

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ПРИБЕРЕЖНИХ ЗАХИСНИХ СМУГ МОРІВ В УКРАЇНІ

Статья посвящена исследованию особенностей порядка использования и охраны прибрежных защитных полос морей в Украине. Проводится общий анализ тех правовых элементов защиты морей в Украине, которые на сегодня сформированы. Рассмотрены основные виды нарушений земельного и природоохранного законодательства при использовании прибрежных защитных полос в приморских городах, установлены причины таких нарушений и пути их предотвращения и устранения. Результаты исследования позволили сформулировать теоретические выводы по исследуемой проблематике и практические рекомендации по усовершенствованию законодательства о прибрежных защитных полосах морей в Украине.

The article is devoted to the research peculiarities of the order use and protection of coastal strip of the seas in Ukraine. In clause the general review of legal elements of protection of the seas in Ukraine which is done were generated on today's. Principal kinds of violations of land and nature protection legislation while using coastal strip of the seas in the seaside towns are considered, their reasons are established and the ways of overcoming are pointed out. Theoretical conclusions on the investigated problems and practical suggestions on improvement of the Ukrainian legislation about the coastal strip of the seas are formulated.

Останнім часом Чорноморський регіон став важливим елементом економічної і геополітичної структури світового співтовариства, і роль його у ХХІ столітті зростатиме. Однак екосистема Чорного моря перебуває в передкризовому стані. Серед сучасних проблем екологічного стану Чорного моря виділяють: значний рівень забруднення морських вод, загроза здоров'ю населення і втрати біологічного різноманіття та біологічних ресурсів моря, зменшення обсягів вилову риби та заготівлі морепродуктів, зниження якості морських рекреаційних ресурсів, руйнування морського берега та інтенсифікація негативних геологічних процесів, деградація прибережної смуги, відсутність системи інтегрованого управління природокористуванням у прибережній смузі [1].

Екологічні проблеми найбільш гостро стали відчуватись у приморській смузі та шельфовій зоні моря. Особливої уваги ви-

має проблема раціонального використання приморських зон. Екосистеми морського узбережжя є надзвичайно вразливими і чутливими до антропогенного впливу. Через велику щільність населення, рекреаційну привабливість, забудову узбережжя базами відпочинку, спорудами тимчасової та стаціонарної забудови, наслідки антропогенного навантаження на прибережні морські території набувають загрозливих тенденцій, що призводить до втрати біотичного та ландшафтного різноманіття, знищення місць існування тварин і рослин. Розв'язання цих проблем потребує комплексного інтегрованого підходу, коли, з одного боку, враховуються інтереси соціально-економічного розвитку, а з іншого мінімізується антропогенне навантаження на прибережні морські екосистеми. Світовий досвід свідчить: морські та лиманно-гирлові узбережжя слід розглядати як унікальний та безцінний регіональний та загальнодержавний ресурс [2]. Його використання вимагає жорсткого нормування і регламентації. У цих умовах набуває особливої актуальності дослідження усіх аспектів правового режиму прибережних захисних смуг морів в Україні та законодавче врегулювання запровадження системи інтегрованого управління природокористуванням у межах прибережної смуги морів.

У еколого-правовій літературі України за часів існування незалежності української державності спостерігалися лише фрагментарні дослідження окремих питань правової охорони морів в Україні. Окремі питання ставились і розроблялись у роботах В. І. Андрейцева, Ю. О. Вовка, А. П. Гетьмана, І. І. Каракаша, С. А. Лихачова, І. М. Потапчука, Ю. С. Шемшученка та інших вчених. Крім того, чинні в Україні нормативно-правові акти недостатньо відображають природно-господарську специфіку прибережної смуги і відстають від потреб її стійкого розвитку та забезпечення умов для цілісного, комплексного підходу до вирішення її проблем. Існуюче правове поле України містить лише загальні положення, що стосуються окремих аспектів забезпечення інтегрованого управління прибережною смугою морів, що значно ускладнює реалізацію еколого-правових норм на практиці.

Чинне законодавство України сформувало на сьогоднішній день цілу низьку елементів правової охорони морів. Правова система охорони морів створена і регулюється нормами чинного Земельного кодексу (ЗК) і Водного кодексу (ВК) з метою мінімізації негативного впливу на морське середовище. До земель водного фонду законодавець відносить землі, безпосередньо покриті во-

дою, і землі, що прилягають до водних об'єктів і використовуються для охорони вод від забруднення, засмічення, а також забезпечують задоволення лікувальних, оздоровчих, рекреаційних, курортних та інших потреб населення.

На земельних ділянках, що прилягають до морів, розміщуються, відповідно до норм Земельного та Водного кодексів: 1) водоохоронні зони (п. 2 ст. 58 ЗК, ст. 87 ВК); 2) прибережні захисні смуги (ст. 60 ЗК, ст. 88 ВК); 3) зони санітарної охорони водних об'єктів (ст. 93 ВК), які становлять систему правової охорони морів України.

Прибережна захисна смуга – це частина прибережної водоохоронної зони, що встановлюється у її межах з метою охорони поверхневих водних об'єктів від забруднення, засмічення та збереження їх водності. Згідно з ч. 3 ст. 60 ЗК розмір та межі прибережної захисної смуги уздовж морів, навколо морських заток і лиманів встановлюється за проектами землеустрою, а в межах населених пунктів – з урахуванням містобудівної документації [3]. Аналогічні положення передбачені ст. 88 ВК України. Щоправда, цієї статтею передбачені інші правила визначення прибережної захисної смуги морів, навколо морських заток та лиманів – “шириною не менше двох кілометрів від урізу води” [4]. Як видається, дане правило не можна застосовувати як таке, що суперечить ст. 60 прийнятого пізніше ЗК України. Отже, ширина прибережної захисної смуги уздовж і навколо указаних водних об'єктів встановлюється за проектом землеустрою, але її ширина не може бути меншою 2 км від урізу води. Розмір і межі цієї смуги в межах населених пунктів встановлюються з додержанням існуючої містобудівної документації.

Прибережні захисні смуги є природоохоронною територією. На цих землях встановлюється особливий правовий режим, який включає певні обмеження ведення господарської діяльності. Прибережні захисні смуги уздовж морів, морських заток і лиманів входять у зону санітарної охорони морів і можуть використовуватися лише для будівництва санаторіїв та інших лікувально-оздоровчих закладів, з обов'язковим централізованим водопостачанням і каналізацією. У прибережних захисних смугах уздовж морів, морських заток і лиманів та на островах у внутрішніх морських водах забороняється: влаштування полігонів побутових та промислових відходів і накопичувачів стічних вод; влаштування вигребів для накопичення господарсько-побутових стічних вод об'ємом понад 1 кубічний метр на добу; влаштування полів філь-

трації та створення інших споруд для приймання і знезаражування рідких відходів; застосування сильнодіючих пестицидів.

Режим господарської діяльності на земельних ділянках прибережних захисних смуг уздовж морів, морських заток і лиманів і на островах у внутрішніх морських водах встановлюється законом. Контроль за створенням водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також за додержанням режиму використання їх території здійснюється місцевими органами виконавчої влади, виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування, а також органами з питань охорони навколишнього природного середовища.

Проте, всупереч вимогам законодавства, у багатьох приморських містах України не здійснені заходи щодо визначення розмірів та меж водоохоронних зон, не розроблені проекти та не винесені у натурі (на місцевості) межі прибережної захисної смуги Чорного моря та смуги відведення. Скориставшись невизначеністю і відсильним характером кодифікованих природноресурсових кодексів, міські ради видають численні підзаконні нормативні акти, на підставі яких землі оздоровчого призначення і природоохоронні території вже не відносяться до таких і, відповідно, можуть передаватися у власність громадянам для будівництва і обслуговування житлових будинків. На підставі зазначених рішень змінюється цільове призначення земельних ділянок оздоровчого та рекреаційного призначення на землі житлової та громадської забудови. Зазначені порушення тягнуть за собою ніби то “законні” рішення місцевих органів влади про відчуження земельних ділянок, зміну їх юридичного статусу, а в кінцевому результаті – зменшення рекреаційного, оздоровчого та природно-заповідного фонду. У водоохоронних зонах Чорного моря здійснюється масова забудова земель міста при відсутності проектів відведення земельних ділянок для будівництва, позитивних висновків експертиз, необхідних погоджень та дозволів природоохоронних, санітарних органів та інспекцій архітектурно-будівельного контролю. При відсутності юридично встановлених меж прибережної захисної смуги Чорного моря на узбережжі, в межах міста Одеси щорічно експлуатуються понад 150 стаціонарних та значна кількість тимчасових торгівельних об’єктів, в тому числі 56 – на піщаних пляжах, а понад 25 – на берегозахисних та першому ярусі берегоукріплювальних споруд. Лише на території “Гідропарку Лузанівка” Суворівського району у прибережній смузі Чорного

моря розташовані 43 торгівельно-розважальні об'єкти, з яких 10 на території парку ім. Котовського [5].

У Криму існує практика забудови узбережжя в межах прибережних захисних смуг т. з. "елінгами" – приміщеннями для збереження маломірних суден, які в дійсності є житловими помешканнями з усіма комунальними зручностями. При цьому не тільки порушується навколишній ландшафт, а й забруднюється навколишнє середовище, знищуються об'єкти рослинного світу, у тому числі унікальні.

Таким чином, з метою додержання вимог земельного та природоохоронного законодавства про прибережні захисні смуги, попередження правопорушень в зазначеній сфері є здійснення заходів щодо визначення розмірів та меж водоохоронних зон, розроблення проектів та винесення у натурі (на місцевості) меж прибережної захисної смуги морів.

З метою запобігання зростанню антропогенного тиску на доквілля Чорного моря, сприяння розвитку екологічно небезпечних видів діяльності в Чорноморському регіоні, збереження і відтворення біологічного різноманіття та ресурсів моря, створення сприятливих умов для проживання, оздоровлення та відпочинку населення у 1994 році була прийнята Конвенція про захист Чорного моря від забруднення, яку ратифікували причорноморські країни: Болгарія, Грузія, Росія, Румунія, Туреччина та Україна. Відповідно до Стратегічного Плану Дій для відновлення та захисту Чорного моря, ухваленого Міністерською Конференцією (м. Стамбул, Туреччина, 1996) і підписаною всіма причорноморськими державами, у тому числі Україною, кожна причорноморська країна має сприяти ухваленню та впровадженню законодавчих та інших інструментів інтегрованого управління прибережною смугою морів.

Запобігання забрудненню Чорного й Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану входить до числа основних національних пріоритетів у галузі охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року" від 17 жовтня 2007 року № 880-р однією з основних цілей національної екологічної політики є припинення втрат біота ландшафтного різноманіття, формування екомережі, розвиток заповідної справи [6]. Так, наприклад, передбачається зниження

рівня забруднення Азовського і Чорного морів, відновлення морських екосистем, охорону і збереження морського біо- та ландшафтного різноманіття; розроблення схеми функціонального зонування прибережної смуги морів та визначення територій придатних для різних видів господарської та природоохоронної діяльності, формування екомережі.

У Загальнодержавній програмі формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки, затвердженій Законом України від 21 вересня 2000 року прибережні захисні смуги є одними зі складових структурних елементів екологічної мережі [7]. Загальнодержавною програмою охорони і відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, затвердженій Законом України від 22 березня 2001 року передбачено створення системи інтегрованого управління прибережною смугою морів, як одного з пріоритетних напрямів вирішення основних проблем екологічного стану Чорного і Азовського морів [8]. Так, на першому етапі створення цієї системи передбачається: встановлення меж прибережної смуги морів; розроблення схеми функціонального зонування прибережної смуги з визначенням територій, придатних для різних видів господарської діяльності; розроблення принципів управління та поліпшення економічного механізму природокористування; розроблення відповідної нормативно-законодавчої бази з метою утворення і функціонування спеціальних зон, розташованих вздовж узбережжя Азовського і Чорного морів. На другому етапі передбачається: розроблення принципів державної політики і стратегії інтегрованого управління прибережною смугою морів та плану заходів щодо їх реалізації; розвиток в межах прибережної смуги лише екологічно сумісних галузей господарства.

До першочергових цілей формування політики і стратегії інтегрованого управління прибережною смугою морів в Україні слід віднести: визначення прибережної смуги морів у системі державного управління як спеціальної природно-господарської зони; прийняття закону України «Про прибережну смугу морів» і введення механізмів забезпечення його дії; просторова делімітація прибережної смуги морів та її відповідне правове оформлення; проведення цільової політики включення дій, пов'язаних з вирішенням проблем прибережних смуг морів, до національних і регіональних планів соціально-економічного розвитку; введення спеціальної системи національних екологічних стандартів, що застосовуються в прибережній смузі морів; створення урядової ко-

ординаційної комісії з проблем прибережної смуги морів України; формування регіональних служб з інтегрованого управління прибережною смугою морів у складі Ради Міністрів АР Крим, державних адміністрацій Одеської, Миколаївської, Херсонської, Запорізької, Донецької областей та міста Севастополя; забезпечення взаємодії національної системи інтегрованого управління прибережною смугою морів з системами інтегрованого управління прибережними смугами морів інших причорноморських країн.

Одним з найбільш ефективних інструментів інтегрованого управління прибережною смугою морів безумовно є визначення правових, організаційних, науково-практичних засад щодо забезпечення комплексного інтегрованого управління прибережною смугою Чорного та Азовського морів з врахуванням інтересів соціально-економічного розвитку регіону, запобігання та мінімізація несприятливого впливу на стан довкілля.

У правовій літературі (І. М. Потапчук) висловлюються слушні пропозиції щодо формування комплексного об'єкту правової охорони – прибережної смуги водного об'єкту (зокрема, моря), що включала б у себе води, земельну ділянку під ними та прилеглу територію берега. Це дозволить комплексно вирішувати питання правової охорони. Інститут законодавства у сфері формування прибережної смуги морів є комплексним та інтегрованим, але оскільки в сучасних умовах його склад недостатній і спеціальних актів щодо цієї сфери немає, то, крім суто земельних і водних нормативних актів, треба створити спеціальні нормативні акти щодо охорони прибережної смуги морів як єдиного із взаємним впливом об'єкта [9].

З метою забезпечення інтегрованого управління прибережною смугою морів, гарантування доступу громадян до узбережжя морів на умовах загального використання, забезпечення збалансованого соціально-економічного використання прибережної смуги морів на основі принципів, які гарантують захист довкілля, збереження ландшафтів, природної, культурної, історичної та археологічної спадщини Міністерством охорони навколишнього природного середовища був розроблений проект Закону «Про прибережну смугу морів» [10]. Він спрямований на визначення головних засад державної політики щодо забезпечення інтегрованого управління прибережною смугою морів на основі узгоджених та скоординованих дій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях із залученням суб'єктів господарювання, громадськості; збереження та забезпечення збалансованого розвитку прибережної смуги морів

з урахуванням закономірності її природних, естетичних ресурсів, особливостей економічного розвитку Азово-Чорноморського регіону. Проект Закону складається з IX розділів та 29 статей і визначає цілі та принципи інтегрованого управління прибережною смугою морів, забезпечення державного управління у цій сфері, зонування прибережної смуги морів, засади щодо планування діяльності в її межах, моніторинг та карти стану природного середовища прибережної смуги морів, контроль за прибережною смугою морів та міжнародне співробітництво у цій сфері.

Законодавче врегулювання запровадження системи інтегрованого управління природокористуванням у межах прибережної смуги морів і введення механізмів забезпечення його дії, сприятиме розв'язанню комплексу проблем щодо поліпшення соціально-економічних умов населення прибережних смуг морів, стабілізації екологічної ситуації в Азово-Чорноморському регіоні, збереженню та відтворенню природних ресурсів моря. Крім того, найважливішим напрямком удосконалення територіальної організації має стати функціональне зонування території прибережної смуги, що дасть змогу зменшити конфліктність природокористування, забезпечити можливість застосування диференційованих підходів до організації природокористування в межах окремих функціональних зон та забезпечити раціональне використання її території та ресурсів.

Література:

1. Лихачов С. А. Проблеми охорони морського середовища та надзвичайні ситуації на Чорному морі // Екологія і суспільство: Збірник наукових праць Університету екологічних знань Одеської державної наукової бібліотеки ім. М. Горького. – О.: ОДНБ, 2005. – 134 с.
2. Управление морской береговой зоной Украины. Проблемы развития, концептуальные поиски / Круглякова Л. Л., Степанов В. Н. и др. – Одесса: УМАОИ «Консалтинг», 1998. – 167 с.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
4. Водний кодекс України: прийнятий 6 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
5. Иванова Є. О. Основні причини порушень законодавства при використанні земель у містах // Актуальні проблеми держави та права: Зб. наук. пр. – Вип. 24. – Одеса: Юридична література, 2005. – С. 331-334.

6. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 року № 880-р // Офіційний сайт Верховної Ради України (<http://zakon.rada.gov.ua>).
7. Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки. Затверджена Законом України від 21 вересня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.
8. Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів. Затверджена Законом України від 22 березня 2001 року // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 78.
9. Потапчук І. М. Прибережна смуга морів як елемент правової охорони морів в Україні // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2005. – Випуск 65-66. – С. 100-102.
10. Проект Закону України «Про прибережну смугу морів» // Веб-сайт Міністерства охорони навколишнього природного середовища (www.menr.gov.ua).

*Середа Г. Г., Інститут законодавства
Верховної Ради України*

МОРСЬКА КРИМІНАЛЬНА ЮРИСДИКЦІЯ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Проблема роста преступности на море обуславливает необходимость принятия срочных мер по созданию эффективного правового механизма профилактики, противодействия, расследования и привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении преступлений на море. Угроза международному миру и безопасности судоходства не имеет границ и приобретает глобальный характер. В этой связи одним из наиболее актуальных вопросов является определение условий, оснований и процедурных режимов осуществления государством своей уголовной юрисдикции в отношении морских преступлений, целью которого является борьба с безнаказанностью виновных в совершении актов пиратства, разбоя, террористических актов и других преступлений на море.

Permanent expansion of maritime crime determines an urgent need in developing an effective legal mechanism of prevention, counteraction,