

# ОТРАСЛИ ПРАКТИКИ

РАЗДЕЛ ПРАКТИЧЕСКИХ СОВЕТОВ

## Берега ближнего своего

Нормативное регулирование согласования и утверждения водоохранных зон усложняют процесс разработки проектов с соблюдением законных прав владельцев земельных участков



Прибрежные защитные полосы — территория, требующая разработки отдельного проекта в порядке, отличном от процедуры формирования земельного участка водного фонда

**София СЛЕСАРЕНКО**

Специально для «Юридической практики»

Согласно статье 1 Водного кодекса (ВК) Украины, прибрежная защитная полоса (ПЗП) — это часть водоохранной зоны (ВЗ) соответствующей ширины вдоль реки, моря, около водоемов, для которой установлен более строгий режим хозяйственной деятельности, чем на остальной территории ВЗ.

Вместе с тем часть 1 статьи 88 ВК Украины нечетко формулирует правовой статус ПЗП, что дает основания определять ее как земельный участок в границах ВЗ, создающийся в целях охраны водных объектов. Такое мнение бытует в том числе в связи с некорректным изложением статьи 59 Земельного кодекса (ЗК) Украины, которой по аналогии с отдельными нормами ВК Украины предусмотрено отведение земельных участков ПЗП в пользование.

### Необъятная земля

При буквальном следовании таким законодательным нормам согласование проекта ПЗП будет осуществляться в порядке процедуры, предусмотренной для отвода земельного участка (статьи 118, 123 ЗК). Такая трактовка норм не только не соответствует другим нормам законодательства, но и нецелесообразна с практической точки зрения. Ведь отвод земельного участка шириной 2 км, предусмотренного в качестве водоохранной территории вокруг морей и морских каналов, возможен разве что в степных условиях, какие нечасто встретишь на побережье.

Действительно, нормами части 3 статьи 93 ЗК Украины запрещается предоставлять в аренду участки, расположенные в границах ПЗП, кроме случаев, предусмотренных законом, что прямо свидетельствует о возможности нахождения других участков на территории ПЗП. Таким образом, при комплексном анализе норм земельного и водного законодательства ошибочность отождествления ПЗП ➔ с. 12

## ВОДНОЕ ПРАВО

# Берега ближнего своего

Нормативное регулирование согласования и утверждения водоохраных зон усложняют процесс разработки проектов с соблюдением законных прав владельцев земельных участков



София  
СЛЕСАРЕНКО

← с. 11 с земельными участками очевидна.

## Коллизия целевого назначения

Кроме того, конструкция, содержащаяся в части 1 статьи 88 ВК Украины, «выделение земельных участков под прибрежные защитные полосы в границах водоохраных зон» зачастую не разъясняется доктринальными источниками, поясняющими законодательные положения. Однако подобная формулировка непреднамеренно вводит в заблуждение относительно существования такого целевого назначения земель, как «прибрежная защитная полоса», тем более если учесть отнесение статьей 4 ВК Украины, статьей 58 ЗК Украины территорий ПЗП исключительно к категории земель водного фонда. В противовес стоит отметить, что подзаконными нормативными актами в перечне целевых назначений земель водного фонда предусмотрено «обустройство и уход за прибрежной защитной полосой». При этом совсем не обязательно, чтобы размеры участка с таким целевым назначением соответствовали нормативам размеров площадей, установленных для вышеупомянутых водоохраных зон.

Хотя ПЗП и не отводятся в порядке отвода земельных участков, это не исключает необходимость разработки и утверждения для них проекта.

В соответствии со статьей 88 ВК Украины и статьей 60 ЗК Украины ПЗП устанавливаются по землеустроительным проектам. Следует отметить, что эти проекты отличны от проектов ВЗ и не являются их составной частью, несмотря на то, что границы их территорий часто совпадают.

К сожалению, законодательством урегулирован лишь порядок разработки и согласования проектов ВЗ, в то время как единственным нормативно-правовым актом, регламентирующим порядок разработки проектов ПЗП, остается СОУ 00032632-005:2009 «Землеустройство. Проекты

землеустройства относительно создания водоохраных зон. Правила разработки», утвержденный приказом Госкомзема № 375 от 17 июля 2009 года (Стандарт), который отождествляет правила разработки двух видов документации и при этом не подвергался изменениям в динамике развития соответствующих правоотношений.

До вступления в силу Закона Украины

ПЗП исключительно по землеустроительным проектам.

Кроме того, Госземагентство Украины информационным письмом № 1649/0/1-5/13 от 18 февраля 2013 года подтвердило установление прибрежной защитной полосы только по отдельно разработанным проектам. Такая позиция высказана также представителями Госводагентства



Согласно Стандарту заказчиками проектов ПЗП остаются органы водного хозяйства и специально уполномоченные органы

«О внесении изменений в Водный и Земельный кодексы Украины относительно прибрежных защитных полос» от 2 декабря 2010 года некоторые эксперты в области земельного права пытались доказать возможность «автоматического» установления границ ПЗП за пределами населенных пунктов. Их позиции основывались на том, что в пределах населенных пунктов установления границ ПЗП требует учета градостроительных условий, чем и обуславливается необходимость проекта. Данная теория была окончательно опровергнута вышеупомянутым законом, которым определено установление границ

Украины согласно письму № 447/9/11-13 от 30 января 2013 года.

## Порядок разработки

До внесения изменений 15 февраля 2012 года в постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка установления размеров и границ водоохраных зон и режима ведения хозяйственной деятельности в них» от 8 мая 1996 года № 486 (постановление № 486) инициаторами разработки проектов ВЗ оставались органы водного хозяйства и другие специально уполномоченные органы. Сегодня, с принятием новой редакции пункта 5 постановления № 486, проекты этих зон разрабатываются по инициативе физических и юридических лиц, согласовываются с владельцами земли, землепользователями, органами Министерства экологии и природных ресурсов, Госводагентством и территориальными органами Госземагентства, а на территории АР Крым — с органами исполнительной власти АР Крым по вопросам экологии и природных ресурсов, водного хозяйства и земельных ресурсов и утверждаются соответствующими местными органами исполнительной власти или исполнительными комитетами советов.

При этом изменения не коснулись разработки проектов ПЗП. Согласно Стандарту, заказчиками проектов ПЗП остаются органы водного хозяйства и специально уполномоченные органы.

Еще до внесения изменений в постановление № 486 не были исключены прецеденты, в которых заказчиками проектов как ВЗ, так и ПЗП выступали именно заинтересованные частные лица. В связи с этим становится очевидной необходимость продублировать изменения перечня указанных субъектов относительно порядка разработки проектов ПЗП.

Необходимо отметить, что Стандарт, который не разделяет разработки проектов

ВЗ и ПЗП, является, прежде всего, методическим руководством землеустроителей в разработке соответствующих проектов и в достаточной степени раскрывает некоторые юридические аспекты процедуры. На данный момент именно Стандартом обусловлено соблюдение прав владельцев земельных участков, получивших свои наделы в порядке, предусмотренном законом, на территории ПЗП или иной ВЗ до момента легитимизации этих зон.

В соответствии со Стандартом и постановлением № 486 проекты ПЗП и ВЗ должны учитывать целевое назначение уже существующих в их границах земельных участков.

## В границах строгого режима

Конечно, не стоит в сложившейся ситуации отрицать необходимость защиты прав землепользователей участков, оказавшихся в установленных границах ВЗ (ПЗП). На этот счет Стандартом предполагается возмещение убытков владельцам прав на землю вследствие их ограничения. Сегодня расчеты такого возмещения могут осуществляться по формулам в соответствии с постановлениями КМУ «О порядке определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователям» от 19 апреля 1993 года № 284, «О размерах и Порядке определения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, подлежащих возмещению» от 17 ноября 1997 года № 1279. С учетом того, что Стандарт не может быть достаточным основанием для применения указанных постановлений, в таком качестве можно рассматривать нормы ЗК Украины.

В соответствии со статьей 207 ЗК Украины возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства может быть проведено в связи с исключением сельскохозяйственных угодий, лесных земель и кустарников из хозяйственного оборота вследствие установления охранных, санитарных и других защитных зон. Кроме того, согласно постановлению № 284, основанием для возмещения убытков землепользователям и землевладельцам может быть установление любого ограничения по использованию земельного участка. Поскольку постановление № 284 принято до вступления в силу ЗК Украины, им не урегулированы все возможные случаи причинения правомерного ущерба.

Таким образом, доказательство факта ограничения законных прав владельцев на землю является достаточным основанием для возникновения права на возмещение вследствие правомерного причинения ущерба.

Юридические аспекты проектирования ВЗ (ПЗС) на Украине определены в общей форме, присущей, скорее, научным рекомендациям, но не нормативно-правовым актам. Это приводит к тому, что проектант, не имея однозначной исходной информационной базы для проектирования, опираясь на результаты изысканий, которые могут интерпретироваться в значительном диапазоне значений, фактически получает широкий спектр нечетких (дискреционных) полномочий. С одной стороны, это значительно усложняет сам процесс проектирования, а с другой — позволяет поставить под сомнение и обжаловать любые принимаемые проектные решения. Ведь степень заинтересованности в градостроительном освоении прибрежных территорий бизнес-кругов трудно переоценить. В частности, практиками справедливо критикуется «геометрический» подход к определению прибрежных защитных полос, установленный действующим водным и земельным законодательством, ведь он действительно не позволяет учесть все потенциальные риски экологического и техногенного характера.

СЛЕСАРЕНКО София — младший юрист ЮК Jurimex, г. Киев

## МНЕНИЕ

## Выделить коллизию



Ирина  
СТОЛЯРЧУК,  
младший юрист  
ЮФ Pragma

Существующая сегодня проблема выделения и целевого использования прибрежных полос в первую очередь заключается в отсутствии утвержденных проектов землеустройства, на основании которых и должно происходить выделение этих земель в натуре и установление соответствующих граничных знаков. При этом возникает коллизия: частью 2 статьи 60 ЗК Украины «автоматически» устанавливаются границы прибрежных защитных полос, но для их реального установления в соответствии с частью 3 этой статьи необходимо разрабатывать отдельные проекты землеустройства. В таком случае прибрежные защитные полосы, границы и режим пользования которых

установлены и охраняются законом, фактически не выделены в натуре, что позволяет органам местного самоуправления предоставлять такие земли в частную собственность. При разрешении споров об отмене таких решений апелляционные суды чаще всего склоняются к мысли, что прибрежные защитные полосы устанавливаются по отдельным проектам землеустройства. В случае отсутствия такого проекта считается, что прибрежная защитная полоса не установлена, а значит, решение органа местного самоуправления о передаче такого земельного участка в частную собственность правомерно и отмене не подлежит (решение Апелляционного суда Киевской области от 25 июля 2013 года по делу № 2/359/202/2013).

Поэтому в целях обеспечения соблюдения части 2 статьи 60 ЗК Украины необходимо упростить процедуру выделения прибрежных защитных полос, ввести возможность установления границ прибрежных защитных полос водных объектов без разработки отдельных проектов землеустройства.