ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ІГНАТЕНКО І. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
асистент кафедри земельного та
аграрного права
*(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)*

УДК 349.41
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-1.33

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНО СТВОРЕНИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАБУДОВИ ТЕРИТОРІЙ

У статті розглянуті особливості правового регулювання використання штучно створених земельних ділянок для здійснення забудови та процесу створення штучних земельних ділянок у складі намивних територій у населених пунктах. Виявлена специфіка даних правовідносин. Звернено увагу на об'єкти, на які здійснюється вплив у результаті створення таких земельних ділянок, та на правові наслідки, котрі можуть виникнути після їх створення.

Зроблено висновок щодо необхідності на законодавчому рівні врегулювати етапи поділу намивних територій на земельні ділянки й зони з визначенням видів дозволеного використання. На намивній території в населених пунктах можуть бути створені штучні земельні ділянки як мінімум двох видів: 1) гідротехнічні споруди на території морських портів, що використовуються для забезпечення виробничої діяльності; 2) штучні земельні ділянки як частина території населеного пункту (може бути пов'язана з материковою частиною населеного пункту, а може бути й островом).

З'ясовано, що під час створення намивних територій, придатних для життя та діяльності людини, здійснюється комплексне природокористування. Оскільки намивні території створюються в ході містобудівної діяльності, кожна її стадія (проектування, будівництво, експлуатація) повинна регулюватися відповідно до екологічних вимог.

Пріоритетним принципом правового регулювання правовідносин зі створення намивних територій, придатних для компактного проживання людей, повинен бути принцип забезпечення безпечних умов для життя та діяльності людини. Отже, насамперед повинні бути розроблені та прийняті: 1) під час проектування та будівництва намивних територій, придатних для життя і діяльності людини, екологічні нормативи впливу: на дно і акваторію водного об'єкта; на земельну ділянку прибережної захисної смуги та водоохоронної зони; 2) нормативи містобудівного проектування та нормативи якості території, придатної для життя і діяльності людини.

Ключові слова: *забудова, штучна земельна ділянка, намивні території, земельна ділянка, природокористування, землі в межах населених пунктів, землі водного фонду.*

Ignatenko I. V. Features of legal regulation of the use of artificially created land plots for the implementation of development of territories

The article discusses the features of the legal regulation of the use of artificially created land plots for the providing building activity and the process of creating artificial land plots as part of alluvial territories in populated areas. The specific of these legal relations was identified. Attention is paid to the objects that are affected by the creation of such land plots and the legal consequences that may arise after their creation.

It is concluded that there is a necessity to regulate at the legislative level the stages of division of floodplain territories into land plots and zones, with the definition of the types of permitted use. Such artificial land plots can be created in settlements and there are at least two types of them: 1) hydraulic structures on the territory of seaports used for production activities; 2) artificial land as part of the territory of the settlement (may be connected to the mainland of the settlement or may be an island).

It is found out that complex nature management is carried out during the creation of floodplains suitable for human life and activity. As floodplains are created during urban development activities, each stage (design, construction, operation) must be regulated in accordance with environmental requirements.

The priority principle of legal regulation of relations for the creation of floodplain territories suitable for compact habitation of people should be the principle of ensuring safe conditions for human life and activity. So, first of all, the following must be developed and adopted: 1) ecological standards of influence during the design and construction of the floodplain suitable for human life and activity: on the bottom and water area of the water body; to the land plot of the coastal protection strip and water protection zone; 2) standards of urban planning and quality standards of the area, suitable for human life and activity.

Key words: *building, artificial land, alluvial areas, land plot, environmental management, land within settlements, water fund lands.*

Вступ. Для міст все частіше земельне питання стає актуальним через брак територій для їх забудови та розвитку. Традиційно проблема нестачі території для розвитку цих населених пунктів вирішувалася за рахунок приміських зон, у складі яких виділялися резервні зони, призначені для забудови житловими будинками та іншими об'єктами. Однак розмір установлених приміських зон міст територіально обмежений. Створення штучних земельних ділянок є ефективним виходом у випадку недостатності територій у густонаселених містах (наприклад, у таких країнах, як Нідерланди, Японія та ін.), а також може застосовуватися й для будівництва елітної нерухомості на штучних островах у безпосередній близькості до берегової лінії мегаполіса (Об'єднані Арабські Емірати, Південноафриканська Республіка).

Питання утворення на дні водойм нових площ суші, придатних для розміщення об'єктів будівництва та благоустрою, лишається практично не врегульованими у вітчизняному законодавстві й малодослідженими в земельно-правовій та землевпорядній науці. Деякі аспекти зазначеної проблеми висвітлювали у своїх наукових працях В.І. Андрейцев, О.М. Дроваль, І.І. Каракаш, Р.І. Марусенко, А.М. Мірошниченко, В.В. Носік, А.І. Ріпенко, М.В. Шульга та ін.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення особливостей правовідносин, що виникають під час створення штучних земельних ділянок.

Результати дослідження. Чинне вітчизняне земельне законодавство, визначаючи у ст. 79 Земельного кодексу (далі – ЗК) України земельну ділянку як об'єкт права власності, вказує, що це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Проте даний кодифікований акт не містить у собі визначення штучно створеної ділянки, хоча й оперує таким поняттям: ст. 58 ЗК України

передбачає як один зі складників земель водного фонду штучно створені земельні ділянки в межах акваторій морських портів [1].

Власне, поняття штучно створеної земельної ділянки містить Закон України «Про морські порти України», однак таке легальне визначення надано законодавцем лише для цілей цього закону і передбачає, що штучно створена земельна ділянка – це земельна ділянка, створена (намита, насипана, створена із застосуванням інших технологій) в межах акваторії морського порту [2]. У проекті Закону України «Про штучно створені земельні ділянки на водних об'єктах у межах акваторії морських портів» (від 13.05.2013 р. № 2968) під штучно створеною земельною ділянкою розуміється створена на штучній території в межах акваторії морського порту земельна ділянка [3]. Вона може примикати до існуючих земельних ділянок, у тому числі штучно створених земельних ділянок або бути ізольованою від інших ділянок.

Такі вузькі визначення не сприяють визначенню особливостей штучно створених земельних ділянок як об'єкта правового регулювання, оскільки не охоплюють собою земельні ділянки, створені поза межами акваторій морських портів та призначені для будівництва доріг, житлової забудови тощо.

У літературі слушно зазначається, що процес створення штучної земельної ділянки схожий на зведення об'єкта капітального будівництва, але в результаті утворюється земельна ділянка, яка нічим не відрізняється від інших ділянок. Штучна земельна ділянка як єдиний об'єкт охоплює два об'єкти: об'єкт капітального будівництва та земельну ділянку. Однак законодавство не містить відповіді на питання: чи можна вважати об'єктом нерухомості створену земельну ділянку; за якими ознаками слід відрізняти штучну земельну ділянку від об'єкта капітального будівництва? При цьому містобудівне та земельне законодавства не в повній мірі враховують специфіку відносин зі зведення та придбання прав на такі об'єкти [4]. Крім того, законодавець не розкрив поняття та зміст заходів (робіт), спрямованих на штучне утворення земельної ділянки. Залишається незрозумілим, які саме дії (будівельні, гідротехнічні чи якісь інші роботи зі зміни рельєфу поверхні, заходи з благоустрою тощо) будуть кваліфіковані як штучне утворення ділянки. Залишене поза увагою й те, що природним об'єктам властива періодична зміна їхніх «меж» навіть без участі в цьому процесі людини, що може, зокрема, призвести до збільшення площ територій суші біля водного об'єкта.

Слушною є точка зору А.І. Ріпенко, який зазначав, що для вирішення проблемної ситуації щодо Земельного та Водного кодексів, Закону України «Про землеустрій» та деяких інших актів законодавства слід включити систему узгоджених норм стосовно законного шляху утворення штучних територій на водних об'єктах та зміни рельєфу ділянок дна водойм для таких потреб. Такі ділянки мають розглядатися законом як території, що потенційно придатні для забудови та благоустрою, а отже, має бути визначений механізм їх віднесення до земель відповідних категорій та включення в межі певних адміністративно-територіальних одиниць (утворень). До названих Кодексів учений вважає за необхідне включити норму, згідно з якою припинення існування водного об'єкта чи його частини, зміна меж та місця розташування такого об'єкта є підставою для розгляду питання зміни категорії відповідних земель. Лише після врегулювання на законодавчому рівні цих питань можливо говорити про встановлення відповідальності за порушення законодавства під час утворення штучних територій [5].

Крім того, на законодавчому рівні необхідно врегулювати етапи поділу намивних територій на земельні ділянки й зони з визначенням видів дозволеного використання, оскільки на намивній території в населених пунктах можуть бути створені штучні земельні ділянки як мінімум двох видів: 1) гідротехнічні споруди на території морських портів, що використовуються для забезпечення виробничої діяльності; 2) штучні земельні ділянки як частина території населеного пункту (може бути пов'язана з материковою частиною населеного пункту, а може бути й островом).

Можна виділити декілька особливостей процесу створення штучних земельних ділянок у складі намивних територій у населених пунктах. Перша особливість – початковий

спосіб утворення земельних ділянок, що створюються в результаті намиву ґрунту на дно, акваторію і прибережну зону водного об'єкта. Штучна земельна ділянка, створена в результаті намиву, відноситься до рукотворних об'єктів матеріального світу, тобто створена працею людини. Саме ця обставина дозволила б законодавцеві в спеціальному законі надати такій ділянці статус споруди. За загальними правилами, земельна ділянка не відноситься до рукотворних об'єктів, повинна мати природне походження та встановлені межі, є частиною земної поверхні. Визнаючи штучну земельну ділянку частиною земної поверхні, законодавець визнав її об'єктом земельних правовідносин.

Друга особливість створення намивних земельних ділянок полягає в тому, що, виступаючи частиною земної поверхні, частиною території населеного пункту, земельна ділянка, створена в результаті намиву, повинна бути придатною для використання в цілях забудови, тобто повинна відповідати санітарним, пожежним, містобудівним, екологічним та іншим вимогам.

Безпечні умови використання штучних земельних ділянок у складі намивних територій у містах можна забезпечити двома способами: 1) ДБНами у сфері містобудівної діяльності по створенню штучних земельних ділянок на намивних територіях в містах; 2) прийняття нормативів містобудівного проектування під час створення намивних земельних ділянок у містах. Окрім дотримання містобудівних вимог, під час створення штучних земельних ділянок на намивних територіях в містах необхідно дотримуватися санітарно-епідеміологічних вимог.

Для виявлення самої специфіки правовідносин зі створення штучних земельних ділянок необхідно звернути увагу, на які об'єкти здійснюється вплив у результаті створення таких земельних ділянок, та які правові наслідки можуть виникнути після їх створення. При цьому слід ураховувати основну мету формування штучних земельних ділянок – створення умов, придатних для життя та діяльності людини, тобто безпечних та сприятливих з екологічної точки зору. У результаті господарського впливу відбувається перетворення, зміна вигляду водного об'єкта та берегової смуги як природних об'єктів. Спочатку здійснюється вплив на водний об'єкт та земельні ділянки в межах водоохоронних зон. Діяльність зі створення штучних земельних ділянок здійснюється на дні та в межах акваторії водного об'єкта, в прибережній захисній смузі та водоохоронній зоні. У результаті створюється ділянка суші, поверхня землі. Створена поверхня землі поділяється на зони та земельні ділянки, які мають різні види дозволеного використання в залежності від потреб, для задоволення яких була створена штучна земельна ділянка. Як правило, вони створюються з метою розширення міських територій, придатних для забудови будівлями різного призначення. Насамперед актуальним є створення штучних земельних ділянок у великих прибережних містах.

Земельна ділянка, як відомо, розглядається як природний об'єкт та як складова частина навколишнього природного середовища. Тим часом досвід створення штучних земельних ділянок налічує не одне століття та являє собою створення нових ділянок за рахунок прибережних вод шляхом намиву або підсипки ґрунту. Створення нових земельних ділянок та збільшення прибережної смуги внаслідок намиву ґрунту та піску водою відомо з часів римського права під назвою alluvio, а відрив смуги землі та подальше її з'єднання з іншою частиною суші називалося avulsio [6]. У дореволюційній літературі намив (alluvio) і відрив (avulsio) вважалися способами набуття права поземельної власності поряд з обмілінням русла річки та виникненням острова [7] або способами природного придбання права власності незалежно від володіння шляхом «збільшення нерухомого майна до нерухомого» [8]. У сучасний період намив – результат не стільки дії сили води (течії), скільки цілеспрямованої діяльності людини. Тому в даний час такий термін, як «намив», у законодавстві та юридичній науці не використовується. У міжнародних актах регулюється правовий режим штучних островів і споруд. Намив землі як приріст землі в сучасний період може бути як через дію сил природи, так і через цілеспрямовану діяльність людини.

У результаті цілеспрямованої діяльності людини щодо перетворення навколишнього природного середовища створюється територія, яка повинна, по-перше, відповідати

ознакам безпечного середовища проживання людини, по-друге, може мати ознаки земельної ділянки як об'єкта нерухомості, тобто буде природно-антропогенним об'єктом. Приймаючи рішення щодо створення штучних земельних ділянок, органи публічної влади реалізують свої публічні функції, забезпечують безпечні та сприятливі умови для життя й діяльності громадян. Створювані в результаті даної діяльності людини земельні ділянки стають частиною території населеного пункту та мають різний правовий режим і правовий статус.

Для визначення статусу штучних земельних ділянок має значення статус об'єкта, на який спрямована діяльність під час створення таких земельних ділянок. Об'єктом правового регулювання в разі штучного створення земельних ділянок у приморському місті виступають різні елементи навколишнього середовища міста – море або його частина як водний об'єкт, дно водного об'єкта, надра, водоохоронна зона моря або його частини, в результаті намиву може бути порушена деревно-чагарникова рослинність. Слід звернути увагу, що в результаті намиву землі на підводну частину материка, в результаті якої збільшується площа суші, утворюється не штучний острів, а саме цей термін використовується в міжнародно-правових актах, а ділянка суші − частина території міста, тобто землі населеного пункту. Така територія є просторово-територіальною основою, на якій розвивається місто. Таким чином, на намивній території утворюється один із видів природних ресурсів – земля, яка поділяється на земельні ділянки – об'єкти нерухомості. Під час створення частини території міста в результаті впливу на дно водного об'єкта використовуються інші природні ресурси, в результаті перетворення яких з використанням технічних засобів (рукотворно) створюється ділянка суші – частина території міста. Під час намивання на дно водного об'єкта створюється не тільки ділянка суші, а й інженерні комунікації, що забезпечують постачання послуг на об'єкти, побудовані на штучній земельній ділянці. Таким чином, дана земельна ділянка – не тільки природний ресурс та об'єкт нерухомості, але й споруда, створена із застосуванням механізмів (рукотворний об'єкт) працею людини. Штучну земельну ділянку можна віднести до природно-антропогенних об'єктів.

У разі створення нової земельної ділянки, яке здійснюється під час намивання на дно водного об'єкта, відбувається зміна меж водного об'єкта. При цьому змінюються кордони водоохоронної зони водного об'єкта. Об'єктом господарської діяльності під час створення штучних земельних ділянок є: земельна ділянка у водоохоронній зоні, ділянка надр на дні водного об'єкта, ділянка акваторії водного об'єкта. Дана обставина дозволяє зробити висновок, що створення штучних земельних ділянок є комплексним природокористуванням.

Щодо специфіки природокористування під час створення на водному об'єкті штучної земельної ділянки слід зазначити, що основний вид природокористування в такому випадку − водокористування, оскільки використовуються акваторія та дно водного об'єкта і змінюється контур берега водного об'єкта, отже, змінюються межа і площа акваторії водного об'єкта. Мета водокористування – створення штучних земельних ділянок, придатних для життя та діяльності людини. Під час створення таких територій вплив на земельні ділянки водоохоронних зон можна розглядати як землекористування, а вплив на дно водного об'єкта розглядають як комплексне природокористування – землекористування та надрокористування.

Специфіка відносин щодо використання поверхні землі в прибережній захисній смузі та водоохоронній зоні, а також дна та акваторії водного об'єкта як просторово-територіальної основи проявляється в наслідках для учасників таких правовідносин. У результаті створення штучних земельних ділянок передусім утворюється частина території населеного пункту. Земля як просторово-територіальна основа використовується під час здійснення містобудівної діяльності. Водний об'єкт, точніше дно та акваторія водного об'єкта, не розглядаються законодавцем як просторово-територіальна основа.

Таким чином, штучна земельна ділянка є природно-антропогенним об'єктом, створення якого здійснюється в публічних інтересах у результаті здійснення комплексного природокористування. У разі комплексного природокористування створення штучних земельних ділянок здійснюється в результаті впливу на такі об'єкти: 1) водний об'єкт – при цьому використовуються акваторія та поверхня дна водного об'єкта; 2) землю – при цьому вико-

ристовуються земельні ділянки у водоохоронній зоні та прилеглі до неї ділянки; 3) надра – у разі проведення днопоглиблювальних робіт під час намивання використовується дно водного об'єкта. Після закінчення робіт зі створення штучних земельних ділянок здійснюється формування даних земельних ділянок, які як об'єкти нерухомості мають специфіку. Штучні земельні ділянки є рукотворними об'єктами, але при цьому мають властивості природного ресурсу.

З огляду на об'єкт впливу під час створення штучних земельних ділянок можна зробити певний висновок: загалом відносини, які виникають під час створення даних територій, можна розділити на дві групи. До першої групи можна віднести відносини, які мають публічно-правовий характер, а саме відносини з планування у сфері використання для створення штучних земельних ділянок акваторії та дна водного об'єкта, а також землі (земельні ділянки водоохоронних зон та суміжні з ними земельні ділянки). До другої групи можна віднести правовідносини особливого виду, які з огляду на специфіку діяльності щодо створення штучних земельних ділянок можна назвати «природоресурсні правовідносини майнового характеру», а саме відносини з використання як єдиної системи акваторії та дна водного об'єкта для створення штучних земельних ділянок, а також відносини, пов'язані з використанням земельних ділянок (у водоохоронних зонах та суміжних із ними).

Розглянемо більш детально містобудівні правовідносини щодо створення штучних земельних ділянок. Містобудівна діяльність у формі територіального планування, планування територій та будівництва під час створення штучних земельних ділянок на намивних територіях є способом здійснення комплексного природокористування зі створення намивних територій у населених пунктах.

Разом із тим слід ураховувати, що створення ділянки суші, тісно пов'язаної з материковою частиною, після закінчення часу, враховуючи взаємозв'язок природних елементів (води, землі, надр), змінить не тільки зовнішній вигляд материкової частини суші, але й може змінити стан різних елементів навколишнього природного середовища, кліматичні умови. У такому випадку з часом створення намивних територій вплине на клімат, змінить умови життя та діяльності населення міста. Фізичні та хімічні процеси між водою і землею також можуть позначитися на міцності створеної земельної ділянки. Створена в результаті намиву штучна земельна ділянка стає частиною земель населеного пункту. У складі намивних територій може бути одна або кілька штучних земельних ділянок. Різними можуть бути види дозволеного використання таких земельних ділянок.

Законодавцем не визнаються обов'язковими моніторинг та облік впливу діяльності щодо створення штучної земельної ділянки на водному об'єкті на різні компоненти навколишнього природного середовища. Однак вплив здійснюється на водний об'єкт, водні біоресурси, дно водного об'єкта, флору і фауну прибережної території після зміни кордонів такого об'єкта. Залежно від площі створюваної на водному об'єкті штучної земельної ділянки, часу її будівництва та використання на неї здійснюється різний вплив.

Зазначені обставини дозволяють зробити висновок щодо необхідності законодавчого врегулювання обов'язку щодо забезпечення моніторингу стану навколишнього природного середовища в процесі намиву та щодо забезпечення безпечних умов використання штучної земельної ділянки після її створення. Слід зазначити, що особливостями використання штучних земельних ділянок на намивних територіях після їх створення можуть бути обмеження (заборона) права на забудову у зв'язку з підвищеними вимогами до будівельних, ремонтних, реставраційних робіт на об'єктах, розташованих на штучних земельних ділянках у межах намивних територій (наприклад у разі зведення підземних споруд).

Фактично створення штучних земельних ділянок на намивний території в місті є діяльністю щодо розвитку населеного пункту. Рішення щодо створення намивних територій повинні прийматися в документі територіального планування міста – генеральному плані. Документи з планування території, які розробляються на виконання генерального плану, визначають тактику реалізації стратегічного рішення. Все це свідчить про необхідність внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Пріоритетним принципом правового регулювання правовідносин зі створення намивних територій, придатних для компактного проживання людей, повинен бути принцип забезпечення безпечних умов для життя та діяльності людини. Отже, насамперед повинні бути розроблені та прийняті: 1) під час проектування та будівництва намивних територій, придатних для життя і діяльності людини, екологічні нормативи впливу: на дно і акваторію водного об'єкта; на земельну ділянку прибережної захисної смуги та водоохоронної зони; 2) нормативи містобудівного проектування та нормативи якості території, придатної для життя і діяльності людини.

Висновки. На основі викладеного можна зробити висновок, що під час створення намивних територій, придатних для життя та діяльності людини, здійснюється комплексне природокористування. Оскільки намивні території створюються в ході містобудівної діяльності, кожна її стадія (проектування, будівництво, експлуатація) повинна регулюватися відповідно до екологічних вимог.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відом. Верхов. Ради України*. 2002. № 3/4. Ст. 27.

2. Про морські порти України: Закон України від 17.05.2012 р. № 4709-VI. *Відом. Верхов. Ради України*. 2013. № 7. Ст. 65.

3. Проект Закону України «Про штучно створені земельні ділянки на водних об'єктах в межах акваторії морських портів» від 13.05.2013 р. № 2968. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46878

4. Галиновская Е.А., Кичигин Н.В. Правовые проблемы создания и определения режима искусственных земельных участков. *Правовые вопросы строительства.* 2008. № 2. С. 12–16.

5. Ріпенко А. Як створити ділянку суші в Україні? Правові перешкоди та способи їх подолання. *Земельне право України: теорія і практика*. 2010. № 4. С. 5–16.

6. Гримм Д.Д. Лекции по догме римского права. Москва, 2003.

7. Тютрюмов И.М. Гражданское право. Юрьев, 1922. С. 144–148.

8. Мейер Д.И. Русское гражданское право : в 2 ч. (по испр. и доп. 8-му изд., 1902). Москва, 2003. С. 413–427.