

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА  
ЩОДО ВИКОНАННЯ ПРАВОВОГО КОМПОНЕНТУ –  
ПРОЕКТ «СПІВПРАЦЯ ЩОДО ДОВКІЛЛЯ ЧОРНОГО МОРЯ»

Розробка законопроекту про прибережну смугу морів була ініційована Міністерством охорони навколишнього природного середовища близько п'яти років тому, але робота триває до цього часу, що свідчить про складність відповідного завдання. Передусім це відбувається через те, що чинна законодавча база у сфері регулювання є недосконалою, а тому й низькоефективною. В цьому переконує нас практика, а також порівняльний експертний аналіз двох головних законодавчих актів, які безпосередньо регулюють суспільні відносини в сфері використання прибережної смуги морів - Земельного і Водного кодексів. Дублювання і негармонізованість положень цих правових актів спричинює неузгодженості та колізії при ухваленні практичних рішень. Під час розробки законопроекту також було взяте до уваги й проаналізоване достатньо комплексне й деталізоване законодавство у сфері територіального планування, чинне на сьогоднішній день. Варто при цьому зважити на те, що регулювання відносин щодо прибережної смуги морів – це дуже делікатна галузь, перш за все з огляду на врахування різних і часто суперечливих інтересів чисельних зацікавлених сторін. Виходячи з цього, розробка законопроекту про прибережну смугу морів базувалася на наступних ключових принципах, які обговорювалися і були погоджені в рамках правової та міністерської робочої групи:

- Максимальне використання вже чинних правових норм, зокрема, тих, що передбачають різні природоохоронні режими управління різними типами охоронних територій;
- Розвиток комплексного підходу до управління прибережною смугою морів;
- Встановлення диференційованого підходу до регулювання поточної та запланованої діяльності;
- Усунення неузгодженостей та дублювань в положеннях чинних законодавчих актів.

Розробка цього законопроекту також базувалася на ретельному аналізі відповідних документів національного законодавства держав-членів Європейського Союзу та прибережних країн Чорноморського регіону. З цією метою були проаналізовані, зокрема, такі юридичні документи, як: Закон Франції № 86-2 від 03.01.1986р. «Про благоустрій, охорону та освоєння узбережжя»; Декрет-закон Португалії 1990 р. і декрет-закон Португалії 1993 р. стосовно організації, планування та управління прибережною смугою; Надзвичайний ордонанс Румунії № 202 від 18.12.2002 стосовно інтегрованого управління прибережною смугою; Закон Ізраїля від 15.11.2004 «Про охорону навколишнього середовища узбережжя»; Закон Болгарії від 15.06.2007 «Про організацію Чорноморського узбережжя» (вступив в силу 01.01.2008); Закон Греції 2344/40; Морський законопроект Великобританії (04.2008); проект Закону Грузії «Про інтегроване управління прибережною смугою» та ін.

В першому розділі розкривається, яким чином автори Законопроекту відобразили ключові принципи, узгоджені на початку процесу розробки законопроекту, а в другому розділі викладені коментарі стосовно головних проблем, які обговорювалися, а також можливі альтернативні рішення стосовно тих, які були обрані в існуючому Законопроекті.

## 1. Загальні цілі та принципи

**1.1. При визначенні прибережної смуги морів максимально використовувати вже передбачені чинним законодавством України типи охоронних територій вздовж морів і «вписати» їх в контекст Законопроекту, тим самим встановивши ще й додаткові стимули для дотримання законодавства про вже існуючі охоронні території.**

У відповідності із чинним Земельним та Водним кодексами України, вздовж морів (як і вздовж/навколо інших водних об'єктів) встановлюються водоохоронні зони – природоохоронні території регульованої господарської діяльності, межі яких визначаються за проектами землеустрою. В межах цих зон виділяються прибережні захисті смуги, ширина яких не може бути меншою, ніж 2 км, а правовий режим є більш жорстким у порівнянні з іншою частиною водоохоронної зони.

Оскільки на законодавчому рівні в Україні на даний момент межі прибережної морської акваторії не встановлені, запропоновано встановити розмір акваторіальної частини прибережної смуги морів в даному законопроекті. При цьому, враховуючи, що всі типи земель (за їх призначенням) визначаються в Земельному кодексі України (ЗКУ), запропоновано доповнити Кодекс новою нормою про прибережну морську акваторію, а також нормою, яка визначає пляжну зону морів (цього визначення також немає в діючому законодавстві України).

Розробленим в межах Проекту законопроектом спершу було запропоновано визначати суходільну межу прибережної захисної смуги моря по її водоохоронній зоні, а морську – по межі прибережної морської акваторії. При цьому, враховуючи складний досвід визначення різних зон «вручну», тобто за спеціальними проектами землевпорядкування, експерти, які розробили Законопроект, вважали за доцільне розміри більшості зон, які входять до «прибережної смуги морів», визначати безпосередньо в законі. Зокрема, це стосується прибережної морської акваторії, пляжної зони морів, прибережної захисної смуги.

При розробці Законопроекту активно обговорювалась також ідея визначення меж суходільної частини прибережної смуги морів у відповідності з межами адміністративно-територіальних одиниць (на відповідній позиції стояло й Міністерство охорони навколишнього природного середовища, відповідна позиція також була підтримана містобудівниками). Головний аргумент такого підходу – суто практичний: узгодити проектування прибережної смуги морів з відповідними типами планувально-будівельної документації.

Не дивлячись на те, що експерти, які розробили Законопроект, на певному етапі сприйняли позицію Мінприроди як замовника, залишилося внутрішнє переконання у вразливості такого підходу, оскільки «прибережні» адміністративно-територіальні утворення мають значну, хоча і різну за протяжністю, конфігурацією площу, а їх правовий режим не може бути однорідним. Виходячи з цього, встановлення ефективних вимог до режиму прибережної смуги морів буде можливим лише за умови внутрішнього планування і зонування такої смуги, яка може виникати, знову ж таки, «за різними проектами», але ще більш складним та дорогим, ніж розробка проектів встановлення меж водоохоронної зони, які і без того мають бути встановлені за діючим законодавством. Стосовно ж прибережної смуги морів в цілому можуть бути визначені лише певні загальні вимоги декларативного характеру.

## **1.2 Розвиток комплексного підходу управління прибережною смугою морів**

В ролі стрижня інтегрованого управління прибережною смугою морів праві експерти запропонували *проект розвитку прибережної смуги морів* як новий тип планувальної документації, який розробляється на ділянки прибережної смуги морів в межах АРК, прибережних областей, міста Севастополя. За початковим задумом такий проект має застосовуватися безпосереднього, незалежно від його включення до містобудівної та землевпорядної документації. Розробка таких проектів має фінансуватися з державного або місцевого бюджетів на замовлення обласної ради (Верховної Ради АРК, Севастопольської міськради).

Можливість розробки відповідних проектів передбачена Законом України «Про планування і забудову територій» в системі планування територій на загальнодержавному і регіональному рівнях («розробка схем планування окремих частин території України – кількох областей узбережжя Чорного і Азовського морів, міжнародних транспортних коридорів, прикордонних територій та ін.» - частина 3 ст. 5, частина 1 ст. 6 Закону). Землевпорядна документація поки не передбачає можливості розробки таких документів, тому запропоновано доповнити певними нормами Закон «Про землеустрій», так само як і Закон «Про державну експертизу землевпорядної документації», в цій частині.

Нинішнім законопроектом також передбачено всі демократичні процедури розробки, громадської експертизи, обговорення, затвердження відповідних проектів розвитку ПСМ, внесення до них змін та ін.

### **1.3 Встановлення диференційованого підходу для регулювання поточної та планованої діяльності**

Згідно з підходом, застосованим з початку розробки цього Законопроекту, *нове* будівництво на відстані до двох кілометрів від лінії урізу води забороняється до встановлення прибережної смуги моря, а така смуга визначається в проєкті розвитку прибережної смуги морів. Це означає, що якщо немає проєкту, то й не може бути нового будівництва, що має стати потужним стимулом для розробки відповідних проєктів.

До прийняття Закону до існуючих об'єктів ставлення дещо інше: Законопроект передбачає лише обмежене використання територій прибережної смуги морів з дотриманням режиму природоохоронних територій (пляжної зони морів, прибережної захисної смуги, водоохоронної зони, округів санітарної охорони курортів, прибережної морської акваторії та ін.) у відповідності з проєктом використання території прибережної смуги морів. Обмеження господарської діяльності в межах прибережної морської акваторії, пляжних зон, прибережних захисних смуг, водоохоронних зон морів встановлюється законодавством України. Додаткові обмеження можуть встановлюватися конкретним проєктом використання території прибережної смуги морів.

### **1.4 Усунення неузгодженості та часткового дублювання положень чинних законодавчих актів**

Для досягнення цієї мети, формулювання положень нового Законопроекту було доповнене поправками до інших чинних законодавчих документів, а саме:

- Земельного кодексу України,
- Водного кодексу України,
- Закону України «Про землеустрій»,
- Закону України «Про державну експертизу землепорядної документації»,
- Кодексу України про адміністративні правопорушення
- Кримінального кодексу України

Автори Законопроекту, крім того, намагалися дотриматися встановленого Конституцією України правового рівня регулювання тих чи інших питань. Тому в Законопроекті лише в загальному вигляді визначається компетенція центральних органів виконавчої влади в сфері забезпечення інтегрованого управління прибережною смугою морів (ГУПСМ), оскільки регулювання відповідних питань згідно зі статтею 116 Конституції України відноситься до повноважень Кабінету Міністрів України.

## **2. Ключові проблеми та альтернативи**

Традиційно прибережна смуга морів включає територію суходолу, що перебуває під впливом моря, та морську акваторію, що перебуває під впливом суші. Іншими словами, взаємодія між суходільними та морськими екосистемами є ключовою при визначенні прибережної зони.

Важливим є те, що ширина цієї смуги та морської акваторії змінюється в залежності від природи навколишнього середовища і задач управління, а також потребує спеціальної політики розвитку, захисту і підкріплення. Крім того, межі цієї смуги рідко відповідають існуючим адміністративним або планувальним одиницям.

В зв'язку з цим виникає питання про те, що необхідно визначити в законі і з якою метою. Зважаючи на складність і динамічність такого об'єкту, як прибережна смуга морів, було б алогічним намагатися зафіксувати її межі. З іншого боку, з огляду на чинні системи регулювання і планування, необхідно встановити межі території, які б регулювалися за певними правилами. Тому, в статті 2 законопроекту, яка є компромісною, можна було б викласти сферу дії закону, а не встановлювати межі прибережної смуги, які так і залишаються невизначеними.

Що стосується аспектів регулювання, існує розуміння необхідності того, що для використання двокілометрової смуги (прибережна захисна смуга), яка вже передбачена в існуючому законодавстві, мають встановлюватися певні заборони та обмеження. Головна проблема полягає в тому, що ця смуга не була належним чином делімітованою в природі. Тому законопроект передбачає кілька стимулів для здійснення цього:

1. Смуга має бути делімітована за допомогою документу «проект розвитку», передбаченого законодавством.
2. До тих пір, поки смуга офіційно не делімітована, все нове будівництво забороняється.
3. Нарешті, лінія урізу води, від якої вимірюється двокілометрова зона, визначається безпосередньо в законі.

Що стосується аспектів планування, то проведення багатьох обговорень показали певні розбіжності у поглядах і відсутність єдиної позиції між різними експертами з деяких питань. До таких належать:

- 1) Виокремлення водної частини прибережної зони: головне питання полягає в тому, щоб переконатися, що документи з планування розвитку територій також впливають на використання водної частини прибережної зони. Проблема полягає в тому, що водна частина відноситься до юрисдикції різних органів влади (головним чином до центральних органів виконавчої влади) і не може бути включена як така в документи по плануванню на місцевому рівні. Тому, єдиним варіантом може бути залучення цих органів влади (а точніше, їх представників на місцевому і/або регіональному рівні) до процесу прийняття рішення. Це може бути досягнуто за допомогою їх участі в Координаційній Раді (тобто в процесі підготовки проекту розвитку), а також участь в процедурі затвердження проекту розвитку.
- 2) Друге ключове питання пов'язане з природою планувальної документації, яка відобразила б новий підхід до ІУПС. Запропонований законопроект про прибережну смугу встановлює новий тип відповідної документації, а саме «проект розвитку певної прибережної території», який регулюється системою планування землекористування (землеустрій). Законодавство з землеустрою передбачає більш прозору процедуру розробки і затвердження. Крім того, заключний документ має більш сильний правовий статус, ніж інші типи планувальної документації. Однак, це рішення має бути продуманим з огляду на використання різних підходів до територіального планування, передбачених законодавством. Зокрема, планувальний документ для прибережної смуги морів має включати:
  - Стратегічну частину, яка б встановлювала головні пріоритети розвитку території після консультації з зацікавленими особами, базуючись на всебічній оцінці існуючої ситуації.
  - Дуже детальні карти/плани, які могли б показати, окрім іншого, пляжні зони, водоохоронні зони (водоохоронні зони моря та її основну частину - прибережну захисну смугу), доступ до моря, тощо. Було б складно і непрактично розробляти такий документ високої роздільної здатності для кожної адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, району), тому, ця детальна карта (проект) могла б сконцентруватися в географічному плані лише на водоохоронній зоні в межах області, АРК та м. Севастополя.
  - Третє питання – питання географічного масштабу відповідного документу з планування. В запропонованому законопроекті, «проект розвитку» може охоплювати різні адміністративні одиниці (райони, населені пункти і т.д.). Це дозволяє планувати в рамках різних існуючих адміністративних одиниць, які розташовані на узбережжі (приморські території). Разом з тим, виникає також питання, який орган буде нести відповідальність за затвердження проекту. У відповідності з законопроектом, це – відповідальність Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад, міської ради Севастополя відповідно.
  - В проекті розглянуто альтернативне рішення: географічний масштаб – територія відповідного документу планування. Це будуть «прибережні території», тобто прибережні населені пункти та райони.

- Відповідний документ планування (проект розвитку) має бути інтегрованим у схему територіального планування відповідних районів і населених пунктів (прибережні території). Це має визначити межі водоохоронних зон (зокрема, водоохоронної зони моря) і поясів (прибережна захисна смуга), щоб гарантувати вільний доступ до пляжної зони, визначити вразливі території, такі як дюни, та позначити території, на яких навколишнє середовище підпадає під ризик. Тут мають бути дві складові. По-перше, це схема, яка показує головні вразливі ділянки, контури водоохоронної зони/поясу та інших відповідних зон. По-друге, «проект» (детальний план), який показує більш детально точні межі пляжної зони, водоохоронних зон і поясів. Такий підхід забезпечив би те, щоб схема територіального планування стала дієвим інструментом розвитку стратегічного бачення пріоритетів для відповідної території із залученням місцевого населення.

При цьому варто зазначити, що будь-яка спроба використати існуючу планувальну документацію для того, щоб уникнути створення нових типів планів або схем, і не змушувати місцеву владу нести додаткові витрати, може бути врегульована шляхом внесення поправок до існуючого законодавства з територіального планування та/або землевпорядкування, а не шляхом розробки нового закону. Оскільки Міністерство однозначно висловилося за розробку самостійного законодавчого акту, що забезпечив би врегулювання особливостей прибережної смуги морів, саме цей підхід став для розробників домінуючим.