

да составляет 0,15 га. Все это свидетельствует о необходимости научной и практической разработки правового принципа уравнивательной размерности личного землепользования.

Таким образом, анализ указанных принципов и практика их законодательного закрепления убеждают, что многие из них нуждаются в дальнейшей научной разработке, наполнении более конкретным содержанием, всесторонне отражающем состояние материальных отношений, совершенствовании правового регулирования с целью выполнения задач по развитию подсобного хозяйства граждан, увеличению производства сельскохозяйственной продукции. Этому способствовали бы разработка и принятие общесоюзного нормативного акта — Положения о землепользовании граждан в СССР, в котором следует детализировать особенности права личного землепользования.

**Список литературы:** 1. *Ленинская аграрная политика КПСС: Сборник важнейших документов (1965—1978 гг.)*.—М.: Политиздат, 1978.—640. 2. *Ведомости Верховн. Совета УССР, 1981, № 12, ст. 178*. 3. *СП СССР, 1981, № 6, ст. 37*. 4. *Краснов Н. И.* Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР.—М.: Наука, 1969.—215 с. 5. *Еренов А. Е., Мухитдинов Н. Б., Ильяшенко Л. В.* Предмет и система советского земельного права.—Алма-Ата, 1981.—203 с. 6. *Аргументы и факты, 1981, № 15*.

*Поступила в редколлегию 03.11.81.*

**В. В. Г р е ч к о**, канд. юрид. наук

Харьков

## **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ**

Рациональное использование и охрана водных ресурсов — крупнейшая экономическая и правовая проблема, еще не достаточно исследованная в литературе. Имеющиеся публикации только вскользь затрагивают вопросы о правовом обеспечении рационального водопользования применительно к основным его видам, не учитывают, что рациональность имеет свою специфику, конкретное понимание в зависимости от того, для каких целей используются водные объекты.

Рациональность водоиспользования находится в центре внимания Советского государства — собственника водных ресурсов, которое добывается этого правовыми способами с целью удовлетворения потребностей народного хозяйства и нужд населения в воде. Означая разумную деятельность (поведение) человека по отношению к природе, рациональность имеет определенное содержание и отражает основное требование — пользоваться природными ресурсами на разумных началах, стремиться к максимальному хозяйственному эффекту при эксплуатации объектов природы, в том числе вод. Вместе с тем нельзя не учитывать, что в современных условиях природные процессы и хозяйственная деятельность людей перестали развиваться как обособленные и не зависящие друг от друга системы, все более возрастает даже отдаленное влияние промышленного производ-

ства на состояние природных ресурсов и окружающей среды в целом. В связи с этим нельзя ограничиваться сопоставлением минимальных затрат общества на использование природных богатств и полученными результатами. Действительно рациональным следует считать такое природопользование, когда наряду с максимальным хозяйственным эффектом учитываются все последствия эксплуатации природных ресурсов и окружающей среды. Это соответствует социалистическим началам природопользования и ее принципам, содержит благородные социальные цели сохранения природных богатств в интересах настоящего и будущих поколений.

Научно-технический прогресс во всех сферах социалистического общественного производства и социальной жизни объективно исходит из необходимости рационального пользования объектами государственного водного фонда, обуславливает возможность для Советского государства, правоприменительных органов обеспечить научно обоснованное использование водных ресурсов и их охрану организационно-хозяйственными и правовыми способами. Правовое обеспечение рационального водопользования — это установление и реальное осуществление государством общеобязательных правовых предписаний в отношении пользования водными объектами, неукоснительное соблюдение водопользователями прав и обязанностей, применение к нарушителям правовых санкций. Вместе с тем это основополагающий принцип советского водного законодательства, действие и особенности которого проявляются при конкретном использовании вод по целевому назначению.

Основы водного законодательства и водные кодексы союзных республик регулируют условия и порядок многих видов пользования водами. Рассмотрим некоторые основные виды с тем, чтобы показать, в чем состоит смысл правового обеспечения рационального водопользования.

Советское водное законодательство закрепляет приоритет в использовании природных запасов вод для питьевых потребностей населения. В ст. 15 Основ и ст. 32 ВК УССР предписывается предоставлять водные объекты в пользование прежде всего для питьевых и бытовых нужд населения. Бесперебойное снабжение людей достаточным количеством доброкачественной воды, всемерная охрана поверхностных и подземных питьевых источников от загрязнения, засорения и истощения — главное в осуществлении правового обеспечения рационального использования питьевых (бытовых) вод. Для выполнения этого требования ст. 21 Основ и ст. 56 ВК УССР устанавливают, что компетентные органы должны предоставлять водные объекты в первую очередь коммунальным органам водоснабжения. Учитывая особое значение подземных вод, закон не допускает их использования в целях, не связанных с питьевым водоснабжением. Правовые требования в интересах питьевого водопользо-



вания сформулированы также в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» [2, 1973, № 2, ст. 6], постановлении Совета Министров СССР от 10 июня 1977 г. «О порядке согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование» [2, 1977, № 19, ст. 118] и ряде других нормативных актов. Закон об охране природы Украинской ССР (ст. 7) охраняет все поверхностные и подземные воды от загрязнения, засорения и истощения с обязательным регулированием их режима в первую очередь как ресурсов водоснабжения населения, лечения, отдыха, туризма. За последние годы во многих крупных промышленных городах, курортах союзного значения достигнут более высокий уровень водообеспечения, улучшен контроль за использованием питьевых вод с помощью автоматизированных систем (электронно-ионных датчиков). Важную роль в городском водоснабжении играют общеобязательные решения городских Советов, вытекающие из закона «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов народных депутатов» [3].

Имея достаточную правовую основу в обеспечении рационального водоснабжения и охраны питьевых вод, союзно-республиканские исполнительно-распорядительные органы, органы управления водным хозяйством, местные Советы и их исполкомы добиваются требуемого уровня водообеспечения городов, промышленных комплексов, охраны водозаборных устройств, чистоты питьевых водных объектов. Примером этому может служить удовлетворение потребностей в питьевой воде г. Харькова, где в 1981 г. построен дополнительный водовод от р. Северский Донец с суточной подачей воды в объеме 70 тыс. кубометров, внедрена первая в стране комплексная система автоматизированного управления водоснабжением.

В современных условиях чрезвычайно важной является проблема правового обеспечения рационального использования водных ресурсов для нужд сельскохозяйственного производства. XXVI съезд КПСС, выдвигая широкую программу социального развития и повышения народного благосостояния, поставил задачу улучшить снабжение населения продуктами питания. Майский (1982 г.) Пленум ЦК КПСС одобрил Продовольственную программу СССР, большое место в которой отведено ускоренному и устойчивому наращиванию производства сельскохозяйственной продукции за счет интенсивного использования всех резервов агропромышленного комплекса и широкой мелиорации земель. Намечено довести в 1990 г. до 23—25 млн. га площади орошаемых и до 18—19 млн. га осушенных земель. Значительное внимание уделено комплексной мелиорации земель и их сельскохозяйственному освоению, достижению на орошаемых и осушенных землях проектной урожайности, со-

зданию в районах орошаемого земледелия зоны гарантированного производства зерна, особенно кукурузы.

Сельское хозяйство — один из главнейших водопотребителей, уже сейчас на его нужды отводится свыше 50% пресной воды. В этих условиях возрастает необходимость в наиболее рациональном использовании водных источников. Задачей законодательства о сельскохозяйственном водопользовании остается четкое регулирование отношений между органами по регулированию использования и охраны водных ресурсов и водопользователями по поводу научно обоснованного и проверенного практикой использования вод для орошения земель и получения высоких и устойчивых урожаев с учетом экономного использования воды и недопущения вредных последствий для почвы. В ст. 23 Основ и ст. 66—73 ВК УССР указано, что водопользование на оросительных, обводнительных и других водохозяйственных системах осуществляется на основе внутриводохозяйственных и общесистемных планов в порядке общего или специального пользования. На обеспечение рационального использования вод в сельском хозяйстве направлены требования целого ряда других нормативных актов, среди которых необходимо назвать постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 16 января 1966 г. «О широком развитии мелиорации земель для получения высоких и устойчивых урожаев зерновых и других сельскохозяйственных культур» [2, 1966, № 11, ст. 114], от 2 января 1972 г. «О дальнейшем усилении работ по мелиорации земель и улучшении использования орошаемых и осушенных земель» [2, 1972, № 21, ст. 116].

В условиях современного поливного земледелия, все увеличивающейся потребности сельского хозяйства в воде законодательство о сельскохозяйственном водопользовании способствует улучшению государственного контроля за использованием оросительных систем, сокращению потерь воды при ее транспортировке к местам потребления, предотвращению загрязнения водоемов сточными отходами и др. Благодаря этому на оросительных системах в зоне Северо-Крымского канала, Каховского водохранилища достигнут коэффициент полезного использования воды до 0,82—0,85, что позволило сэкономить до 20% воды, применяемой для орошения, и вовлечь в хозяйственный оборот тысячи гектаров новых орошаемых земель.

В основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 гг. и на период до 1990 г. большое внимание уделено улучшению использования вод в промышленности, увеличению мощности систем оборотного и повторного водоснабжения, разработке и внедрению бессточного использования потребляемой воды. Проблема обеспечения промышленных предприятий качественной водой стала одной из острейших. Ее решению в большой степени способствует



надлежащее правовое регулирование отношений между водными хозяйственными органами и предприятиями-потребителями вод.

Основы и ВК союзных республик устанавливают, что предприятия, пользующиеся водными объектами для производственных целей, обязаны соблюдать планы, технологические нормы и правила водопользования, принимать меры к сокращению расхода воды и прекращению сброса сточных вод путем совершенствования технологии производства и схем водоснабжения. Законодательство предусматривает ограничение использования для промышленности вод питьевого качества. Такое использование питьевой воды допустимо только в тех районах, где отсутствуют поверхностные источники и имеются достаточные запасы подземных вод питьевого качества, и только с разрешения органов по регулированию использования и охране вод.

Проблема правового обеспечения рационального использования водных ресурсов для нужд промышленности состоит в том, чтобы добиться четкого регламентирования отношений по удовлетворению промышленных предприятий доброкачественной водой в пределах технологических норм и предотвратить сброс неочищенных сточных вод в поверхностные и подземные водоемы. Действующее законодательство обязывает местные Советы устанавливать лимит потребления питьевой воды для промышленных целей из коммунальных и ведомственных водопроводов в случае стихийных бедствий, аварии и других исключительных обстоятельств, а также при перерасходе предприятиями установленного лимита потребления воды из коммунальных водопроводов и временно ограничивать потребление из ведомственных хозяйственно-питьевых водопроводов. Требования водного законодательства в сфере промышленного водопользования способствуют внедрению новых перспективных направлений в использовании вод, а именно: созданию автоматических систем управления водохозяйственными комплексами, обеспечению автоматизированного сбора и обработки информации о состоянии водного объекта, объемах водозабора, сбросах сточных вод, водоохранительных мероприятиях.

Представляется необходимым урегулировать в правовом аспекте вопрос о совместном использовании водоема несколькими промышленными предприятиями, для чего следует разработать Типовой договор о совместном специальном водопользовании.

Среди многих видов водопользования водное законодательство специально предусматривает использование водных объектов для сброса сточных вод (ст. 31 Основ, ст. 97—101 ВК УССР). Узаконивая сброс сточных вод, правовые нормы определяют, что такое водопользование возможно только с разрешения органов водного хозяйства по согласованию с санитарным надзором, рыбной инспекцией и другими заинтересованными органами. Сброс сточных вод допускается только в случаях

если он не приведет к увеличению содержания в водном объекте загрязняющих веществ свыше установленных норм и при условии очистки водопользователем сточных вод до пределов, предусмотренных органами по регулированию использования и охраны вод. Правовое обеспечение рационального использования водоемов в этом случае состоит в строжайшем соблюдении правил очистки стоков, исключающих вредное воздействие их на здоровье людей, растительный и животный мир и другие объекты окружающей среды, и применении юридической ответственности за нарушение правил, предусмотренных водным, административным, гражданским и уголовным законодательством [4, с. 191—202].

Список литературы: 1. *Материалы XXVI съезда КПСС*.— М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. *СП СССР*. 3. *Ведомости Верховн. Совета СССР*, 1971, № 12, ст. 132.

*Поступила в редколлегию 26.11.81.*

**В. И. Титова**, д-р юрид. наук

Львов

### **МАТЕРИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЯХ**

Среди факторов, усложняющих экономическое развитие страны в 80-х гг., XXVI съезд КПСС назвал, в частности, неизбежный рост расходов на охрану окружающей среды [1, с. 38]. В этой связи особую актуальность приобретают проблемы правового обеспечения рациональности природопользования, в том числе средства юридической ответственности в природоохранных отношениях. При помощи материальной ответственности обеспечивается определенная компенсация тех неправомерных потерь либо иных отрицательных последствий, которые явились результатом так называемых экологических правонарушений.

В отличие от дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности в сфере охраны природы, которые также имеют некоторые особенности, связанные с исключительностью права государственной собственности на объекты природы и с иными характерными чертами их правового режима, материальная ответственность в природоохранных отношениях представляет собой особый вид юридической ответственности, который своей существенной специализацией отличается от имущественной (гражданско-правовой) ответственности и выделяется из нее. Такого рода вывод уже делался в литературе [2, с. 50; 5; с. 121—124; 6, с. 215—216; 7, с. 121—135].

Основанием материальной ответственности в природоохранных отношениях является экологическое правонарушение,