

Проект Закону України Про прибережну смугу морів

Н.Р. Малишева, д.ю.н., проф.,
акад. АПрН України,
національний правовий експерт проекту
“Співробітництво щодо довкілля Чорного моря”,
16.03.2009, Київ

НАРАДА ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН: ІУПС В УКРАЇНІ, 16 БЕРЕЗНЯ 2009 Р., КИЇВ

Чинне законодавство, що регулює організацію та режим ПСМ

- Земельний кодекс України від 25.10. 2001 (ст.ст. 58-62);
- Водний кодекс України від 06.06. 1995 (ст.ст.4, 85-93);
- Кодекс торговельного мореплавства від 23.05. 1995 р.(Розд. 4, зокрема, ст. 74);

Закони України:

- “Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів” (від 22.03. 2001);
- “Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки” (від 21.09. 2000);
- “Про охорону навколишнього природного середовища” (від 25.06. 1991)
- “Про природно-заповідний фонд України” (від 16.06. 1992);
- “Про курорти” (від 05.10.2000);
- “Про планування і забудову територій” (від 20.04.2000);
- “Про основи містобудування” (від 16.11.1992);
- “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” та ін.
- Концепція охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського і Чорного морів, затв. Постановою КМУ від 10.07. 1998;
- Правила охорони внутрішніх морських вод і територіального моря України від забруднення та засмічення, затв. Постановою КМУ від 29.02. 1996 (в ред. постанови КМУ від 29.03. 2002)

Основні міжнародні договори, Стороною яких є Україна, та інші міжнародні документи

- Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (1992, ратифікована Україною - 1994)
- Протокол про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення (2002, ратиф. Україною – 2007)
- Конвенція щодо співробітництва по охороні та сталому використанню ріки Дунай (1994, ратиф. Україною - 2002)
- Міністерська декларація про захист Чорного моря (1993)
- Стратегічний план дій щодо відтворення та захисту Чорного моря (1996);
- Загальноєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1998);
- інші міжнародні документи.

Законопроекти, що мають відношення до інтегрованого управління ПСМ

- Проект Закону України “Про морські порти України” (реєстраційний номер 0881), поданий на 2-ге читання
- Проект Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо прибережних захисних смуг” (реєстраційний номер 2642), поданий на 2-ге читання

Необхідність розробки Законопроекта

- Відсутність концептуальної єдності щодо визначення ПСМ та регулювання її використання
- Неузгодженість чинного правового регулювання в частині охоронних територій вздовж морів, наявність дублювання та колізій
- Запровадження інтегрованого управління ПСМ

Передумови розробки Законопроекта

- Єдність правової системи України; уникнення паралелізму в регулюванні, а значить – і колізій
- Максимальне врахування існуючих типів охоронних територій вздовж морів і їх “вписування” в контекст Законопроекта
- Інтегрований підхід до управління, в першу чергу – через розроблення проектів розвитку ПСМ
- Диференційований підхід до встановлення правового режиму ПСМ щодо попередньої і нової діяльності
- Врахування зарубіжного, в першу чергу – європейського досвіду, а також досвіду інших причорноморських країн

Зарубіжне законодавство щодо ПСМ

- Закон Франції № 86-2 від 3.01. 1986 г. “Про благоустрій, охорону та освоєння узбережжя” (коротка назва “Закон про узбережжя”);
- Декрет-закон Португалії 1990 р. і декрет-закон Португалії 1993 р. щодо організації, планування та управління прибережною смугою;
- Надзвичайний ордонанс Румунії N. 202 від 18.12.2002 щодо інтегрованого управління прибережною зоною;
- Закон Ізраїлю від 15.11. 2004 “Про охорону довкілля узбережжя”;
- Закон Болгарії від 15.06. 2007 “Про організацію Чорноморського узбережжя” (набув чинності 1.01.2008);
- Закон Греції 2344/40;
- Морський білль Великої Британії (04.2008);
- Законопроект Грузії “Про інтегроване управління прибережною смугою”;

Орієнтири щодо визначення ПСМ

- Рекомендації Світового банку державам визначення "прибережної смуги морів" давати з врахуванням редакції проекту Європейського кодексу поведження щодо прибережних смуг морів від 14 жовтня 1997 року, а саме:
“прибережна смуга моря - це зона контакту суші з морем, включаючи природні комплекси як берега, так і прилеглої морської акваторії. **Межі прибережної смуги морів довільні, відрізняються в різних країнах** і найчастіше встановлюються із адміністративних міркувань, а також характеру проблем, які повинні там розв'язуватися”.

Визначення Законопроекту

- Ст. 1 Законопроекту. Прибережна смуга морів – ділянка контакту суші та моря, що проходить вздовж усієї берегової лінії моря та включає суходільні природні **та антропогенні** комплекси, що перебувають під впливом моря, та прилеглої морської акваторії, що перебуває під впливом берега, **розміри та межі якої визначаються відповідно до вимог цього Закону.**

Можливі способи визначення меж ПСМ

- 1) відповідно до проектів землеустрою;
- 2) відповідно до меж «прибережних» адміністративно-територіальних утворень;
- 3) відповідно до меж водоохоронної зони.

Існуючі типи охоронних зон вздовж морів

Водоохоронна зона як природоохоронна територія господарської діяльності, що регулюється (ч. 2 ст. 87 ВК України):

Ч.2 ст. 58 ЗК України:

“Для створення сприятливого режиму водних об'єктів **уздовж морів**, навколо озер, водосховищ та інших водойм встановлюються **водоохоронні зони, розміри яких визначаються за проектами землеустрою.**

Ч. 1 та 5 ст. 87ВК України:

- Для створення сприятливого режиму водних об'єктів, попередження їх забруднення, засмічення і вичерпання, знищення навколководних рослин і тварин, а також зменшення коливань стоку **вздовж річок, морів** та навколо озер, водосховищ і інших водойм встановлюються водоохоронні зони.
- **Зовнішні межі водоохоронних зон визначаються за спеціально розробленими проектами.**

Прибережні захисні смуги вздовж морів

- Уздовж морів та навколо морських заток і лиманів **в межах водоохоронних зон** виділяються земельні ділянки під прибережні захисні смуги **шириною не менше двох кілометрів від урізу води** (ч.1 та 5 ст. 88 ВК України)
- 3. Розмір та межі прибережної захисної смуги уздовж морів та навколо морських заток і лиманів встановлюються **за проектами землеустрою, а в межах населених пунктів - з урахуванням містобудівної документації** (ч. 3. ст. 60 ЗК України).

Межі ПСМ

- Ст. 2 Законопроекту
- 1. **Суходільна межа** прибережної смуги морів проходить по **зовнішній межі водоохоронної зони морів**. Якщо в межах водоохоронної зони моря знаходиться **частина населеного пункту**, прибережна смуга морів включає **усю територію населеного пункту**.
- 2. Межа прибережної смуги в акваторії моря проходить по межі **прибережної морської акваторії**, а якщо поза її межами у акваторії встановлено **округ санітарної охорони курорту** - **по зовнішній межі такого округу**.

Водоохоронна зона (пропоноване визначення)

Пропонується доповнити ЗК України статтею 59-1 такого змісту:

- *“Стаття 59-1. Водоохоронні зони.*
- *1. Для створення сприятливого режиму водних об'єктів уздовж морів, навколо озер, водосховищ та інших водойм встановлюються водоохоронні зони, розміри яких визначаються за проектами землеустрою.*
- *2. Водоохоронна зона є природоохоронною територією господарської діяльності, що регулюється.*
- *3. На території водоохоронних зон забороняється:*
 - *1) використання стійких та сильнодіючих пестицидів;*
 - *2) влаштування кладовищ, скотомогильників, звалищ, полів фільтрації;*
 - *3) скидання неочищених стічних вод, використовуючи рельєф місцевості (балки, пониззя, кар'єри тощо), а також у потічки.*
- *4. В окремих випадках у водоохоронній зоні може бути дозволено добування піску і гравію за межами земель водного фонду на сухій частині заплави, у праруслах річок за погодженням з державними органами охорони навколишнього природного середовища, водного господарства та геології.*
- *5. Зовнішні межі водоохоронних зон визначаються за спеціально розробленими проектами.*
- *6. Розміри та межі водоохоронних зон морів та особливості режиму ведення у них господарської діяльності визначаються проектом розвитку прибережної смуги морів.*

Прибережна захисна смуга (пропонована редакція)

- Пропонується частину третю статті 60 ЗК України викласти у такій редакції: *“3. Ширина прибережної захисної смуги морів становить 2 кілометри, якщо інше не встановлено проектом розвитку прибережної смуги морів”*.
- Доповнити статтю 60 частиною четвертою такого змісту: *“4. Розмір та межі прибережної захисної смуги в населених пунктах встановлюються за проектами землеустрою з урахуванням містобудівної документації, **а на приморських територіях – за проектами розвитку прибережної смуги морів** .*

Прибережна морська акваторія

- Пропонується доповнити **ЗК України** статтею 60-1 такого змісту: *“Стаття 60-1. Зона прибережної морської акваторії. Зона прибережної морської акваторії – зона, що простягається від урізу води у морські води на відстань 1 морської милі як від наземної частини материка, так і від островів, що належать Україні. 2. У межах зони прибережної морської акваторії забороняється будівництво будь-яких об’єктів, за виключенням портових споруд, берегоукріпних, хвилевідбійних і хвилегасійних споруд, причалів, споруд з укріплення берегів морів, заток і лиманів та їх інженерного захисту, а також споруд, пов’язаних із встановленням і розміщенням навігаційного обладнання, забезпеченням безпеки судноплавства, причалів, стоянок яхт і човнів.*

Пляжна зона моря

- Пропонується доповнити ЗК України статтею 60-2 такого змісту: “Пляжна зона моря.
- 1. Пляжна зона моря – частина прибережної смуги морів, придатна для купання та приморської рекреації, що виділяється як в межах курортів, так і поза ними і включає частину суходільної території, ширина якої визначається проектом розвитку території прибережної смуги морів з врахуванням ландшафтно-формуючої діяльності моря, але не менше ніж **6 метрів**, а також частину акваторії завширшки , що відлічується від урізу води. Пляжна зона моря не включає території земель морського транспорту та земель оборони.
2. Пляжна зона моря призначена для здійснення фізичними особами права загального землекористування та права загального водокористування.
3. Встановлення плати за перебування на території пляжної зони моря забороняється.
4. **Обмеження пішого доступу до пляжної зони моря, а також пересування та паркування у ній транспортних засобів забороняється, крім випадків** забезпечення громадської, екологічної безпеки, санітарно-епідемічного благополуччя населення, потреб оборони та інших випадків, встановлених законом.”

Проект розвитку ПСМ як стрижень інтегрованого управління ПСМ

Розробляється на ділянки прибережної смуги морів в межах Автономної Республіки Крим, області, міста Севастополя.

Застосовується безпосередньо, незалежно від включення проекту до містобудівної та землепорядної документації.

Фінансування – державний або місцевий бюджет.

Замовник проекту - обласна рада (Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада міста Севастополя).

Виконавець проекту – суб'єкт господарювання, що має ліцензію на проведення робіт із землеустрою та планування території.

Правова підстави проектування – договір між Замовником і Виконавцем.

Процедура розроблення проектів розвитку ПСМ

- укладання договору між Замовником і Виконавцем;
- погодження ТЗ з відповідними обласними (республіканськими АРК, м. Севастополя) органами з питань земельних ресурсів, природоохоронними і санітарно-епідеміологічними органами, органами архітектури та охорони культурної спадщини, затвердження його замовником;
- проектування;
- державна експертиза землепорядної документації та державна екологічна експертиза проекту;
- винесення проекту на громадські слухання у формі відкритого обговорення;
- розгляд проекту обласною (Севастопольською міською) радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим (затвердження, направлення на доопрацювання, відхилення);
- опублікування проекту та інші види інформування про нього;
- внесення змін – за процедурою розроблення та затвердження

Правовий режим використання ПСМ

- Загальний – для всієї території ПСМ
- Спеціальний – для територій (акваторій) в її складі: пляжної зони морів, прибережної захисної смуги морів, водоохоронної зони морів, округів санітарної охорони курортів, прибережної морської акваторії, територій та об'єктів ПЗФ тощо)

Загальний правовий режим ПСМ

- Нове будівництво на відстані до двох кілометрів від урізу води до встановлення прибережної захисної смуги та водоохоронної зони моря забороняється (ч. 2 ст. 13 Законопроекту)
- Особливості господарського використання в межах Закону встановлюються проектом розвитку ПСМ

Спеціальний правовий режим використання ПСМ

- пляжної зони морів — пропонована ст.60-2 ЗК України
- прибережної захисної смуги морів — ст. 60 ЗК України (в пропонованій редакції)
- водоохоронної зони морів — пропонована ст. 59-1 ЗК України
- округів санітарної охорони курортів — розділ VI Закону України “Про курорти”
- прибережної морської акваторії — пропонована стаття 60-1 ЗК України
- територій та об’єктів ПЗФ в межах ПСМ — розділ III Закону України “Про природно-заповідний фонд України”

Суб'єкти управління ПСМ

- ***Кабінет Міністрів України***
- ***Верховна Рада АРК, обласні, Севастопольська міська ради;***
- ***Рада міністрів АРК, обласні, Севастопольська міська державні адміністрації;***
- ***Центральні органи виконавчої влади;***
- ***Органи місцевого самоврядування;***
- ***Заінтересована громадськість***

Координаційні ради з питань інтегрованого управління ПСМ

- Правовий статус – дорадчо-консультативний, регулюється положеннями, що затверджуються органами, при яких вони створені
- Утворюються при Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, міській раді міста Севастополя
- Склад: представники органів виконавчої влади, територіальних громад, заінтересованих громадських організацій, а також господарських об'єктів, розміщених на відповідній території

Юридична відповідальність

- Підстави відповідальності – в ст. 30 Законопроекту
- Санкції – в Кодексі України про адміністративні правопорушення (пропонована ст. 59-2 КУпАП) та в Кримінальному кодексі України (пропонована ст. 243-1 КК України)
- Відшкодування шкоди, заподіяної природним об'єктам, ресурсам чи комплексам прибережної смуги морів – ст. 31 Законопроекту та загальні засади покладання майнової відповідальності.

Зміни до чинних законодавчих актів України, запропоновані Законопроектом

- до Земельного кодексу України;
- до Водного кодексу України;
- до Закону України “Про землеустрій”,
- до Закону України “Про державну експертизу землевлпорядної документації”;
- до Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- до Кримінального кодексу України

Необхідність приведення у відповідність з Законопроектом підзаконних актів

- Положення про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого постановою КМУ від 30.03.1998 р.;
- Положення про центральні органи виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, з питань земельних ресурсів, з питань лісового господарства, з питань охорони здоров'я, з питань регіонального розвитку і будівництва, з питань культури і туризму, з питань аграрної політики, з питань рибного господарства та ін.;
- Положення про координаційні ради з питань інтегрованого управління ПСМ;
- Інші нормативно-правові акти