

Резюме

Шериун С. Н. Категория «оценка» и ее применение в контексте с другими эколого-правовыми категориями.

В статье исследуются вопросы применения термина «оценка» в экологическом законодательстве, показывается значение экологической оценки для решения задач охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, раскрывается правовой механизм оценочной деятельности в данной сфере. Рассматривается соотношение терминов «экологическая оценка», «оценка воздействия на состояние окружающей среды». Освещаются проблемы использования термина «оценка» в контексте с другими правовыми категориями (в частности, с терминами «среда», «окружающая природная среда», «окружающая среда»). Обосновывается целесообразность введения в законодательную практику термина «окружающая среда» (вместо термина «окружающая природная среда») как наиболее подходящего для употребления в данной сфере правового регулирования. Под этим углом зрения анализируется действующий Закон Украины «Об охране окружающей природной среды», который безнадежно устарел и в новой редакции должен воспринять концепцию охраны окружающей среды.

Ключевые слова: экологическое законодательство, оценка, окружающая среда, окружающая природная среда, воздействия на состояние окружающей среды, охрана окружающей среды.

Summary

Shershun S. Category «evaluation» and its application in the context of other ecological and legal categories.

This article investigates the question of the application of the term «evaluation» of environmental legislation, showing the value of the environmental assessment to meet the challenges of environmental protection, environmental safety, reveals the legal mechanism of assessment activities in this area. We consider the ratio of the terms «environmental assessment», «evaluation of the impacts on the environment». Highlights the problems of using the term «evaluation» in the context of other legal categories (including the terms «environment», «environment», «environmental»). We have expediency of the legislative practice of the term «environment» (instead of the term «natural environment») as being most suitable for use in this area of legal regulation. From this perspective, analyzes the current Law of Ukraine «On Environmental Protection», which is hopelessly outdated and new wording would have to accept the concept of environmental protection.

Key words: environmental legislation, assessment, environment, environment, impacts on the environment, protection of the environment.

Отримано 9.04.2014

УДК 349.41

А. В. НАГРЕБЕЛЬНИЙ

Андрій Володимирович Нагребельний, молодший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ЗЕМЛІ ВОДООХОРОННИХ ЗОН ТА ПРИБЕРЕЖНИХ ЗАХИСНИХ СМУГ ЯК ПОТЕНЦІЙНИХ ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Подальший розвиток промислового та аграрного виробництва, його інтенсифікація значною мірою актуалізують як проблему правової охорони земель водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, так і проблему державно-приватного партнерства у використанні вказаних земель, на яких законодавчо встановлений режим обмеженої господарської діяльності.

Сучасна земельно-правова та еколого-правова доктрина потребує здійснення системних досліджень правового режиму земель водоохоронних зон та прибережних захисних смуг з метою виявлення стану його правового та організаційного забезпечення, визначення доцільності та можливості вдосконалення правового регулювання земельних та екологічних відносин у цій сфері.

Окремі питання земельних та екологічних правовідносин в межах водоохоронних зон та прибережних захисних смуг висвітлювали у наукових працях відомих вітчизняних вчених-правознавців В. І. Андрейцева, П. Ф. Кулинича, М. В. Краснової, Н. Р. Малишевої, В. В. Носіка, О. О. Погрібного, О. В. Роговенка, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та ін.. Натомість комплексно правовий режим земель прибережних захисних смуг та водоохоронних зон як можливих об'єктів державно-приватного партнерства в Україні спеціально не досліджувався.

Метою даної статті є визначення особливостей правового режиму земель водоохоронних зон та прибережних захисних смуг, стан його законодавчого врегулювання та перспективи вдосконалення з огляду на необхідність вирішення проблем екологічної безпеки водних ресурсів та їх якості, а також потенційних можливостей залучення інвестиційних та інноваційних ресурсів на засадах державно-приватного партнерства.

Згідно чинного законодавства України водоохоронна зона являє собою природоохоронну територію регульованої господарської діяльності, що створюється для підтримання сприятливого режиму водних

об'єктів, попередження їх забруднення, засмічення і вичерпання, знищення навколишніх рослин і тварин, а також зменшення коливань стоку вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм. До складу цих зон входять: заплави річки, перша надзаплавна тераса, бровки і круті схили берегів, а також прилеглі балки та яри.

Земельним законодавством України передбачено, що водоохоронні зони відносяться до земель водного фонду, які є самостійною складовою земель України. До їх складу належать землі, зайняті: морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами; прибережними захисними смугами вздовж цих водних об'єктів; гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами, а також землі, виділені і під смуги відведення для них; береговими смугами водних шляхів. Вказаний перелік земель є вичерпним, а правовий режим їх використання та охорони визначається переважно нормами земельного законодавства України.

Статтею 88 Водного кодексу України¹ визначено, що 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. Вони встановлюються по берегах річок та навколо водойм уздовж урізу води (у межений період) шириною: а) для малих річок, струмків і потічків, а також ставків площею менше 3 гектарів – 25 метрів; б) для середніх річок, водосховищ на них та ставків площею більше 3 гектарів – 50 метрів; в) для великих річок, водосховищ на них та озер – 100 метрів. При цьому, якщо крутизна схилів перевищує три градуси, мінімальна ширина прибережної захисної смуги подвоюється. Уздовж морів та навколо морських заток і лиманів встановлюється прибережна захисна смуга шириною не менше двох кілометрів від урізу води. Водним кодексом України передбачено, що прибережні захисні смуги встановлюються на земельних ділянках всіх категорій земель, крім земель морського транспорту. Землі цих смуг перебувають у державній або комунальній власності і можуть надаватися в користування лише для цілей, визначених законодавством України.

Варто зазначити, що у межах прибережної захисної смуги встановлюється пляжна зона, яка являє собою прилеглу до урізу води частину прибережної смуги уздовж морів, навколо морських заток і лиманів з режимом обмеженої господарської діяльності. Ширина пляжної смуги визначається залежно від ландшафтно-формуючої діяльності моря, але не менше 100 метрів від урізу води, що включає: а) території, розташовані між лінією максимального відпливу та лінією максимального напливу хвиль, зареєстрованих під час найсильніших штормів, а також територію берега, яка періодично затоплюється хвилями; б) прибережні території – складені піском, гравієм, камінням, ракушняком, осадовими породами, що сформувалися в результаті діяльності моря, інших природних чи антропогенних факторів; в) скелі, інші гірські утворення.

Правовий режим земель пляжної зони як об'єктів державно-приватного партнерства характеризується тим, що користування нею у межах прибережної захисної смуги морів та навколо морських заток і лиманів здійснюється з дотриманням вимог щодо охорони морського середовища, прибережної захисної смуги від забруднення та засмічення і вимог санітарного законодавства. До узбережжя морів, морських заток і лиманів у межах пляжної зони має бути забезпечений безперешкодний і безоплатний доступ громадян для загального водокористування, крім земельних ділянок, на яких розташовані гідротехнічні, гідрометричні та лінійні споруди, санаторії та інші лікувально-оздоровчі заклади, дитячі оздоровчі табори. У разі надання права користування пляжною зоною користувачі зобов'язані забезпечити безперешкодний та безоплатний прохід уздовж берега моря, морської затоки чи лиману.

На островах встановлюється режим обмеженої господарської діяльності, передбачений для прибережних захисних смуг. Режим використання об'єктів і територій природно-заповідного фонду, розташованих у межах прибережної смуги морів та навколо морських заток і лиманів, регулюється Законом України «Про природно-заповідний фонд України».

Статтею 90 Водного кодексу України також передбачено, що прибережна захисна смуга уздовж морів, морських заток і лиманів входить у зону санітарної охорони моря і може використовуватися лише для будівництва військових та інших оборонних об'єктів, об'єктів, які виробляють енергію за рахунок використання енергії вітру, сонця і хвиль, об'єктів постачання, розподілу, передачі (транспортування) енергії, а також санаторіїв, дитячих оздоровчих таборів та інших лікувально-оздоровчих закладів з обов'язковим централізованим водопостачанням і каналізацією, гідротехнічних, гідрометричних та лінійних споруд.

Згідно статті 60 Земельного кодексу України² прибережні захисні смуги встановлюються на земельних ділянках усіх категорій земель, крім земель морського транспорту. Межі встановлених прибережних захисних смуг і пляжних зон зазначаються в документації із землеустрою, кадастрових планах земельних ділянок, а також у містобудівній документації. При цьому у межах пляжної зони цих смуг заборонено будівництво будь-яких споруд, крім гідротехнічних, гідрометричних та лінійних.

Відповідно до чинного законодавства України прибережні захисні смуги відносяться до природоохоронних територій. На цих землях, встановлений особливий правовий режим, що включає певні обмеження або заборони ведення господарської діяльності, які обумовлені відповідними видами водних об'єктів.

Режим господарської діяльності на землях водоохоронних зон, як об'єкти потенційного державно-приватного партнерства, встановлений ст. 87 Водного кодексу України і постановою Кабінету Міністрів України від 8 травня 1996 р., якою затверджений Порядок визначення розмірів і меж водоохоронних зон і режиму ведення господарської діяльності в цих зонах³.

У контексті питань даної статті необхідно зазначити, що відносини у сфері державно-приватного партнерства, врегульовані спеціальним законодавчим актом – Законом України Закон від 01 липня 2010 р.

№ 2404-VI «Про державно-приватне партнерство»⁴. Відповідно до закону державно-приватне партнерство визначається як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому даним Законом та іншими актами законодавства України. На даний час такими актами є: постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства» від 17 березня 2011 р. № 279, «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» від 11 квітня 2011 р. № 384, а також постанова Кабінету Міністрів України, якою затверджено Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства від 11 квітня 2011 р. № 384.

До ознак державно-приватного партнерства законом віднесено:

а) забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; б) довготривалість відносин (від 5 до 50 років); в) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; г) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, незаборонених законодавством.

Державно-приватне партнерство може застосовуватися у всіх видах діяльності за виключенням тих видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям.

Визначення, ознаки державно-приватного партнерства, а також види діяльності, де партнерство може бути застосованим, є досить широкими та не передбачають зосередження, перш за все, на завданнях, які ставить перед собою публічний сектор. Щодо форм здійснення державно-приватного партнерства, то вони не обмежуються за виключенням того, що дія закону про державно-приватне партнерство не поширюється на угоди про розподіл продукції.

Об'єктами державно-приватного партнерства визначаються об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим. Передача об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, приватному партнеру для виконання умов договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера.

Такі об'єкти підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства. Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках державно-приватного партнерства, належить державному партнеру.

Законодавством про державно-приватне партнерство передбачено наступні джерела фінансування такого партнерства: 1) фінансові ресурси приватного партнера; 2) фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку; 3) коштів державного та місцевих бюджетів; 4) інших джерел, не заборонених законодавством.

Рішення про здійснення державно-приватного партнерства приймається наступним чином: органи влади або особи, які можуть бути приватними партнерами, готують пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства, які подаються до органу, уповноваженого Кабінетом Міністрів України або на розгляд відповідних місцевих рад в залежності від належності об'єкту партнерства. У даному випадку таким об'єктом можуть бути, окрема, пляжні зони.

Наступним етапом має бути аналіз ефективності державно-приватного партнерства та виявлення можливих ризиків, пов'язаних з його реалізацією.

Виявлення видів ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ризиками, здійснюється відповідно до методики, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року №232. Порядок загального аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства визначається постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. №384. Обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства повинне проводитись за результатами відповідного аналізу.

Визначення приватного партнера для укладення договору (договорів) у рамках державно-приватного партнерства здійснюється виключно на конкурсних засадах, крім випадків, передбачених законом.

Укладення договору в рамках державно-приватного партнерства здійснюється органом, який прийняв рішення про здійснення партнерства з переможцем конкурсу на умовах, встановлених конкурсом з визначення приватного партнера.

Отже, норми чинного законодавства України та конкретні договірні форми дають можливість застосувати потенціал державно-приватного партнерства у галузі ефективного використання земель водоохоронних зон та прибережних захисних смуг (передусім це стосується пляжних зон), розвитку необхідної інфраструктури на цих землях та здійснення належних природоохоронних заходів. Водночас реалізації такої можливості, як показують дослідження та аналіз правозастосовчої практики, потребує внесення змін і доповнень до земельного та водного законодавства України в частині правового режиму водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, посилення державного контролю в сфері охорони і раціонального використання земель вказаних зон і смуг.

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №24. – Ст. 189.

² Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3–4. – Ст. 27.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №24. – Ст. 11.

⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №40. – Ст. 524.

Резюме

Нагребельний А. В. Землі водоохоронних зон та прибережних захисних смуг як потенційних об'єктів державно-приватного партнерства.

Досліджується правовий режим земель водоохоронних зон та прибережних захисних смуг як потенційних об'єктів державно-приватного партнерства в Україні. Визначені особливості даного режиму з урахуванням вимог екологічної безпеки водних ресурсів та умови ефективного використання і охорони вказаних земель на засадах державно-приватного партнерства. Запропоновано й обґрунтовано необхідність посилення державного контролю у цій сфері та внесення змін і доповнень до чинного законодавства з цих питань.

Ключові слова: земельні правовідносини, правовий режим, водоохоронна зона, прибережна захисна смуга, державно-приватне партнерство.

Резюме

Нагребельный А. В. Земли водоохраных зон и прибрежных защитных полос как потенциальные объекты государственно-частного партнерства.

Исследуется правовой режим земель водоохраных зон и прибрежных защитных полос как потенциальных объектов государственно-частного партнерства в Украине. Определяются особенности данного режима с учетом требований экологической безопасности водных ресурсов, а также условия эффективного использования и охраны указанных земель на основе государственно-частного партнерства. Предложено и обосновано необходимость усиления государственного контроля в этой сфере, а также внесения изменений и дополнений в действующее законодательство по этим вопросам.

Ключевые слова: земельные правоотношения, правовой режим, водоохранная зона, прибрежная защитная полоса, государственно-частное партнерство.

Summary

Nagrebelyny A. Lands water protection zones and the coastal shelterbelts as potential public-private partnerships.

Investigate the legal status of land and water protection zones the coastal shelterbelts as potential objects of public-private partnership in Ukraine. Defines the features of this mode with the requirements of ecological safety of water resources, as well as conditions for effective use and protection of these lands on the basis of public-private partnership. Proposed and justified the need for increased state control in this area, as well as alterations and additions to existing legislation on these issues.

Key words: land relations, the legal regime, water protection zone, the coastal protection zone, a public-private partnership.

Отримано 11.04.2014