

*Шматько Г. І.,**аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

НЕЗАКОННА ЗАБУДОВА ПЛЯЖІВ ЯК РЕКРЕАЦІЙНИХ ЗЕМЕЛЬ ТА ПОРУШЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНИЙ ДОСТУП ДО НИХ

Анотація. Стаття присвячена проблемам незаконного будівництва та безперешкодного відвідування і використання пляжів. Ця стаття спрямована на виявлення проблеми законодавчого визначення та врегулювання пляжів як однієї з основних рекреаційних зон, а також на розгляд питання щодо присвоєння пляжів як державних територій для масового використання населення за допомогою місцевого самоврядування через узгодження контрактів з компаніями-орендарями через відсутність встановлених регульованих правил на державному рівні.

Ключові слова: пляж, рекреаційна зона, право користування, правовий режим, земельна ділянка, об'єкти нерухомості.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження полягає в забезпеченні прав громадян на вільний доступ у місця масового відпочинку, пляжів, територій природно-заповідного фонду та інших рекреаційних територій. Неврегульованість українським законодавством суспільних відносин у цій сфері веде до будівництва нерухомих об'єктів та споруд, що обмежують доступ громадян до вказаних місць відпочинку й оздоровлення. Така ситуація складається у зв'язку з відсутністю правової регламентації як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Це веде до виникнення прогалін, колізій, а іноді й абстрактного тлумачення правових норм, які близько стосуються правового режиму пляжів.

Питанню дослідження зазначеної проблеми приділяли увагу відомі науковці, а саме: В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, І.О. Костяшкін, М.В. Котовський, Є.А. Малищук, В.В. Носік, М.І. Палієнко, М.В. Шульга та інші вчені. Проте порушені питання не одержали детального висвітлення у правовій літературі.

Мета статті – дослідження проблем незаконного будівництва та безперешкодного відвідування і використання пляжів.

Виклад основного матеріалу дослідження. У ст. 13 Конституції України закріплено, що «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону [1].

Зміст права власності Українського народу на землю професором В.В. Носіком запропоновано розглядати, як «закріплену в Конституції можливість здійснювати природне право народу, виключно володіти, користуватися й розпоряджатися землею як територією в межах існуючих кордонів з метою забезпечення оптимальної взаємодії суспільних, громадських, державних і приватних інтересів у використанні землі як основного наці-

онального багатства» [2, с. 499]. Разом з тим це право згідно зі ст. 14 Конституції та ст. 1 Земельного кодексу України [3] визначається як право на основне національне багатство, яке зовсім не виключає можливості існування права власності на землю в інших осіб, зокрема громадян та юридичних осіб.

Слід розрізняти випадки, коли право власності на землю відображає інтереси суспільства в цілому (як власність Українського народу та держави Україна), і коли за Основним Законом воно належить громадянину та гарантується як одне з основоположних природних прав людини. Адже Земельний кодекс та Закон України «Про землеустрій» не надають визначення пляжу. Земельний кодекс у ст. 83 лише надає можливість тлумачення пляжів через землі комунальної власності загального користування, що не суперечать конституційним нормам прямої дії.

За положеннями Закону України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року № 2807-IV [4] пляжі також можна віднести до територій загального користування. Отже, законодавство України кожен громадянин України має право загального землекористування та водокористування. Адже пляж являє собою поєднання акваторії з частиною земельної ділянки, що до неї прилягає, і користування пляжем на праві загального природокористування.

За академічним словником української мови, пляжем є прибережна смуга моря, озера, річки, зручна для купання, сонячних ванн [5]. Одночасно поняття «пляж» міститься в декількох нормативно-правових актах. Так, у наказі Держкоммістобудування «Про затвердження Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів» від 19 грудня 1995 року № 252, пляж – це надводна частина намитих хвостів від місця їх скиду до урізу води в накопичувачі (п. 1.9. 8) [6].

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про державний кордон» [7] у місцях масового відпочинку прикордонна смуга не встановлюється, що не змінює правового режиму контрольованого прикордонного району, та ст. ст. 60 і 62 Земельного кодексу встановлюють обмеження у вигляді особливого режиму прибережних захисних смуг. Ці норми підкріплюють факт неможливості приватизації зазначеного об'єкту, оскільки він є частиною території країни. Отже, якщо до доступу на пляжі загального користування стає перепона, то має місце пряме порушення конституційного права громадян на користування ними.

Наявність природних лікувальних ресурсів (у вигляді морської води) дозволяє віднести пляжі до курортних ресурсів. Під час відкриття курортів відповідно до законодавства різних часів держава виділила земельні ділянки під пляжі. Чинне законодавство, зокрема ст. 13 Закону України «Про курорти»

[7], зобов'язує використовувати земельні ділянки пляжів за призначенням. При цьому закон відносить пляжі й територію, що примикає до них шириною в 100 метрів, до першої зони санітарного оточення курортів. Слід зазначити, що на території пляжів може здійснюватися лише діяльність, пов'язана з використанням природних лікувальних факторів курортної території. Цікавим є зв'язок пляжів як земельної ділянки і споруд, що на них розташовані, та які негативно впливають на стан пляжів шляхом збільшення рекреаційного навантаження на них.

Рекреаційне навантаження характеризується інтенсивністю впливу рекреантів (відпочиваючих) на систему інженерно-будівельних споруд, необхідних для організації відпочинку, та на природний комплекс. Це навантаження не повинно перевищувати межі, за якими природне середовище починає безповоротно деградувати, змінювати якісні характеристики. Природні рекреаційні ресурси обмежені в об'ємі часовими та просторовими межами, а природні рекреаційні комплекси не можуть вмістити нескінченно велику кількість відпочиваючих. Звідси, допустиме рекреаційне навантаження можна визначити як максимальну чисельність відпочиваючих (з урахуванням місцевого населення та приїжджаючих), які можуть одночасно знаходитися на рекреаційній території без порушення установлених норм використання природних ресурсів (з урахуванням психологічного комфорту відпочиваючих). Розрахунок допустимих навантажень дає уявлення про можливості та цільове використання і освоєння тих чи інших територій [8, с. 51].

Через незаконне будівництво в м. Одеса обмежується доступ до моря і руйнуються пляжі. У місті єдиним природним пляжем є «Лузанівка». Всі інші – штучно створені, намивні. У 60-х роках були проведені роботи з укріплення схилів, створення пірсів, систем водовідведення і пляжів. Вони зараз оцінюються приблизно в 3 млрд доларів. Однак усі опорні конструкції були розраховані на певний термін експлуатації, який вже вичерпано. Після передачі функцій берегозахисних функцій з обласного ведення до повноважень міста на початку 2000-х років ситуація погіршилася.

Місцеві органи самоврядування здають в оренду узбережжя на свій розсуд через корупційні схеми. Будуються ресторани з дискотеками, в яких відсутні нормальна каналізація і всі відходи безпосередньо скидаються в море. Частина схилів стала приватною власністю. В Одесі був прийнятий план зонування міста [9]. Під час його створення були проведені певні маніпуляції, які в майбутньому можуть призвести до повної забудови пляжів. Забудовники, що зводять багатоповерхівки на узбережжі та схилах, не дотримуються прописаного законом правила охоронної смуги водоюми: 100 метрів – це мінімум, який зафіксований у Водному кодексі, а якщо є ухил, то збільшується смуга до 200 метрів і більше.

Прикладом такого будівництва став елітний апартамент-готель на 13-й станції Великого Фонтану м. Одеси, будівництво якого зараз переходить на завершальну стадію. Складність з об'єктом полягає ще й у тому, що він не забезпечений насосною станцією, тому каналізаційні стоки з трьох дев'ятиповерхових будинків будуть стікати в море. Будувати готелі та мотелі у прибережній смузі менше 100 метрів від урізу води – незаконно. Документи на них готуються за допомогою маніпуляцій, наприклад, на рекреаційній землі будують «рекреаційний комплекс з апартаментами». В українському законодавстві будівництво апартаментів практично ніяк не регулюється. В апартаментах

неможливо зареєструватися, тому що вони оформлюються як нежитлові приміщення. Відповідно, не потрібно дотримуватися передбачених для житла санітарних зон та інших обмежень. Немає чітких законодавчих вимог щодо благоустрою, забезпеченості дитячими садочками та школами.

Тимчасові орендарі пляжів усіляко обмежують безперешкодний доступ до моря, беручи плату навіть за прохід до води, який має бути безкоштовним. Так, на Дачі Ковалевського за документами – лабораторія станції біологічної очистки води, а фактично – розкішна вілла з видовим басейном, ставком та доглянутими рослинами. Компанія «Інфоксводоканал» отримала ділянку для створення лабораторії, а з часом тут з'явився будинок, басейн, причал і зелений газон.

Постановою Одеської міської ради [10] ухвалено розподіл 70 на 30, тобто: 70% території, яку беруть в оренду, можуть використовувати під платні послуги, а 30% – під безкоштовні. Також вільними для проходу мають лишатись 5 метрів уздовж води. Натомість у результаті підробки документів була захоплена частина берегозахисної споруди, яка належить Одеському морському торговельному порту, і був відкритий ресторан. Місто могло б приймати близько 112 тисяч відпочивальників на добу, але не більше ніж 30 тисяч туристів можуть прийняти пляжі Одеси. У літні місяці всі пляжі орієнтовно приносять до скарбниці майже 800 тисяч – 1 мільйон гривень, а в зимові місяці і в неактивні – близько 350–400 тисяч гривень [11, с. 122–125]. Така ситуація зумовлена низкою чинників, у тому числі незадовільним функціонуванням системи земельних відносин, нечітким визначенням статусу курортних територій державного та місцевого значення, невизначеністю категорій земель оздоровчого та рекреаційного призначення, застарілістю більшості генеральних планів населених пунктів і детальних планів територій, відсутністю місцевих правил забудови населених пунктів.

Висновки. Відповідно до чинного законодавства всі пляжі є об'єктами права власності Українського народу. Держава забезпечує їх землевпорядкування та здійснює управління цією народною власністю. Тому всі пляжі повинні стати загальнодоступними, а посадові особи прибережних установ і закладів зобов'язані сприяти свободі переміщення (доступу) на пляжі й до моря, а значить, забезпеченню охорони здоров'я всіх громадян. Саме за такою формулою працює влада Одеси. Але якщо якийсь громадянин хоче на орендованому пляжі отримати додаткові послуги, йому пропонують заплатити.

Проблема вбачається в тому, що законодавство України з даного питання є досить недосконалим, адже не існує єдиного нормативно-правового акта, який би регулював питання правового режиму пляжів в Україні (на відміну від більшості країн Європи, де питання доступу до земель загального користування, як у нашому випадку, врегульоване на законодавчому рівні); не існує єдиної загальноприйнятої класифікації пляжів, що породжує безпідставне розмежування правових режимів їх використання і охорони; наряду з правом загального користування пляжем законодавство України виділяє також право його спеціального використання, тобто земельна ділянка під пляжем може бути передана в користування в порядку укладення договору оренди пляжної території, а орендарі часто зловживають своїми правами (перешкоджають у доступі до пляжу, порушуючи тим самим договір оренди); законодавство України не визначає порядок реалізації права загального землекористування,

не конкретизує його, а до того ж не передбачає гарантій його реалізації.

У зв'язку з цим та враховуючи на все вищевикладене, вважаємо за необхідне розробити комплексний нормативно-правовий акт на рівні урядової постанови «Про правовий режим пляжів в Україні», в якому чітко мають бути закріплені положення, що регулюють єдине визначення поняття «пляж», сформульоване з використанням європейської термінології. При цьому потрібно врахувати, що пляж є територією загального користування відповідно до законодавства, тому обмеження його використання можливе лише у виняткових випадках, зазначених у Водному кодексі України.

Необхідно також чітко прописати на законодавчому рівні, за що з відпочиваючих може стягуватися плата. З цього питання можна скористатися Правилами устаткування та експлуатації пляжів міста Одеси, затверджених рішенням Одеської міської ради від 5 квітня 2007 року № 1133-V, де до переліку таких послуг відносяться тапчани, шезлонги, пляжні парасольки тощо. У запропонованому нормативно-правовому акті має бути чітко вказано, що плата може стягуватися: безпосередньо за прохід до пляжної зони або до води (що має місце на пляжах АРК, м. Одеси, пляжах на березі Азовського моря). Мають бути встановлені також певні гарантії права загального користування пляжем. Такою гарантією може стати адміністративна відповідальність за вказані порушення.

Вважаємо також за доцільне внести відповідні зміни до Земельного кодексу України, де конкретизувати поняття загального землекористування і визначити всі правомочності даного права. Адже відсутність єдиного розуміння права загального землекористування зумовлює неоднозначне його трактування, а це, у свою чергу, породжує проблеми недоступності пляжів як територій загального користування.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Носік В.В. Право власності на землю українського народу: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2006. С. 499.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27.
4. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15> (дата звернення: 01.06.2018).
5. Словник української мови: в 11 т. К.: 1975. Т. 6. Ст. 602.
6. Про затвердження Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів: наказ Держкоммістобудування від 19 грудня 1995 р. № 252 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0466-95> (дата звернення: 01.06.2018).

7. Про державний кордон України: Закон України від 04 листопада 1991 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1777-12> (дата звернення: 01.06.2018).
8. Котовський М., Малишук Є.А., Проблеми допустимих рекреаційних навантажень на пляжі чорноморського узбережжя (на прикладі пляжів Скадовського району): зб. наук. праць. Рекреаційно-оздоровчий потенціал півдня України. Херсон, 2013. С. 51–55.
9. Про затвердження плану зонування території (зонінгу) м. Одеси: рішення Одеської міської ради № 1316-VII від 19 жовтня 2016 р. URL: <http://omr.gov.ua/ru/acts/council/89148/> (дата звернення: 01.06.2018).
10. Про затвердження Правил устаткування та експлуатації пляжів міста Одеси. Рішення Одеської міської ради № 1133-V від 5 квітня 2007 р. URL: <http://omr.gov.ua/ru/acts/council/7107/> (дата звернення: 01.06.2018).
11. Солдатова С.О. Теоретичні аспекти модернізації морського територіального управління Екологічний менеджмент у загальній системі управління: матеріали Одинадцяті щорічної Всеукраїнської наукової конференції, збірник тез доповідей. Суми: Сумський державний університет, 2011. С. 122–125.

Шматко Г. И. Незаконная застройка пляжей как рекреационных земель и нарушение прав граждан на свободный доступ к ним

Аннотация. Статья посвящена проблемам незаконного строительства и беспрепятственного посещения и использования пляжей. Эта статья также направлена на выявление проблемы законодательного определения и урегулирования пляжей как одной из основных рекреационных зон, а также на рассмотрение вопроса о присвоении пляжей как государственных территорий для массового использования населения посредством местного самоуправления через согласование контрактов с компаниями-арендаторами из-за отсутствия установленных регулируемых правил на государственном уровне.

Ключевые слова: пляж, рекреационная зона, право пользования, правовой режим, земельный участок, объекты недвижимости.

Shmatko G. Illegal construction of beaches as recreational lands and violation of citizens' rights to free access to them

Summary. The article is devoted to problems of illegal construction and unobstructed visit and use of beaches. This article is also aimed at identifying the problem of the legal definition and settlement of beaches as one of the main recreational zones, as well as the issue of the assignment of beaches as state territories for mass use of the population through local self-government through the negotiation of contracts with tenant companies due to the lack of established regulated rules for state level.

Key words: beach, recreation area, right to use, legal regime, land, real estate.