

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ШКІДЛИВОЇ ДІЇ ВОД (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

З початку ХХ ст. має місце постійне збільшення антропогенного й техногенного навантаження на навколишнє природне середовище як на планеті в цілому, так і на території України, зокрема. Це зумовлено передусім сталою практикою споживчого ставлення суспільства до довкілля. І як наслідок цього підходу до екології – українське суспільство вступило в нове сторіччя в умовах всепоглинаючої екологічної кризи, одним з проявів якої є шкідлива дія вод, що має перманентний характер.

Актуальність історичного дослідження правового забезпечення запобігання цій дії пояснюється необхідністю з'ясування сутності поняття «шкідлива дія вод», що неможливо без аналізу виникнення, розвитку і трансформації правових засад такого запобігання, а також відсутністю вітчизняних публікацій, присвячених історичному аналізу цієї правової конструкції.

Взагалі до розгляду проблеми правового забезпечення еко-

логічних відносин, які слід використати, зверталися такі вчені, як В.І. Андрейцев, С.О. Боголюбов, М.М. Бринчук, А.П. Гетьман, О.О. Погребной, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга [Див.: 1; 3; 8; 18] та ін.

Що ж стосується питань, безпосередньо пов'язаних з правовою охороною водних об'єктів і належним правовим регулюванням водних відносин, то вони були предметом дослідження Ц.В. Бичкової, В.І.Гордєєва, Л.І. Дембо, В.Л. Мунтяна, О.С. Колбасова, Н.В. Локтевої, Д.С. Флексора [Див.: 2; 5–7; 11–13]. Однак питання правового забезпечення запобігання шкідливої дії вод не було об'єктом спеціального вивчення.

Мета даної статті – розкрити основні етапи становлення законодавства щодо запобігання шкідливим діям вод за період з кінця ХІХ ст. до сьогодення. Вона передбачає вирішення певних завдань, як-то: визначення сутності й особливостей зазначених етапів; установа видів за-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ходів, що існували в законодавстві стосовно попередження шкідливої дії вод; з'ясування перспектив розвитку вітчизняного законодавства у цій царині.

У силу об'єктивних історичних умов досліджуване питання пов'язано з історією водного права Російської імперії й Союзу РСР, невід'ємною частиною яких була Україна. Основними історичними періодами формування цього права слід вважати: перший – до 1917 р., другий – 1919–1991 рр. і третій – з 1991 р. до сьогодні.

Уперше процес відособлення водного права й формування його як самостійного публічно-правового інституту сягає ще до революційних часів. І хоча в Росії на початку ХХ ст. не існувало єдиного водного нормативно-правового акта, а окремі питання водного господарства регламентувались різними законами, проте завдяки поступової еволюції суспільних відносин її водне право починає відокремлюватись від цивільного, де воно було заручником берегового підходу в розумінні права водокористування. Так, автором першої систематизації водного законодавства Д.С. Флексором було зазначено, що «водне право й водне законодавство звільняються від вузької точки зору на користування водою й повільно, але наполегливо підкоряються ідеї за-

гального блага. Отже, приватний інтерес у сфері водного господарства починає поступатися місцем суспільним засадам, а сама система водного права переходить поступово в систему водного управління, вищою метою якої є встановлення правильного водного господарства для всебічного продуктивного використання водних багатств держави» [6, с. 11].

В умовах зародження такої галузі, як водне право, відокремленої групи норм, що регламентували б попередження шкідливим діям вод, ще не існувало. Однак законодавство Російської імперії містило деякі приписи, що регулювали окремі аспекти цього питання. Так ст. 442 Зводу законів цивільних Російської імперії (т. X., ч. 1) закріплювала право вимоги володаря земель до сусіда, щоб останній своїми діями не підіймав річної води, яка могла б підтопити його луки й рілля [6, с. 33]. Статут сільського господарства Російської імперії (т. XII., ч. 2) у ст. 253 встановлював правила, за якими володарі маєтків при спуску води з канав та інших водопровідних споруд, для потреб яких вони були влаштовані, зобов'язувалися вживати своєчасних заходів по запобіганню підтоплення й заболочення земель, розмивів, прориву дамб, а також канав від наносів [6, с. 60].

А норма ч. 2 ст. 107 чинного Водного кодексу України стосовно закріплення обов'язку врахування можливої шкідливої дії вод при проектуванні водогосподарських та інших об'єктів бере свій початок зі статті 266 указаного Статуту, де містився обов'язок заявника, який клопоче про дозвіл улаштувати канали чи інші водопровідні споруди пред'явити докази того, що запланований спуск води не призведе до підтоплення чи заболочення земель, розмивів, проривів дамб тощо [6, с. 63].

До заходів попередження шкідливим діям вод, передбачених законодавством Російської імперії, належала також і норма лісового права, яка мала місце у ст. 712 Статуту лісового Російської імперії (т. VII., ч. 1) і яка гарантувала збереження захисних лісів (ст. 713) [6, с. 96].

Розвиток водного законодавства України 20-30-х років мав на меті запровадження такого правового режиму, за яким використання водних ресурсів у повному обсязі ставало обов'язковою передумовою розвитку держави й суспільства. Основним об'єктом нормотворення у сфері водного господарства були відносини, що складаються з приводу (а) поліпшення природних якостей землі як основного засобу виробництва шляхом зрошування або осушення

земель, (б) застосування водної енергії, (в) користування водними шляхами і (г) використання вод для потреб водопостачання.

Такі нормативно-правові акти, як постанови Української Економічної Ради «Про меліоративні товариства» від 11 лютого 1922 р. [16; 1922. – № 6. – Арт. 111] і «Про порядок виробництва меліоративних робіт» від 3 травня 1922 р. [16; 1922. – № 26. – Арт. 397], та ВУЦВК і РНК «Про меліоративні кооперативні товариства» [16; 1925. – № 43. – Арт. 289], були спрямовані на організацію гідротехнічно-меліоративних робіт та управління ними. Основна питома вага в цих актах приділялась упорядкуванню заходів боротьби зі шкідливою дією вод.

Наступною сферою у справі правового забезпечення запобігання таким процесам було лісове законодавство. 3 листопада 1923 р. постановою IV Сесії ВУЦВК за поданням Народного Комісаріату справ земельних затверджується Закон про ліси УСРР від 4 листопада 1923 року [16; 1923. – № 46. – Арт. 575]. Особливістю якого на продовження норм лісового законодавства Російської імперії стає закріплення законодавцем у ст. 8 видів захисних лісів і в розд. II відділу I – заходів проти винищення й виснаження таких лісів.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Постановою Ради Міністрів СРСР і ЦК ВКП(б) від 20 жовтня 1948 р. [17; 1948. – № 6. – Ст. 80] була передбачена концепція по створенню у великих масштабах і на території України ґрунто- й водозахисних лісових смуг залісення й залуження ярів, балок і берегів рік, спорудження ставків і водоймищ. Протягом 50-60-х років приймається відразу декілька спеціалізованих нормативно-правових актів стосовно попередження того чи іншого виду шкідливої дії вод (постанови Ради Міністрів УРСР від 5 березня 1956 р., № 233 «Про першочергові гідротехнічні заходи на гірських ріках у Чернівецькій, Станіславській, Дрогобицькій і Закарпатській областях УРСР» [10; 1956. – № 3. – Ст. 29], ЦК КПУ й Ради Міністрів УРСР від 16 травня 1967 р., № 320 «Про невідкладні заходи по захисту ґрунтів від вітрової і водної ерозії в УРСР» [10; 1967. – № 5. – Ст. 47]. Це зумовлює поступове створення певної правової єдності норм різних підгалузей природоресурсового права, які об'єднуються внаслідок спільної мети правового регулювання, яке в 1960 р. з прийняттям постанови ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР від 21 червня 1960 р., № 1073 «Про заходи по впорядковуванню використання і посилення охорони водних ресурсів УРСР» [10; 1960. – № 6. – Ст. 62]

оформлюються в окремий правовий інститут запобігання шкідливої дії вод.

У подальшому норми цього інституту продовжують поступово розвиватись у межах водного та інших підгалузей природоресурсового права. Проте більшість із них мали спеціалізований характер, тобто конкретизували правове регулювання в тій чи іншій галузі або стосовно того чи іншого регіону, але без суттєвого поліпшення правового підґрунтя розглядуваного питання. Серед нормативно-правових актів 70-80-х років, які впорядковували попередження й ліквідацію шкідливої дії вод, слід зазначити постанови Ради Міністрів УРСР: (а) від 13 квітня 1978р., № 198 «Про заходи поліпшення захисту населених пунктів, підприємств, інших об'єктів і земель від селевих потоків, сніжних лавини, зсувів, обвалів і осідання земної поверхні над гірничими виробками» [10; 1977. – № 4. – Ст. 42], яка, по-перше, встановлювала такий вид шкідливої дії вод, як сніжна лавина, що було й залишається новим у справі правового регламентування досліджуваного питання, по-друге, містила низку нових заходів попередження шкідливої дії вод; (б) від 20 квітня 1978 р., № 178 «Про прискорення робіт по ліквідації причин підтоплення населених пунктів та сільськогосподарських

угідь та його шкідливих наслідків» [10; 1978. – № 4. – Ст. 45], особливістю якої є закріплення обов'язку за Міністерством геології УРСР по створенню 5-річних і щорічних прогнозів щодо змінення рівня ґрунтових вод і виконання робіт по зведенню режимних наглядових свердловин.

Із проголошенням 24 серпня 1991 року незалежності України, розпочався третій етап розвитку українського водного права. 90-ті роки – це період створення нового державного ладу країни на тлі скрутного економічного становища. На цій стадії розвитку нормотворчої діяльності законодавець не приділяє належної уваги розвитку правового забезпечення водних відносин. Минає декілька років перетворення правових приписів у сфері водного господарства відповідно до потреб нової держави поруч з інерційним регулюванням українським законодавством радянського періоду тих водних відносин, що виникають з приводу запобігання шкідливої дії вод.

Ухвалення в 1995 р. Водного кодексу України (далі – ВК) ознаменувало собою початок перетворення водного права взагалі і правового забезпечення запобігання шкідливої дії вод зокрема. Головний нормативно-правовий акт у царині регулю-

вання водних відносин країни (у продовження положень Водного кодексу Української РСР) проголосив одним із завдань водного законодавства запобігання шкідливої дії вод [4; 1995. – № 24. – Ст. 189]. Глава 21 цього Кодексу «Запобігання шкідливим діям вод та аваріям на водних об'єктах і ліквідація їх наслідків» об'єднала нормативні приписи стосовно цього питання, закріпивши деякі нові положення.

До суттєвих переваг чинного ВК України треба віднести закріплення у відкритому переліку основної групи заходів боротьби зі шкідливою дією вод, а саме: (а) по-перше, врахування останньої під час проектування водогосподарських та інших об'єктів і (б) вжиття в процесі експлуатації цих об'єктів таких заходів, як залуження і створення лісонасаджень, будівництво протирозійних гідротехнічних споруд, земляних валів, водоскидів, захисних дамб, водосховищ-регуляторів, спорудження дренажу, укріплення берегів тощо.

Починаючи з 2000 р. приймається низка нормативно-правових актів спрямованих на регламентацію суспільних відносин, що складаються у сфері меліорації, водопостачання й водовідведення, боротьби із затопленням і підтопленням земель, берегоруйнуванням і зсувними процесами тощо. Основні з них: Ком-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

плексна програма захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод на період до 2010 р. та прогноз до 2020 року (затверджена постановою КМ України від 3 липня 2006 р., № 903) [14; 2006. – № 27. – Ст. 1942]; Комплексна програма ліквідації наслідків підтоплення території в містах і селищах України (затверджена постановою КМ України від 15 лютого 2002 р., № 160) [14; 2002. – № 8. – Ст. 346] та інші.

Таким чином, можемо підсумувати, що норми водного права України щодо запобігання шкідливої дії вод, увібравши в себе досвід розвитку водного права Російської імперії й Радянського Союзу, вилились у практичні програми реалізації національної екологічної політики у сфері забезпечення екологічної безпеки суспільства й держави через відповідні нормативно-правові акти.

Проведений історичний аналіз правового матеріалу дозволяє зробити висновок, що вперше відносини, що виникають із приводу попередження таких процесів на теренах України, з'являються наприкінці XIX ст. Це пов'язано зі зростанням темпів розвитку промисловості й сільського господарства одночасно з підвищенням в ресурсах потреб людини: (а) вод-

них – будівництво водосховищ, ставків, каналів та інших водогосподарських споруд; (б) земельних – запровадження штучного зрошування й будівництво меліоративних систем; (в) лісових – вирубка лісу. За таких умов перші норми запобігання шкідливої дії вод з'являються внаслідок збільшення необхідності в забезпеченні екологічної безпеки в цій царині. На першому етапі розвитку даного виду норм використовувались інструменти лише юридичної науки: заборона вирубки водоохоронних і захисних лісів, установлення обов'язку належної реєстрації водогосподарських і гідрологічних споруд та об'єктів, певна процедура введення в експлуатацію таких об'єктів і належна їх експлуатація.

У подальшому з розвитком науки й техніки процес споживання природних ресурсів зростає майже в геометричній прогресії з активним поширенням наслідків шкідливої дії вод. За таких умов з розвитком відповідних суспільних відносин стає можливим вести мову про консолідацію норм правового забезпечення запобігання цьому процесу в одному інституті водного права. До того ж норми права, які впроваджують відповідні заходи його попередження, почали вбирати в себе ті з них, які

були розроблені на підставі даних технічних і природних наук: будівництво дренажу, противозсувних, протиерозійних гідротехнічних споруд та об'єктів (підпирних стінок, габіонів тощо) берегоукріплення. І з цієї точки зору можна констатувати факт інтеграції досягнень інших наук з теорією правового забезпечення шкідливої дії вод.

Однак у ХХІ ст. Україна ввійшла в умови екологічної кризи, невід'ємним складником якої є наслідки шкідливої дії вод, що набули загрозливих масштабів. Головною причиною такого становища є невідповідність споживчого впливу людини на

навколишнє природне середовище й заходів забезпечення екологічної безпеки. А це вимагає від юридичної науки на підставі поєднання з іншими галузями людського знання необхідності дослідження основних аспектів суспільних відносин, що виникають із приводу запобігання шкідливої дії вод, для проведення більш дійової зміни законодавства в цій сфері.

Викладене свідчить, що розглядуване нами питання на сьогодні є актуальним і потребує подальшого розвитку й удосконалення. Зокрема, вбачається доцільним визначити конкретні напрямки систематизації законо-

давства у цій царині.

Список літератури: 1. *Андрейцев В.І.* Екологічне право: Курс лекцій. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с. 2. *Бичкова Ц.В., Мунтян В.Л.* Правове регулювання водних відносин в УРСР. – К., 1966. – 132 с. 3. *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей природной среды). – М.: Юристъ, 1998. – 688 с. 4. *Ведомості Верховної Ради України.* 5. *Гордеев В.И.* Правовые вопросы использования и охраны малых рек в Украине: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1994. – 173 с. 6. *Действующее законодательство по водному праву:* Систем. сб. узаконений / Сост. *Флексор Д.* – Спб.: Законоведение, 1912. – 512 с. 7. *Дембо Л.И.* Основные проблемы советского водного законодательства. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1948. – 136 с. 8. *Екологічне право України:* Акад. курс: Підручник. – 2-ге вид. / За заг. ред. *Ю.С. Шемшученка.* – К.: Юрид. думка, 2008. – 720 с. 9. *Екологічне право України:* Підручник для студ. юрид. навч. закл. / За ред. *А.П. Гетьмана, М.В. Шульги.* – Х.: Право, 2005. – 384 с. 10. *Збірник постанов УРСР.* 11. *Колбасов О.С.* Водное законодательство в СССР. – М.: Юрид. лит., 1972. – 216 с. 12. *Колбасов О.С.* Теоретические основы права пользования водами в СССР. – М.: Наука, 1972. – 228 с. 13. *Локтева Н.В.* Правове регулювання комплексного використання водних ресурсів Дніпровського басейну: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. / Київ. нац. ун-т. – К., 2007. – 20 с. 14. *Офіційний вісник України* 15. *Право на воды по разъяснениям Гражданского Кассационного Департамента Правительствующего Сената.* – Спб.: Тип. М.Ф. Пайкина, 1898. – 150 с. 16. *Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины.* 17. *Собрание постановлений СССР.* 18. *Екологічне право:* Учебник для вузов / Под ред. *С.А. Боголюбова.* – М.: Высш. образование, 2008. – 485 с.

Надійшла до редакції 09.05.2009 р.