. Боголюбов. – М. : Юрист, 2007. – 454 с.
3. Боголюбов С. А. Актуальные проблемы экологического права: учеб. для магистров / С. А. Боголюбов. – М. : Юрайт, 2011. – 607 с.
4. Ерофеев Б. В. Земельное право России: учеб. для юрид. вузов / Б. В. Ерофеев. – М. : Профобразование, 2002. – 656 с.
5. Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР / О. С. Колбасов; Акад. наук. СССР, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1972. – 221 с.
6. Кононов В. В. Правовой режим земель прибрежных защитных смуг в Украине: дис. канд. юрид. наук: 12.00.06; В. В. Кононов. – К., 2013. – 268 с.
7. Крассов О. И. Экологическое право: [ученик] / О. И. Крассов. – 3-е изд., пересм. – М. : Норма : Инфра. – М., 2013. – 624 с.
8. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. – М., Юрид. лит., 1983. – 352 с.
9. Земельный кодекс УРСР: утв. Законом УССР от 08.07.1970 г. // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1970. – № 29 – Ст. 205.
10. Земельный кодекс УРСР: затв. пост. Верхов. Ради УРСР від 18.12.1990 р. № 562-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 10 – Ст. 10.
11. Земельний кодекс України: прийн. Верхов. Радою України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
12. Водний кодекс України: від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
13. Кодекс Республики Беларусь о земле от 04.01.1999 г. // Ведом. Нац. собр. Респ. Беларусь. – 1999. – № 15. – Ст. 316.
14. Комментарий к Основам земельного законодательства Союза РСР и союзных республик / Под. ред. Г. А. Аксененка, Н. А. Сыродоева. – М. : Юрид. лит., 1974. – 352 с.
15. Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водогосподарських зон та режиму ведення господарської діяльності в них : постанова Кабінету Міністрів України від 08.05.1996 р. № 486 // ЗП України. – 1996. – № 10. – Ст. 318.
16. Про правовий режим зон санітарної охорони водних об'єктів : постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.1998 р. № 2024 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 51. – Ст. 1890.
17. Про затвердження Порядку користування землями водного фонду : постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 р. № 502 // ЗП Уряду України. – 1996. – № 11. – Ст. 326.
18. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів : Закон України від 09.07.2010 р. № 2480-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 1. – Ст. 1.
19. Про використання земель оборони : Закон України від 27.11.2003 р. № 1345-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 209.
20. Про екологічну мережу України : Закон України від 24.06.2004 р. № 1864-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.