

УДК 712+349.41

Перегуда Є. В. ,

*доктор політичних наук, професор,**Київський національний університет будівництва і архітектури*

Мамонтов І. О. ,

*кандидат юридичних наук,**Київський національний університет будівництва і архітектури*

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ПРИБЕРЕЖНИХ ЗАХИСНИХ СМУГ

Анотація: використання прибережних захисних смуг часто свідчить про порушення принципу, згідно з яким користування землею здійснюється на основі однакового застосування правових норм щодо усіх суб'єктів правовідносин. Причина порушень полягає в ігноруванні принципу імперативності правових норм. Запропоновано встановити кримінальну відповідальність за винесення завідомо неправомірних рішень щодо відчуження земельних ділянок у прибережних захисних смугах.

Ключові слова: прибережні захисні смуги, принцип імперативності, порушення, Водний кодекс, відчуження земельних ділянок, кримінальна відповідальність.

Використання прибережних захисних смуг в Україні є актуальною суспільною проблемою, яка полягає в порушенні прав громадян. Ст. 13 Конституції встановлює, що «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу» [3]. Ця та інші норми визначають основи правового режиму використання земельних ресурсів, який побудований, зокрема, на тому, що користування землею має здійснюватись на основі однакового застосування правових норм щодо усіх суб'єктів правовідносин.

Але практика використання прибережних захисних смуг свідчить, що воно у багатьох випадках порушує цей принцип. Так, самовільна забудова призводить до обмеження доступу до водних об'єктів, часто поєднується зі зміною берегової смуги, наміванням берегів, штучним заглибленням акваторій. У масовому порядку порушення спостерігаються в акваторіях річки Дніпро у межах Києва та області, інших міст, інших водойм України та на узбережжі Чорного та Азовського морів. Порушення призводять й до інших негативних наслідків – порушення природного циклу флори та фауни, недоступності

берегової лінії для її облаштування гідротехнічними спорудами, передбаченими законодавством тощо.

Порушення здійснюються на підставі актів на право використання землі, які видаються органами державної влади та місцевого самоврядування, а інколи навіть санкціонуються судами. Це змушує висунути гіпотезу як про недоліки регулювання суспільних відносин, так й про суперечливі тлумачення нормативно-правових актів у процесі здійснення правозастосовної практики.

Метою цієї розвідки є з'ясування недоліків регулювання суспільних відносин у сфері використання прибережних захисних смуг та застосування правових актів. Ми не прагнемо проаналізувати увесь комплекс законодавства, а звернемо увагу лише на окремі аспекти, зокрема, пов'язані з участю судових та природоохоронних органів у цій сфері.

Однією з проблем правозастосовної практики у сфері дотримання законності ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та державної виконавчої влади є порушення принципу імперативності правових норм, коли ці органи керуються у вчиненні юридично значущих дій правовими актами, які суперечать законодавчим актам вищої юридичної сили. Така правозастосовна практика є неправомірною, зокрема, згідно з п. 1 листа Міністерства юстиції України від 30 січня 2009 р., «у випадку суперечності норм підзаконного акта нормам закону слід застосовувати норми закону, оскільки він має вищу юридичну силу» [4]. Тому для встановлення причин недосконалого законодавчого забезпечення та неефективної правозастосовної практики слід оглянути стан законодавства у цій сфері.

Окрім Конституції, яка встановлює загальні принципи правовідносин, правовий режим використання прибережних захисних смуг створюють й інші законодавчі акти, зокрема, Земельний [2] та Водний [1] кодекси, Кодекс України про надра, закони «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель», «Про землеустрій», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про екологічну мережу України», «Про природно-заповідний фонд України» тощо. Вони визначають поняття прибережних захисних смуг та порядок їх використання. Зокрема, стаття 4 Водного кодексу відносить прибережні захисні смуги до земель водного фонду, правовий режим користування якими конкретизують ст. 88 Водного кодексу та ст. 58–64 Глави 12 Земельного кодексу.

Відповідно до ст. 60 Земельного кодексу, прибережні захисні смуги встановлюються з метою охорони поверхневих водних об'єктів від забруднення і засмічення та збереження їх водності. Ширина таких смуг встановлюється частиною 2 цієї статті: а) для малих річок, струмків і потічків, а також ставків площею менш як 3 га – 25 м; б) для середніх річок, водосховищ на них, водойм,

а також ставків площею понад 3 га – 50 м; в) для великих річок, водосховищ на них та озер – 100 м, а при крутизні схилів більше трьох градусів визначається шляхом подвоєння мінімальної ширини прибережної захисної смуги.

Водночас п. г) частини 2 ст. 61 Земельного кодексу та п. 4) ст. 89 Водного кодексу встановлюють заборону на будівництво споруд (крім гідротехнічних, навігаційного призначення, гідрометричних та лінійних) у прибережних захисних смугах.

Аналіз судової практики та висновків Верховного суду України свідчить, що підставою, яку використовують для легалізації масових порушень, є положення ст. 88 Водного кодексу, де визначено, що прибережні захисні смуги встановлюються за окремими проектами землеустрою.

Відчуження ділянок регулюється, зокрема, Порядком погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок, затвердженим наказом Мінприроди від 5 листопада 2004 р. № 434 [5], де у п. 2.9 зазначається правова підстава для відчуження: наявність землевпорядної документації та встановлених у натурі (на місцевості) меж щодо водоохоронних зон та прибережних захисних смуг водних об'єктів. Тобто землевпорядна документація може бути встановлена за окремими проектами землеустрою, які затверджуються органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, на підставі чого видаються акти на право власності на землю.

Цей механізм санкціонований також висновком Верховного суду від 24 грудня 2014 р., який визнає достатньою підставою для надання земельних ділянок у користування проект землеустрою, що й є землевпорядною документацією, зазначеною у ст. 88 Водного кодексу.

Попри висновок Верховного суду, правозастосовну практику з надання права власності чи оренди ділянок у межах прибережних захисних смуг, яка базується на вказаному порядку, не можна визнати правомірною. Положення ст. 88 Водного кодексу про те, що прибережні смуги встановлюються за окремими проектами землеустрою, говорить про те, що такі смуги у цих проектах визначаються за критеріями віддалення від води, встановленими частиною 2 ст. 60 Земельного кодексу та ст. 88 Водного кодексу. Проте органи місцевого самоврядування та виконавчої влади до землевпорядної документації вносять ділянки, які прилягають до води всупереч вимог, про що свідчать численні судові позови на предмет обмеження власниками цих ділянок вільного доступу до пляжної зони та прибережних смуг.

Водночас встановлений вищезазначеним Порядком механізм відчуження ділянок зі складу прибережних захисних смуг не може бути визнаний правомірним у частині визнання права на таке відчуження на підставі внесення їх до землевпорядної документації, оскільки цей Порядок є підзаконним

нормативно-правовим актом, який за імперативною силою дії закону має відповідати нормам законів, серед яких норми Водного та Земельного кодексів. Тому норми прибережних захисних смуг, встановлені законодавчими актами та правовий режим користування ними у частині обмежень не дозволяють вносити такі ділянки в окремі проекти землеустрою із подальшим їх викупом чи орендою із метою приватної забудови та інших неправомірних видів використання.

Враховуючи значну соціальну небезпеку наслідків правопорушень у даній сфері суспільних відносин та з метою уникнення використання нормативно-правових актів для санкціонування правопорушень ми пропонуємо встановити кримінальну відповідальність за винесення неправомірних рішень представниками органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо відчуження ділянок у прибережних захисних смугах з порушенням норм, встановлених частиною 2 ст. 60 Земельного кодексу та ст. 88 Водного кодексу. Відповідальність має охоплювати склади злочинів, у структурі яких передбачений умисел щодо внесення до землевпорядної документації земельних ділянок у межах прибережних захисних смуг з метою подальшого надання права власності на такі ділянки фізичним та юридичним особам для їх неправомірного використання, передбаченого обмеженнями, встановленими частиною 2 ст. 60 Земельного кодексу України та ст. 88 Водного кодексу України.

Перспективою подальших досліджень є наукове осмислення необхідності встановлення адміністративної та господарсько-правової відповідальності суб'єктів господарської діяльності, які проводять господарську діяльність на території прибережних захисних смуг, що в цілому дозволить створити надійне правове поле для дотримання законності у даній сфері правовідносин.

Література

1. Водний кодекс України від 06 червня 1995 р. № 213/95-ВР із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр>
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page>
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Лист Міністерства юстиції України «Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними

актами» від 30 січня 2009 р. № Н-35267-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v3526323-09>

5. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Порядку погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок» від 05 листопада 2004 р. № 434 із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1470-04>.

6. Постанова Верховного суду України від 24 грудня 2014 р. при розгляді справи № 6-206цс14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/6521C24E213BED5EC2257DC1004640EE](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/6521C24E213BED5EC2257DC1004640EE).

Аннотация

Использование прибрежных защитных полос часто свидетельствует о нарушении принципа, согласно которому пользование землей осуществляется на основе одинакового применения правовых норм ко всем субъектам правоотношений. Нарушение заключается в игнорировании принципа императивности правовых норм. Предлагается установить уголовную ответственность за вынесение заведомо неправомерных решений об отчуждении земельных участков в прибрежных защитных полосах.

Ключевые слова: прибрежные защитные полосы, принцип императивности, нарушения, Водный кодекс, отчуждение земли, уголовная ответственность.

Abstract

Often using of coastal protection zones reveals the violations of the principle according to which the using of the land is based on the equal application of the law towards all legal entities. Violation is to disregard the imperative principle. It is proposed to establish criminal responsibility for the making of knowingly illegitimate decisions on alienation of land in the coastal protection zones.

Key words: coastal protection zones, the imperative principle, violations, the Water Code, the alienation of land, criminal responsibility.