

УДК 351.131.7:631.15

Рябець Катерина Анатоліївна,к.ю.н., доц., докторант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ,
м. Київ

ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИБЕРЕЖНИМИ ЗАХИСНИМИ СМУГАМИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано правові джерела, що регламентують напрями державної політики у сфері встановлення та використання прибережних захисних смуг в Україні. Визначено теоретико-правові засади публічного управління прибережними захисними смугами. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення політико-правового регулювання публічного управління прибережними захисними смугами в Україні.

Ключові слова: публічне управління, політико-правові засади, прибережна захисна смуга, водоохоронна зона, водні об'єкти.

Постановка проблеми. У сучасній Україні проблеми, пов'язані з прибережними захисними смугами, мають стійку тенденцію до щорічного зростання їх кількості. Насамперед йдеться про стрімку незаконну забудову берегів, які мають надзвичайну рекреаційну привабливість, їх розорювання, розміщення на них різних відходів і отруйних речовин. Безумовно, дані негативні явища є проявом недосконалого політико-правового регулювання публічного управління у сфері встановлення та використання прибережних захисних смуг. Саме тому у вітчизняній науці обрана тематика дослідження має надзвичайну актуальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти політико-правового регулювання публічного управління прибережними захисними смугами досліджено у низці наукових праць вітчизняних вчених. Зокрема, Л. Богак і М. Тимофєєв проаналізували питання упорядкування забудови прибережних територій у межах міських населених пунктів [1], О. Козицький, С. А. Шевчук та І. Шевченко – наукові основи та нормативно-правові проблеми визначення меж прибережних захисних смуг [9], В. Кононов дослідив поняття прибережних захисних смуг за законодавством України [12] тощо. Аналіз положень сучасної науки свідчить, що у ній відсутня окрема наукова робота,

предметом якої є політико-правове регулювання публічного управління прибережними захисними смугами в Україні.

Метою статті є дослідження публічного управління прибережними захисними смугами в Україні під впливом політико-правового регулювання. Для реалізації мети дослідження необхідно вирішити наступні завдання: проаналізувати правові джерела, які регламентують напрями державної політики у сфері встановлення та використання прибережних захисних смуг; визначити теоретико-правові засади публічного управління прибережними захисними смугами; сформулювати пропозиції щодо удосконалення політико-правового регулювання публічного управління прибережними захисними смугами в Україні.

Виклад основного матеріалу. Напрями державної політики у сфері встановлення та використання прибережних захисних смуг викладено в нормативно-правових актах, що визначають екологічну політику. Зокрема, в Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [15] передбачено відродження і підтримання сприятливого гідрологічного стану річок шляхом створення та упорядкування водоохоронних зон і прибережних смуг; у Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 р. [11] – розроблення схеми функціонального зонування прибережної смуги морів та визначення територій, придатних для різних видів господарської та природоохоронної діяльності, формування екомереж. У свою чергу в Основних засадах (Стратегії) державної екологічної політики України до 2020 р. [14] лише акцентується увага на тому, що повільними є темпи встановлення у природі (на місцевості) прибережних захисних смуг вздовж морів, річок та навколо водойм, які виконують роль екологічних коридорів, а в Загальнодержавній цільовій програмі розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 р. [6] на першому етапі її реалізації (2013–2016 рр.) передбачалося визначити межі прибережних захисних смуг згідно з проектами землеустрою, насамперед на

водних об'єктах, що є джерелами питного водопостачання. Зазначене повною мірою не було виконане.

Викладені вище фундаментальні політичні засади у сфері встановлення та використання прибережних захисних смуг конкретизовані у спеціальних екологічних нормативно-правових джерелах, положення яких будуть проаналізовані нижче.

Ефективність публічного управління у сфері встановлення і використання прибережних захисних смуг безпосередньо залежить від правильного теоретичного розуміння об'єкта. Законодавчо закріплений у ст. 1 Водного кодексу України (далі – ВКУ) [2] зміст прибережної захисної смуги, на перший погляд, досить повний і точний. Вона регламентована як “частина водоохоронної зони відповідної ширини *вздовж річки, моря, навколо водойм*, на якій встановлено більш суворий режим господарської діяльності, ніж на решті території водоохоронної зони”.

Проте з наведених правових положень випливає, що законодавець при трактуванні поняття прибережної захисної смуги виділяє її з водоохоронної зони. Остання, на нашу думку, не має достатнього законодавчого теоретичного обґрунтування. Положення ВКУ розкривають її як природоохоронну територію господарської діяльності, яка регулюється (ч. 2 ст. 87). На нашу думку, дане законодавче визначення занадто лаконічним, що не розкриває навіть половини сутності терміна водоохоронної зони. Тому і викладений вище зміст поняття “прибережна захисна смуга”, на наш погляд, є незавершеним.

Викладаючи суть зазначеної проблеми не можна залишити поза увагою законодавчу ініціативу Державного агентства рибного господарства України щодо її усунення. Даним державним органом у 2013 р. був розроблений законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань усунення колізій норм” [16], який, на жаль, до цих пір так і не був переданий на розгляд Верховній Раді України. У ньому пропонується доповнити ст. 1 ВКУ терміном “водоохоронна зона” в такій редакції: “природоохоронна територія, *прилегла до водних об'єктів*, на якій

встановлюється спеціальний режим господарської та іншої діяльності, з метою забезпечення сприятливого режиму водних об'єктів, запобігання їх забруднення, засмічення, замулення, виснаження, а також збереження місця існування об'єктів тваринного світу і зростання об'єктів рослинного світу”.

Ми вважаємо, що у зазначених визначеннях прибережної захисної смуги та водоохоронної зони в недостатній мірі регламентовані місця їх встановлення. Більш конкретизованими в цьому питанні, на нашу думку, є положення ч. 1 статей 87 і 88 ВКУ. У них у контексті правової регламентації мети водоохоронної зони та прибережної захисної смуги, закріплений перелік місць їх встановлення у наступному формулюванні: “уздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм”. На наш погляд, його необхідно законодавчо продублювати в ст. 1 ВКУ у змісті досліджуваних термінів, які пропонуємо викласти таким чином: “водоохоронна зона – природоохоронна територія *уздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм*, на якій встановлюється спеціальний режим господарської та іншої діяльності, з метою забезпечення сприятливого режиму водних об'єктів, запобігання їх забрудненню, засміченню, замуленню, виснаженню, а також збереження місця існування об'єктів тваринного світу і зростання об'єктів рослинного світу”; “прибережна захисна смуга – частина водоохоронної зони відповідної ширини *вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм*, на якій встановлено більш суворий режим господарської діяльності, ніж на решті території водоохоронної зони”.

Висвітлюючи законодавчу регламентацію місць встановлення прибережних захисних смуг, відзначимо, не характерну для України законодавчу політику щодо правового закріплення місць де не потрібно встановлювати водоохоронні зони та прибережні захисні смуги. Так, у Водному кодексі Республіки Білорусь такими місцями визначені території уздовж (навколо): 1) струмків (їх частин), укладених в закритий колектор; 2) каналів меліоративних систем; 3) тимчасових водотоків, утворених стіканням талих і дощових вод; 4) технологічних водних об'єктів; 5) ставків-копанок (ч. 9 ст. 52) [3].

Положення ст. 88 ВКУ проголошують, що прибережні захисні смуги встановлюються берегами річок та навколо водойм уздовж урізу води (у меженний період) шириною... (ч. 2); прибережні захисні смуги встановлюються на земельних ділянках всіх категорій земель, крім земель морського транспорту (ч. 4); у межах існуючих населених пунктів прибережна захисна смуга встановлюється з урахуванням містобудівної документації (ч. 6); прибережні захисні смуги встановлюються за окремими проектами землеустрою (ч. 7) тощо.

Аналіз викладених вище положень ст. 88 ВКУ під назвою “Прибережні захисні смуги” свідчить, що її законодавець забув у ній визначити головне – хто саме повинен встановлювати прибережні захисні смуги. Відсутність законодавчого закріплення вказаних аспектів викликає на практиці велику кількість питань і створює значні перепони у реалізації державної політики у сфері встановлення прибережних захисних смуг.

Частково відповідь на поставлені питання зосереджена в п. 4 ст. 9 ВКУ. У ньому зазначено, що до відання районних рад у галузі регулювання водних відносин на їх території належить організація роботи по винесенню в натуру та влаштуванню прибережних захисних смуг вздовж річок, морів та навколо водойм. Своєю чергою, опосередковано відповідь на питання щодо суб’єктної складової управлінської діяльності з встановлення прибережних захисних смуг визначена положеннями Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Так, його п. 37 ч. 1 ст. 26 регламентує, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради приймається рішення про організацію територій та об’єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні [18]. Підпункт 3 п. “а” ч. 1 ст. 33 проголошує, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження з підготовки та внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об’єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні [18].

Визначаючи суб'єктну складову управлінської діяльності з встановлення прибережних захисних смуг, Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України виходить з того, що “оскільки прибережна захисна смуга є частиною водоохоронної зони, тобто природоохоронної території з режимом обмеженої господарської діяльності (ст. 87 ВКУ), ініціатива щодо її встановлення повинна належати саме відповідним місцевим органам, юрисдикція повноважень яких поширюється на земельні ділянки прибережних захисних смуг” [7]. Відзначимо такий погляд правильним і цілком обґрунтованим.

У свою чергу дослідниця О. Дроваль акцентує увагу на необхідності подальшого поліпшення роботи місцевих рад щодо розробки проектів водоохоронних зон, прибережних захисних смуг водних об'єктів [5, с. 105].

Таким чином, викладене свідчить, що практики і науковці покладають відповідальність за встановлення меж прибережних захисних смуг на всю систему органів місцевого самоврядування, а не лише на районні ради.

Зауважимо, що в порівнянні з прибережними захисними смугами, водоохоронні зони мають визначену законодавством систему замовників щодо розробки проектів встановлення їх меж, яка складається з фізичних та юридичних осіб (ч. 2 п. 5 Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них” [17]).

На наш погляд, вітчизняні вчені цілком слушно оскаржують зазначену систему замовників. Здійснюють вони це наступним чином: “абзац 2 пункту 5 Постанови 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 потребує корекції, тому що проекти цих зон не можуть розроблятися на замовлення фізичних та юридичних осіб, оскільки вони мають бути вже встановлені на місцевості та надаватися власнику земельної ділянки із встановленими обмеженнями та доводитися до їх відома” [4, с. 9].

Проблему з правовою прогалиною суб'єктної складової процесу встановлення прибережної захисної смуги пропонуємо вирішити шляхом

викладення положень ч. 2 ст. 88 ВКУ у такому формулюванні: “Прибережні захисні смуги встановлюються з ініціативи органів місцевого самоврядування по берегах річок та навколо водойм уздовж урізу води (у межений період) шириною...”.

У науковій літературі зустрічаються положення щодо наділення прибережної захисної смуги цільовим призначенням. Про це йдеться у дослідженні А. Мартина, О. Канаша та І. Покидько. На їх думку, встановлення прибережних захисних смуг передбачає відведення із земель державної або комунальної власності в межах водоохоронних зон земельних ділянок із цільовим призначенням “для догляду за прибережною захисною смугою” [13].

Відзначимо, що в Україні державна земельна політика передбачає поділ земель на категорії за цільовим призначенням (ст. 19 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) [8]). Відповідно, можна припустити, що вищевказані дослідники допускають доповнення даної статті положеннями щодо земель прибережних захисних смуг як окремої категорії. Проте, враховуючи, що чинний перелік категорій містить у собі землі водного фонду, таке припущення видається недоречним.

Досить важливим аспектом у дослідженні обраної проблематики є з’ясування мети встановлення прибережних захисних смуг. Підкреслимо, що в законодавстві України вона регламентується подібним чином положеннями двох кодифікованих нормативно-правових актів. Згідно з ч. 1 ст. 60 ЗКУ вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм з метою охорони поверхневих водних об’єктів від забруднення і засмічення та збереження їх водності встановлюються прибережні захисні смуги; відповідно до ч. 1 ст. 88 ВКУ з метою охорони поверхневих водних об’єктів від забруднення і засмічення та збереження їх водності вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм в межах водоохоронних зон виділяються земельні ділянки під прибережні захисні смуги.

Наведені вище положення свідчать, що законодавець ВКУ знову привертає увагу до приналежності прибережних захисних смуг до водоохоронних зон та підтверджує актуальність удосконалення теоретичного визначення останніх.

Надалі вважаємо за необхідне підкреслити у законодавчому змісті прибережної захисної смуги положення щодо наділення її “більш суворим режимом господарської діяльності, ніж на решті території водоохоронної зони”. На практиці цей режим має вираз у встановленні законодавчо визначених заборон. Так, у прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм та на островах забороняється: 1) розорювання земель (крім підготовки ґрунту для залуження і залісення), а також садівництво та городництво; 2) зберігання та застосування пестицидів і добрив; 3) влаштування літніх таборів для худоби; 4) будівництво будь-яких споруд (крім гідротехнічних, навігаційного призначення, гідрометричних та лінійних), у тому числі баз відпочинку, дач, гаражів та стоянок автомобілів; 5) миття та обслуговування транспортних засобів і техніки; 6) влаштування звалищ сміття, гноєсховищ, накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, кладовищ, скотомогильників, полів фільтрації тощо (ч. 2 ст. 89 ВКУ). У свою чергу в прибережних захисних смугах уздовж морів, морських заток і лиманів та на островах у внутрішніх морських водах забороняється: 1) застосування стійких та сильнодіючих пестицидів; 2) влаштування полігонів побутових та промислових відходів і накопичувачів стічних вод; 3) влаштування вигрібів для накопичення господарсько-побутових стічних вод обсягом більше 1 кубічного метра на добу; 4) влаштування полів фільтрації та створення інших споруд для приймання і знезаражування рідких відходів (ч. 2 ст. 90 ВКУ).

Нині піддається критиці визначене в п. 1 ч. 2 ст. 90 ВКУ поняття “стійкі та сильнодіючі пестициди”, оскільки воно є застарілим та зараз не використовується у санітарній практиці [10].

Окрім того, відзначається, що наведений перелік не містить прямої заборони здійснення гідронамивів у водній акваторії, що призводить до системних порушень в цій сфері. Саме тому, дослідник В. В. Кононов пропонує усунути наведену прогалину законодавства шляхом внесення відповідних змін до статей ВКУ та ЗКУ [12, с. 238].

На наш погляд, питання гідронамивів потрібно врегулювати шляхом доповнення ч. 2 ст. 89 і 90 ВКУ, ч. 2 ст. 61 та ч. 1 ст. 62 ЗКУ заборонаю в

наступному формулюванні: “штучне утворення земельної ділянки (намив, засипка тощо) без оформлення необхідної проектної документації та отримання дозволу на проведення таких робіт”.

Досліджуючи у сукупності зміст статей 61, 62 ЗКУ та статей 89, 90 ВКУ, що регламентують обмеження господарської діяльності в прибережних захисних смугах, виникає досить логічне питання – чому прибережні захисні смуги не знайшли свого юридичного закріплення у главі 18 ЗКУ “Обмеження прав на землю”? Відповідно дана правова прогалина також вимагає невідкладного подолання.

На сьогодні у ч. 1 ст. 112 гл. 18 ЗКУ регламентуються два місця створення охоронних зон: “а) навколо особливо цінних природних об’єктів, об’єктів культурної спадщини, гідрометеорологічних станцій...”; “б) уздовж ліній зв’язку, електропередачі, земель транспорту, навколо промислових об’єктів...”. З метою законодавчого закріплення обмежених прав на землі прибережних захисних смуг, ми пропонуємо, п. “б” ч. 1 ст. 112 ЗКУ викласти таким чином: “уздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм з метою забезпечення екологічно збалансованого стану водних об’єктів”. Відповідно нинішній текст п. “б” необхідно вважати п. “в”.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Невід’ємним завданням публічного управління, в тому числі в Україні, є забезпечення населення та галузей економіки якісними водними ресурсами у необхідних обсягах та нормативної якості. У цьому контексті роль прибережних захисних смуг важко переоцінити.

Їх встановлення і використання регламентовані низкою нормативно-правових джерел, що визначають напрями державної водної політики та механізм їх практичної реалізації. Проте, на жаль, необхідно констатувати, що в Україні якість політико-правового регулювання публічного управління прибережними захисними смугами значно знижена за рахунок чисельних правових прогалин, які потребують термінового усунення.

Перспективами подальших досліджень щодо окресленої тематики є аналіз

політико-правових засад публічного управління прибережними захисними смугами в Україні у контексті євроінтеграційної політики.

Список використаних джерел:

1. Богак Л. М., Тимофеев М. В. До питання упорядкування забудови прибережних територій в межах міських населених пунктів. *Сучасне промислове та цивільне будівництво*. 2007. Т. 3. № 1. С. 45–50.
2. Водний кодекс України : Закон України від 6.06.1995 р. № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
3. Водний кодекс Республіки Білорусь від 30.04.2014 р. № 149-3. URL: <http://kodeksy.by/vodnyy-kodeks/statya-52> (дата звернення: 23.06.2018).
4. Голян В. А., Сакаль О. В., Третьак Н. А. Упорядкування водоохоронних зон як важлива передумова охорони вод від забруднення нітратами із сільськогосподарських джерел: інституціональне забезпечення та ідентифікація. *Агросвіт*. 2015. № 23. С. 3–12.
5. Дроваль О. М. Правовий режим земель водного фонду України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2016. 226 с.
6. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року : Закон України від 24.05.2012 р. № 4836-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 17. Ст. 146.
7. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України “Про внесення змін до Водного і Земельного кодексів України щодо земель водного фонду” (реєстраційний № 8693). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=40696&pf35401=227762> (дата звернення: 23.06.2018).
8. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
9. Козицький О. М., Шевчук С. А., Шевченко І. А. Наукові основи та нормативно-правові проблеми визначення меж прибережних захисних смуг. *Меліорація і водне господарство*. 2015. Вип. 102. С. 8–14.
10. Коментар до ст. 90 Водного кодексу України. URL: <http://legalexpert.in.ua/komkodeks/vku/99-vku/6539-90.html> (дата звернення: 23.06.2018).
11. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 880-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-p> (дата звернення: 23.06.2018).
12. Кононов В. В. Поняття прибережних захисних смуг за законодавством України. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 3. С. 236–239.
13. Мартин А. Г., Канааш О. П., Покидько І. В. Проблеми землевпорядного забезпечення формування водоохоронних зон. URL: http://www.myland.org.ua/userfiles/file/agmartyn_wpzones.pdf (дата звернення: 23.06.2018).
14. Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 26. Ст. 218.
15. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затв. Постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 р. 188/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38–39. Ст. 248.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань усунення колізій норм : проект Закону України № 6834. URL: <http://minagro.gov.ua/node/6834> (дата звернення: 23.06.2018).
17. Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них : Постанова Кабінету Міністрів України від

08.05.1996 р. № 486. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/486-96-п> (дата звернення: 23.06.2018).

18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

Ryabets K. A. Political and legal regulation of public management of coastal protection strips in Ukraine.

The legal sources regulating the directions of state policy in the field of the establishment and use of coastal protective strips are analyzed in Ukraine. The theoretical and legal basis of public management of coastal protective strips has been determined. The proposals on improving the political and legal regulation of public management of coastal protection strips in Ukraine are formulated.

Key words: public administration, political and legal principles, coastal protective strip, water protection zone, water objects.

Надійшла до редколегії 23.09.2018 р.

