

**ІСТОРИЧНЕ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ
ВОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ ДО 1991 РОКУ**

К.А. Рябець

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри теорії та історії
держави і права Київського національного
університету культури і мистецтв*

Постановка проблеми. Важливість дослідження адміністративно-правових засад державного управління в галузі водокористування у історичному аспекті є незаперечною. За допомогою історико-правового методу виявляється як негативний, так і позитивний досвід, який надає можливість будувати науково-обґрунтоване адміністративно-правове регулювання водного господарства сучасної Української держави.

Вважається, що вода з'явилася на поверхні нашої планети 3-3,5 млрд. років тому у вигляді пару внаслідок дегазації мантії [11, с. 100].

На різних етапах розвитку суспільства до питання охорони вод було різне відношення. Тривалий час людство, з моменту виникнення його на Землі, істотно не впливало на водні об'єкти через відсутність негативних антропогенних факторів.

Необхідно зазначити, що прагнення охороняти водні об'єкти від забруднення та засмічення було характерне народній свідомості задовго до появи адміністративно-правових форм їх охорони.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми екології турбують вчених (М.О. Алексієвець, В.М. Галушин, М.О. Гладков, В.К. Матвійчук, О.В. Міхеєв та ін.) низки галузей науки, а саме – екології, права, економіки тощо. Проте треба відзначити, що окремих праць присвячених аспектам історичного розвитку водного господарства на Україні, в тому числі і в юридичній науці, взагалі немає.

Метою статті є проведення історико-правового дослідження державного управління у галузі водокористування з подальшим наданням висновків, що можуть бути використані для підвищення ефективності водогосподарської діяльності сучасної України.

Основні результати дослідження. Природоохоронні традиції історично формуються як об'єктивне явище взаємодії людини з природою, властиве не лише матеріальній, а й духовній культурі. Доведено, що будучи продуктом акумуляції суспільного досвіду гармонійних відносин з довкіллям, природоохоронні традиції виступали на різних етапах історії сукупністю соціальних установок і ціннісних екологічних орієнтацій для людини [1, с. 9].

У первісному суспільстві вважалося, що вода поряд із землею та вогнем мала чудодійну силу. Вона виступала як об'єкт обожнювання. Тому її охорона часто здійснювалася на підставі певних традицій, звичаїв, узвичаїв чи релігійних вірувань. Окрім того, наші предки розглядали воду як невід'ємне джерело своєї життєдіяльності та як істотну складову світобудови. У зв'язку із зазначеним тогочасне людство, селячесь поряд з річками, інстинктивно відчувало повагу до них, старанно охороняло від забруднення їх береги (місця свого проживання).

У подальшому під дією людини природні процеси, які виникають в навколишньому природному середовищі, почали небажано змінюватися. Ці зміни виникли як наслідок свідомої діяльності людини.

Аналіз історичної та правової літератури, що присвячена часам Київської Русі, не дав можливості виявити зародки утворення водного законодавства. У досліджуваний період серед об'єктів довкілля підлягали правовому регулюванню фактично тільки дикі тварини [4, с. 26-27]. Про це свідчать положення «Руської правди».

У 1718-1819 рр. були видані акти, що забороняли вивозити сміття в річки, канали, протоки, обробляти колоди і дошки на берегах річок, викидати баласт у гаванях, річках і на рейдах. За порушення цих актів передбачалося покарання – заслання на каторгу. Це були витоки забруднення водних об'єктів [8, с. 63].

Багато зроблено у Росії у галузі охорони вод під час царювання Петра I. Літературні джерела свідчать, що ним було випущено низку указів, в яких наказувалося зміцнювати береги річок, охороняти річки від забруднення, регламентувалося рибацтво і лов в річках перлової сойки [4, с. 27].

Певні проблеми у сфері водокористування почалися наприкінці XVIII ст. у зв'язку із побудовою на річках у посушливих районах іригаційних систем. Наслідком цього була не тільки зміна характеру ландшафтів у місцях проживання людей, але й скорочення водності річок.

У 1909 р. на території Київської області були започатковані заходи щодо меліорації земель в басейнах річок Трубіж, Супій, Оржиця. Реалізація даного питання входила у компетенцію земства та комісії із землеустрою.

У подальшому на початку XX ст. у Царській Росії питанню розвитку меліорації було надано особливої уваги царем Миколою II. Так, в 1910-1915 рр. створювалися луко-земельні станції, де на науковій основі розроблялися питання використання перезволожених торф'яних земель.

В історичному аспекті розвиток меліорації носить об'єктивний характер і не залежить від політичної системи в державі. До 1917 р. зрошення земель в Україні проводилося на площі 17,6 тис. га, а площі осушених земель становили 430 тис. га [2, с. 41].

Враховуючи, що Україна на поч. XX ст. перебувала під протекцією Російської імперії, а в подальшому до 1991 р. була у складі Радянського Союзу, правове регулювання використання і охорони вод у ці історичні періоди здійснювалося відповідно до норм всесоюзного законодавства. Лише вищі партійні та господарчі органи СРСР мали виключне право щодо формування законодавства. Тому, у досліджуваний період водне законодавство України формувалося за її етнічними межами, а норми законодавства СРСР, що надходили у нашу

державу повинні були безумовно виконуватися. Окрім того, варто відзначити, що за часів Радянського Союзу формування адміністративно-правових засад водного господарства тогочасної Української РСР проходило під впливом соціалістичної системи господарства, панування державної власності.

Розвиток водоохоронних адміністративно-правових заходів в першій половині ХХ ст. гальмувався політичними та соціально-економічними труднощами. Жовтневий переворот 1917 р. та більшовицька боротьба проти УНР зумовили в деякій мірі руйнування незалежного державного розвитку, а також пригнічення формування національної водоохоронної політики. Причиною цього було знищення національних природоохоронних традицій, що закономірно призвело до винищення підвалин раціонального відношення громадськості до довкілля, в тому числі і до водних об'єктів.

Незважаючи на деякі негативні сторони державотворчого процесу за часів Радянського Союзу, потрібно констатувати, що у ньому була прийнята значна нормативно-правова база у галузі охорони, використання вод та відтворення водних ресурсів. Проте через відсутність її ефективних правореалізаційних засад не завжди можна було на практиці застосувати норми водного законодавства.

Водні об'єкти були націоналізовані одночасно із землею, надрами та лісами історичним декретом «Про землю» від 26 жовтня (8 листопада) 1917 р. [5].

В.І. Ленін в достатній мірі приділяв увагу питанням використання водних ресурсів і чистоті водойм. Так, у декреті «Про лікувальні місцевості державного значення» від 4 квітня 1919 р. [6] передбачалася організація навколо курортів охоронних зон, які охоплюють весь комплекс природних умов курортної місцевості.

Вимоги санітарної охорони води було внесено в прийняту VIII з'їздом РКП (б) нову програму партії в 1919 р.

Декрет ВУЦВК від 26 травня 1919 р. «Про соціалістичний землеустрій та про перехідні заходи до соціалістичного землекористування», який в основному відтворював прийняте Всеросійським ЦВК 14 лютого 1919 р. Положення про соціалістичний землеустрій та про заходи переходу до соціалістичного землеробства, докладно визначив правове положення земель, надр, вод та лісів. У ньому зазначалося, що приватна власність на землю, надра, води та ліси скасовується [7, с. 188].

Вищезазначені документи утворили цілісну систему принципів радянського водокористування, на основі якої в подальшому набули розвитку адміністративно-правові засади водного господарства в умовах планової економіки.

Післявоєнні роки у водогосподарській галузі України були в основному присвячені відбудові пошкоджених під час війни зрошувальних систем, що звичайно, сприяло майбутньому відтворенню та розвитку водного господарства.

За радянських часів об'єктом правового регулювання виступали не тільки поверхневі води, а й підземні. Підтвердженням цього є прийнята Радою Міністрів СРСР 4 вересня 1959 р. постанова «Про посилення державного контролю за використанням підземних вод та про заходи щодо їх охорони» [12, с. 140-141].

22 квітня 1960 р. Рада Міністрів СРСР прийняла постанову «Про заходи по упорядкуванню використання та посиленню охорони водних ресурсів СРСР» [13, с. 100-103]. Цим документом відповідальність за охорону водойм від висна-

ження, забруднення та засмічення і планове їх використання була покладене на керівництво союзних республік [12, с. 140].

Надалі водним питанням велике значення надавалося також у союзних законах про охорону природи. Так, 30 червня 1960 р. було прийнято Закон «Про охорону природи Української РСР» [14]. Він вважається першим природоохоронним законом, прийнятим на території Української РСР. Головною характеристикою його рисою було те, що він здійснив комплексне регулювання природних ресурсів. Свого часу В.Л. Мунтян зазначив, що після прийняття цього закону та аналогічних законів у інших республіках колишнього СРСР правові природоохоронні проблеми, що досліджувалися в межах аграрно-правових наук, у монографіях із земельного, лісового, гірничого права стали самостійним предметом наукових досліджень [9, с. 30].

Міністерство меліорації та водного господарства СРСР було створене у 1965 р. Воно мало Державну інспекцію по охороні водних джерел та Головне управління комплексного використання водних ресурсів, які здійснювали контроль за раціональним використанням вод, заходами по охороні водойм від забруднення, а також затверджували правила охорони вод. Міністерство вирішувало питання, пов'язані з міжреспубліканським розподілом стоку рік, встановлювало режим водосховищ тощо [12, с. 70-71].

Басейнові інспекції Міністерства меліорації та водного господарства СРСР разом з інженерно-технічним персоналом підприємств застосовували заходи щодо зниження промислового споживання води, забезпечення багаторазового використання її у виробництві, зменшення кількості стічних вод та їх забруднення [12, с. 143-144].

Міністерство меліорації і водного господарства УРСР також було створене у 1965 р. на базі Державного комітету Ради Міністрів України з водного господарства.

Ідея комплексного підходу до врегулювання екологічних відносин, започаткована Законом «Про охорону природи Української РСР» та аналогічними законами інших республік колишнього Союзу РСР, була узята на озброєння при опрацюванні проекту союзного закону про охорону навколишнього природного середовища [15, с. 192-201]. Одночасно із зазначеним почало формуватися природоресурсове законодавство. Так, наприклад, у грудні 1970 р. Верховна Рада СРСР затвердила Основи водного законодавства Союзу РСР і союзних республік [10], які набули чинності з 1 вересня 1971 р.

Водне законодавство було покликане забезпечити раціональне використання вод для потреб населення і народного господарства, охорону вод від забруднення і виснаження, попередження і ліквідацію шкідливого впливу вод, поліпшення стану водних об'єктів, зміцнення законності в галузі водокористування. Воно визначало компетенцію Союзу РСР і союзних республік у галузі регулювання водних відносин, форми участі громадських організацій і громадян у здійсненні заходів щодо охорони водних ресурсів, встановлювало державний контроль за використанням і охороною вод, кримінальну і адміністративну відповідальність за порушення водного законодавства [7, с. 481-482].

Відповідно до Основ водного законодавства Союзу РСР і союзних республік 9 червня 1972 р., був прийнятий Водний кодекс УРСР [3], введений у дію з 1 листопада 1972 р. У ньому підкреслювалося, що державне управління в галузі

використання і охорони вод здійснюється Радою Міністрів СРСР, Радою Міністрів УРСР, виконавчими комітетами місцевих Рад народних депутатів, а також спеціально уповноваженими на те державними органами по регулюванню використання і охорони вод безпосередньо або через басейнові (територіальні) управління й іншими державними органами відповідно до законодавства Союзу РСР і Української РСР. Спеціально уповноваженим державним органом по регулюванню використання і охорони вод в Українській РСР є Міністерство меліорації і водного господарства УРСР (ст. 8).

Ст. 9-12 Водного кодексу УРСР свідчать про істотну роль у галузі використання і охорони вод Рад народних депутатів.

Необхідно відзначити відсутність узгодженості серед природоресурсових кодексів Української РСР. Свідченням цього є наявність в ст. 29 Водного кодексу Української РСР правової регламентації загального та спеціального водокористування. У свою чергу, у інших природоресурсових кодексах Української РСР закріплення положень щодо загального та спеціального природокористування відсутні.

Скид стічних вод у водойми проводився з урахуванням санітарно-технічних вимог до якості води, що були регламентовані «Правилами охорони поверхневих вод від забруднення стічними водами», затвердженими Міністерством меліорації та водного господарства СРСР разом з Міністерством рибного господарства СРСР та Головним санітарним лікарем СРСР. Зазначені Правила були введені у дію 16 травня 1974 р. Згідно з ними гранично допустимою концентрацією домішок у воді вважалася така, яка повністю виключала шкідливу дію на організм людини, не змінює запах, смак та колір води. Ці вимоги відрізнялися залежно від виду водокористування. Допустимі граничні концентрації шкідливих речовин для водойм питного водокористування в багато разів були менші, ніж для водойм, призначених для купання, відпочинку та промислових цілей. Контроль за гранично допустимою концентрацією здійснювався органами державної санітарної інспекції [12, с. 143].

Висновки. Проведене наукове історичне дослідження передумов становлення водокористування в Україні свідчить, що формування правових основ водного господарства має багатомісячну історію. І як не дивно, аналіз літературних джерел, дав змогу зробити висновок, що саме в первісному суспільстві людина в більшій мірі усвідомлювала свою залежність від якісного стану водних ресурсів, що безпосередньо проявлялося у бережливому ставленні до них.

Однією із підстав виникнення держави є поява землеробства, яке на жаль, особливо у посушливих регіонах України неможливо здійснювати без використання водних об'єктів та побудови на них іригаційних систем.

Дореволюційний та особливо радянський періоди формування водного господарства України характеризувалися прийняттям значної кількості джерел водного права та створенням спеціальних органів державного управління у досліджуваній сфері. Звичайно, дані періоди мали як позитивні, так і негативні сторони, без яких неможливий процес розвитку та становлення будь чого.

На нашу думку, тих еволюційних основ, які були закладені у водному господарстві нашої держави до одержання незалежності України, було цілком достатньо, щоб не тільки підтримати чистоту водойм, але й за умови ефективного сучасного державного управління та наявності правосвідомості у суспільстві, покращити їх якісні показники.

Проте, незважаючи на нинішній інженерно-технологічний потенціал, прийняття нових джерел водного права у галузі водокористування проблема забезпечення питною і технологічною водою населення та народногосподарського комплексу не лише не зменшується, а ще й з кожним роком все більше і більше загострюється.

У зв'язку із викладеним вище, ми вважаємо, що на сьогодні покращення стану водного господарства можливе за умови посилення відповідальності у сфері водокористування, що, у свою чергу, призведе до підвищення рівня правосвідомості громадян та ефективності державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Алексієвець М.О.* Екологічний рух в Україні (історичний аспект): Автореф. дис...к.і.н. : 07.01.00. – Чернівці, 1999. – 20 с.
2. *Вельбик А.* Сучасний стан та перспективи використання зрошуваних та осушених земель в Україні // *Рідна природа.* – 2004. – № 1. – С. 41-43.
3. Водний кодекс УРСР від 9 червня 1972 року // *Відомості Верховної Ради УРСР.* – 1972. – № 24. – Ст. 200.
4. *Гладков М.О., Міхеев О.В., Галушин В.М.* Охорона природи: Навч. посібник для студ. біологіч. спеціал. пед. ін-тів. – К.: Вища школа, 1980. – 232 с.
5. Декрет «Про землю» від 26 жовтня 1917 року // *СУ РСФСР.* – 1917. – № 1. – Ст. 3.
6. Декрет «Про лікувальні місцевості державного значення» від 4 квітня 1919 року // <http://www.library.ru/help/docs/n20310/decret.htm>.
7. *Історія держави і права України: Підручник.* – У 2-х т. / За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. – Т. 2. – [Кол. авторів: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін.]. – К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 580 с.
8. *Матвійчук В.К.* Кримінально-правова охорона навколишнього природного середовища (кримінально-правове та кримінологічне дослідження): Монографія. – К.: Азимут-Україна, 2005. – 464 с.
9. *Мунтян В.Л.* Правова охорона природи УРСР. – К.: Вища школа, 1982. – 232 с.
10. *Основи водного законодавства СРСР і союзних республік від 10 грудня 1970 року* // *Відомості Верховної Ради СРСР.* – 1970. – № 50. – Ст. 566.
11. *Охрана окружающей среды: Учеб. для горн. и геологич. спец. вузов* / С.А. Брылов, Л.Г. Грабчак, В.И. Комащенко и др. / Под ред. С.А. Брылова и К. Штромки. – М.: Высшая школа, 1985. – 272 с.
12. *Охрана природы* / А.Г. Банников, А.К. Рустамов, А.А. Вакулин / Под ред. А.Г. Банникова. – М.: Агропромиздат, 1985. – 287 с.
13. *Про заходи по упорядкуванню використання і посиленню охорони водних ресурсів СРСР: Постанова Ради Міністрів СРСР від 22 квітня 1960 р.* // *Об охране окружающей среды: Сборник документов партии и правительства 1917-1985 гг.* – М.: Политиздат, 1986. – 415 с.
14. *Про охорону природи Української РСР: Закон УРСР від 30 червня 1960 року* // *Відомості Верховної Ради УРСР.* – 1960. – № 23. – Ст. 175.
15. *Шемшученко Ю.С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – К.: Наукова думка, 1976. – 275 с.

Рябець К.А. Історичне формування правових засад державного управління у галузі водокористування України до 1991 року

У статті аналізується історико-правовий процес формування водного господарства, виявлені позитивні та негативні його сторони. Досліджена нормативно-правова база органів державного управління у галузі водокористування, починаючи з дореволюційних часів

нашої держави. Зроблені висновки щодо історичного розвитку сфери водокористування та надані пропозиції щодо удосконалення ефективної діяльності сучасного водного господарства України.

Ключові слова: водне господарство, адміністративно-правове регулювання, нормативно-правові акти, державне управління.

Рябец Е.А. Историческое формирование правовых основ государственного управления в области водопользования Украины до 1991 года

В статье анализируется историко-правовой процесс формирования водного хозяйства, выявлены положительные и отрицательные его стороны. Исследована нормативно-правовая база органов государственного управления в области водопользования, начиная из дореволюционных времен нашего государства. Сделаны выводы относительно исторического развития сферы водопользования и предоставлены предложения относительно усовершенствования эффективной деятельности современного водного хозяйства Украины.

Ключевые слова: водное хозяйство, административно-правовое регулирование, нормативно-правовые акты, государственное управление.

Riabets K.A. Historical formation of legal bases of the government in the field of water use of Ukraine till 1991

In article istoriko-legal process of formation of a water management is analyzed, positive and its negative parties are revealed. The is standard-legal base of state bodies in the field of water use is investigated, beginning from pre-revolutionary times of our state. Conclusions concerning historical development of sphere of water use are drawn and offers concerning improvement of efficiency of activity of a modern water management of Ukraine are given.

Key words: a water management, is administrative-legal regulation, regulatory legal acts, the government.

Стаття надійшла до редакції 10.01.2012.