

Роговенко Олег Володимирович

старший викладач

кафедри державно – правових

дисциплін та українознавства

Сумського національного

аграрного університету

**ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПРИБЕРЕЖНОЇ СМУГИ МОРІВ ЯК
ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ**

THE CONCEPT OF SEA COASTAL ZONE AS A LEGAL CATEGORY

Анотація.

За допомогою наукових методів пізнання (аналізу та індукції) сформульовано юридичні ознаки та запропоновано власне визначення прибережної смуги морів як правової категорії.

Ключові слова: прибережна смуга, природні ресурси, природокористування.

Аннотация.

С помощью научных методов познания (анализа и индукции) сформулированы юридические свойства и предложено собственное определение прибрежной полосы морей как правовой категории.

Ключевые слова: прибрежная полоса, природные ресурсы, природоиспользование.

Summary The author suggests her own definition of sea coastal zone as a legal category and defines its characteristic features based on scientific cognition methods of analysis and synthesis.

Key words: sea coastal zone, natural resources, nature use.

Контактна зона «суходіл-море» є важливим, навіть стратегічним, об'єктом (особливо для України, яка не має внутрішніх морів) не лише з екологічного, а й з економічного та політичного (міжнародно-правового) погляду. Питання комплексного використання, а відтак, і об'єктивації у правовому регулюванні прибережних смуг морів (або подібних територій) виникали переважно у економічній радянській доктрині наприкінці 1970-х - початку 1980-х років і стосувалися розвитку морського господарства [1, 2]. На значному політико-економічному значенні морського середовища загалом, прибережних морських зон та прибережних частин суші поряд із екологічною вразливістю останніх наголошує Розділ 17 «Захист океанів, усіх видів морів, включаючи закриті та напівзакриті моря та прибережних територій та захист, раціональне використання та відтворення живих ресурсів» Порядку денного на XXI сторіччя, ухваленого Конференцією у Ріо-де-Жанейро у 1982 році [3].

Природні ресурси, об'єкти та умови прибережної зони морів, об'єднані в єдину екосистему складними взаємозв'язками, створюють підґрунтя для різноманітних способів їх використання та провадження багатьох видів діяльності, а це, своєю чергою, обумовлює відповідне правове регулювання таких процесів, яке б забезпечило максимально ефективне використання та збереження природно-ресурсного потенціалу прибережної смуги морів, тобто втілення принципу комплексного природокористування.

Попри важливість означеного комплексного підходу до використання та охорони прибережної смуги морів, остання як об'єкт екологічного права дотепер не визначена у законодавстві належним чином, що не дає змоги більш детально визначити правовий режим такого об'єкта. На рівні нормативно-правових актів поняття «прибережна смуга морів» у значенні

комплексного об'єкта використання, охорони та відтворення подається у Загальнодержавній програмі охорони та відтворення довкілля Азовського та Чорного морів, затвердженій Законом України від 22 березня 2001 року [4] (далі – *Програма*). У цьому документі прибережна смуга розглядається як «ділянка контакту суші і моря, що включає природні комплекси берега та прилеглої морської акваторії».

Водночас слід зазначити, що юридичні ознаки прибережної смуги морів, тобто такі, що дозволяють ідентифікувати прибережну смугу морів як комплексний об'єкт екологічного (природоохоронного) права [5, 3, 6], мають базуватися на юридичних ознаках відповідної території – землі як базису розташування прибережної смуги морів, самостійної екосистеми [7] та основного національного багатства [8], але із урахуванням ознак інших природних ресурсів, що залучені до такої екосистеми. Так, основними юридичними ознаками прибережної смуги морів мають бути:

1) визначення меж такої території на засадах науково обґрунтованої та доведеної комплексності, взаємопов'язаності природних об'єктів, умов та процесів, що мають місце в межах прибережної смуги морів;

2) визначення правового режиму, тобто порядку використання (видів, форм та титулів використання), відтворення та охорони (збереження) прибережної смуги морів як комплексного природного об'єкта;

3) включення прибережної смуги морів до особливих (спеціальних) облікових документів.

Передбачити принаймні деякі із цих ознак має на меті створення інтегрованої системи управління природокористуванням у прибережній смузі морів, що так само включає Програма. Це встановлення меж прибережної смуги морів, розроблення схеми функціонального зонування прибережної смуги морів, плану заходів із охорони прибережної смуги морів та запобігання руйнуванню берега, розроблення відповідного нормативного підґрунтя для використання та охорони природних ресурсів та умов прибережної зони морів.

Однак, розглядаючи питання формалізації прибережної смуги морів, тобто правового визнання за тією чи іншою територією належного правового режиму як юридичної ознаки такого об'єкта, доцільно, на нашу думку, зазначити, що можливість обліку окремих компонентів прибережної смуги морів у переліках територій та об'єктів екологічної мережі (насамперед ландшафтів та інших природних комплексів), а також у складі природно-заповідного фонду не повною мірою задовольняє зазначену вимогу. Охорона та збереження природного ландшафту та біорізноманіття прибережної смуги морів, є, безперечно, пріоритетним, принциповим напрямом регулювання діяльності у межах таких екосистем, проте подібне спрямування правового регламентування не повинне призводити до цілковитої консервації прибережної смуги морів, позаяк поряд із об'єктивно існуючими природними об'єктами та комплексами, які повністю вилучені з господарської та рекреаційної діяльності, існують також і так звані «природно-експлуатаційні» об'єкти, залучені до відповідних сфер людської діяльності [9]. Прибережна смуга морів включає як заповідні, так і природні об'єкти та комплекси, що набули поширеного використання.

Таким чином, урахувавши особливості господарського використання окремих природних об'єктів прибережної смуги, можна дійти висновку, що у правовому оформленні та легальному визначенні поняття «прибережна смуга морів» повинні знайти відображення не лише аспекти охорони природних об'єктів та комплексів таких територій, а й питання їх раціонального використання у різноманітних сферах людської діяльності, коло яких має бути науково обґрунтованим та легалізованим у вигляді норм, що становлять правовий режим прибережної смуги морів.

Останнє пояснюється тим, що багатоманітність видів використання та діяльності у межах прибережної смуги морів дозволяє науковцям говорити про них як про «єдину природно-господарську (еколого-економічну) систему, а з погляду організації природокористування – як про єдиний об'єкт системного (інтегрованого) управління» [10]. Урешті-решт, визначення кола

таких природних ресурсів, втілених у природних об'єктах прибережної смуги морів, а також гармонізація правового режиму таких природних ресурсів створює значні проблеми для індивідуалізації прибережної смуги морів, визначення її просторових меж.

В економічних дослідженнях [11] прибережний еколого-економічний комплекс розглядається як «приморська територія та континентальний шельф». Причому зазначається, що найважче визначитися із останньою складовою, оскільки вона повинна варіюватися залежно від конкретних геокліматичних умов і різнитися щодо окремих морів чи ділянок моря.

Термін «прибережна смуга морів» вживається також і в статті 31 Закону України «Про курорти» [12] для окреслення меж першої зони (зони суворого режиму) округу санітарної охорони курорту. На відміну від подібного поняття, яке вживається у Конвенції про водно-болотні угіддя [13], що мають міжнародне значення, переважно як середовища існування водоплавних птахів, термін «прибережна смуга морів», вжитий у статті 31 Закону України «Про курорти», не дає жодних підстав для формування на його основі відповідної юридичної дефініції, позаяк наведене формулювання поняття «перша зона округу санітарної охорони» як «місце виходу на поверхню мінеральних вод, територія, на якій розташовані родовища лікувальних грязей, мінеральні озера, лимани, вода яких використовується для лікування, пляжі, а також прибережна смуга моря і прилегла до пляжів територія шириною не менш як 100 метрів» не дозволяє визначитися із змістовним наповненням терміна «прибережна смуга морів» навіть як частини більш широкого поняття «першої зони округу санітарної охорони».

Термін «прибережна смуга морів» вживається Законом України «Про курорти» як географічна (геологічно-географічна) характеристика поняття «першої зони округу санітарної охорони курорту», що є самостійним об'єктом правового регулювання. Однак включення відповідних територій у такий природний об'єкт поряд із тим, що має виражене санітарно-епідеміологічне призначення, яке також може вважатися частиною

комплексного регулювання використання, відтворення та охорони природних ресурсів прибережної смуги морів саме як комплексного природного об'єкта (предмета цього дослідження), дозволяє: а) визначити правові підстави для окреслення зовнішньої межі території, що може входити до прибережної смуги морів як юридичної ознаки останньої; б) констатувати, що на частину прибережної смуги морів поширюється спеціальний правовий режим використання та охорони природних ресурсів, пов'язаний із належністю таких територій до округів санітарної охорони курортів.

За критерієм спільності геолого-географічних, біологічних та екологічних ознак, що обумовлюють відповідну спільність правового регулювання, у літературі запропоновано об'єднати такі території в єдиний рекреаційний фонд як сукупність всіх рекреаційних територій і рекреаційних ресурсів [14]. На нашу думку, консолідація територій прибережної смуги морів має подібні передумови, оскільки в більшості випадків прибережні території суші і прилеглі до них морські простори відзначаються високим ступенем взаємопов'язаності, а отже, повинні розглядатися як єдиний комплексний природний об'єкт правового регулювання та охорони, що, враховуючи особливості території України, її берегової лінії та географічних характеристик прилеглих до її території Чорного та Азовського морів, дає підстави стверджувати про наявність єдиної прибережної смуги морів принаймні як об'єкта правового регулювання.

Факт належності окремих територій, що за сукупністю географічних, біологічних та екологічних ознак можуть бути віднесені до прибережної смуги морів, також і до законодавчо не сформованого, але об'єктивно існуючого рекреаційного фонду, дає змогу сформулювати такі висновки.

По-перше, про існування відповідного, до певної міри вже сформованого механізму правового регулювання використання та охорони природних ресурсів та умов прибережної смуги морів, що віднесені до рекреаційних та знаходяться у межах рекреаційних та лікувально-оздоровчих зон.

По-друге, про можливість визнання такого правового регулювання та правового режиму відповідних територій (рекреаційних та лікувально-оздоровчих у складі прибережної смуги морів) спеціальним щодо всіх територій єдиної прибережної смуги моря як комплексного об'єкта правового регулювання у разі передбаченої нормативними актами рекреаційної та лікувально-оздоровчої діяльності як виключного виду використання комплексу природних ресурсів та умов, розташованих на окремій частині території прибережної смуги морів, що належить до рекреаційної чи лікувально-оздоровчої зони.

По-третє, про можливість встановлення меж прибережної смуги морів принаймні стосовно територій суші, що входять до її складу, в межах рекреаційних та лікувально-оздоровчих зон, територій курортів та їх округів санітарної охорони там, де використання просторів прибережної смуги морів обмежується їх рекреаційною та лікувально-оздоровчою метою.

По-четверте, про недосконалість чинного законодавства, про необхідність уточнення норм рекреаційного законодавства та законодавства, що тим чи іншим чином регулює відносини в сфері використання та охорони прибережної смуги морів. Відповідні зміни, уточнення та доповнення обумовлені обґрунтованою доцільністю визначення поняття «прибережна смуга», наповненням його реальним правовим змістом, позаяк чинний нормативно-правовий масив у відповідній сфері не дає змоги визначити прибережну смугу як юридичний об'єкт правового регулювання. Так, чинні нормативні програмні документи та окремі положення законодавства визначають прибережну смугу як звичайний об'єкт навколишнього природного середовища, проте з огляду на проведені аналітичні дослідження можна дійти висновку про комплексність зазначеного природного ресурсу, поєднання в ньому як об'єктивно існуючих характеристик, так і юридичних ознак, що дає змогу вважати його окремим інтегрованим об'єктом правового регулювання ландшафтного права.

Беручи до уваги визначені екологічною та правовою доктриною передумови формування єдиного комплексного природного об'єкта в межах прилегло до берега простору морів та території суші, можна сформулювати таке визначення поняття «прибережна смуга морів». Прибережною смугою моря має вважатися інтегрована (взаємопов'язана) сукупність природних ресурсів та природних умов, що знаходяться у межах прилеглих до лінії врізу води морських просторів та територій суші, розміри яких встановлені компетентними органами державної влади, і яка характеризується особливим правовим режимом та комплексністю правового регулювання.

Зазначимо, що таке визначення повинно мати, по-перше, екологічні (біологічні та геолого-географічні) ознаки: вказівку на особливий характер природних ресурсів та природних умов – їх взаємозв'язок та приналежність до певної екосистеми: особливе місце знаходження такої екологічної системи – «по обидва боки» від лінії урізу вод моря, і, по-друге, правові ознаки, що дозволяють визначити прибережну смугу морів як комплексний об'єкт правового регулювання та об'єкт правовідносин різного ступеня конкретності – від встановлення територій та загальних принципів регулювання використання, відтворення та охорони природних ресурсів та умов у межах прибережної смуги морів до визначення та реалізації правового режиму окремих диференційованих природних об'єктів, що входять до складу останньої: земельних ділянок, об'єктів природно-заповідного фонду, водних об'єктів, популяцій та особин тваринного та рослинного світу, ділянок надр.

Такими юридичними ознаками є:

по-перше, територія, що визначена компетентним органом державної влади, природні ресурси і об'єкти, віднесені й обліковані за належністю до прибережної смуги морів;

по-друге, єдине правове регулювання, з урахуванням високого ступеня інтегрованості такого об'єкта, як прибережна смуга моря, у порівнянні з наведеним і диференційованими об'єктами, має зосередитися на рівні:

- визначення принципів засад державного управління у сфері використання, охорони та відтворення природних ресурсів та умов прибережної смуги морів, а також загальних принципів природокористування у межах означеного комплексного об'єкта, враховуючи його єдність та цінність, насамперед як унікальної екосистеми;
- визначення повноважних суб'єктів, що здійснюватимуть державне управління у сфері використання, відтворення та охорони природних ресурсів та умов прибережної смуги. Доцільним, на нашу думку, є розвиток державного управління шляхом координації повноважень та діяльності відповідних міністерств, відомств, а також органів державної влади та місцевого самоврядування на регіональному та локальному рівнях;
- гармонізації правового регулювання у сфері використання, відтворення та охорони окремих диференційованих природних ресурсів, умов та об'єктів із урахуванням належності окремих із них до прибережної смуги морів.

Відповідні засади та принципи правового регулювання неодмінно повинні бути відтворені шляхом формування у законодавстві комплексного інтегрованого поняття прибережної смуги морів як об'єкта правового регулювання, як відповідного об'єкта ландшафтного права, природного ресурсу, зони рекреаційної та лікувально-оздоровчої діяльності, а також як сфери здійснення господарської діяльності. Діалектичне поєднання згаданих основних ознак прибережної зони з відтворенням основних принципів правового регулювання в цій сфері зумовить зменшення негативного екологічного впливу на вказані об'єкти навколишнього природного середовища, сприятиме чіткому визначенню правового режиму використання та охорони прибережної смуги морів через призму регламентації та вдосконалення механізму здійснення господарської діяльності в межах

відповідних об'єктів, що насамперед спрямоване на підвищення рівня гарантування екологічної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Дергачев В.А. Природно-хозяйственная контактная зона «суша-океан»// Известия Всесоюзного географического общества. – 1980. – № 112. – Вып. 1. – С. 40.
2. Башкиров Г.С. Комплексное использование ресурсов континентального шельфа северо-западной части Черного моря // Экономические проблемы Мирового океана: (Тезисы). – Одеса, 1977. – С. 97-98.
3. Agenda 21. Chapter 17 – Protection of the oceans, all kinds of seas, including enclosed seas and coastal areas and the protection rational use and development of their living resources// <http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=52&ArticleID=65>
4. Закон України «Про затвердження загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського та Чорного морів» № 2333-III від 22 березня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 28. – Ст. 135.
5. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для студ. юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с. - С. 4.
6. Молодцев С.В. Правовой режим морских вод. – М.: Международные отношения, 1981. – 232 с.
7. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. В.І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – 544 с. - С. 196.
8. Андрейцев В.І. Земля – основне національне багатство: правові аспекти // Конкуренція. – 2003. – № 5. – С. 17-23 - С. 19.
9. Петров В.В. Природно-заповедный фонд: объект управления и охраны // Экологическое право России на рубеже XXI века. Сборник научных статей преподавателей и аспирантов кафедры экологического и земельного права

юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, посвященный памяти профессора В.В. Петрова. Составители А.К. Голиченков, Т.В. Петрова / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: Зерцало, 2000. – С. 148-153 - С. 149.

10. Методологические аспекты правового регулирования использования природных ресурсов и акваторий Черного и Азовского морей / В.Н. Степанов, Л.Л. Круглякова, И.Ю. Крилова. – О., 1995. – 65 с. - С. 38.

11. Морское хозяйство. Социально-экономические аспекты формирования и развития / Панюков В.С., Дергачев В.А., Кришников Д.А. и др. – К.: Наукова думка, 1986. – 112 с. - С. 17.

12. Закон України «Про курорти» від 5 жовтня 2000 року // Офіційний Вісник України. – 2000. – № 44. – стор. 35. - стаття 1884.

13. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення головним чином як середовища існування водоплавних птахів 1971 року, ратифікована Законом України № 437/96-ВР від 29 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 50. – Ст. 279.

14. Бобкова А.Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности. – Д.: Юго-Восток, 2000. – 308 с. - С. 62.