

УДК 349.6



ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДУ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ ЧАСІВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

О. М. ДРОВАЛЬ,
здобувач кафедри екологічного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків
e-mail: droval@ukr.net

Розглянуто формування правового режиму земель водного фонду (в сучасному їх розумінні) за часів перебування Українських земель у складі Російської імперії та на основі проведеного аналізу законодавства виокремлено положення, які стосуються правової регламентації земель вказаної категорії.

Ключові слова: землі водного фонду, водне законодавство, екологічне законодавство, водоохоронні зони, берегові смуги, охорона вод, бечівник.

Постановка проблеми. У правовій доктрині права України сьогодні бракує належного аналізу формування правового режиму земель водного фонду в його історичному аспекті. Для розкриття сутності цієї категорії земель та їх ефективного використання дане питання стає особливо актуальним. У зв'язку з цим виникає необхідність аналізу законодавства, що діяло на сучасних територіях України в різні історичні періоди, в тому числі за часів перебування Українських земель у складі Російської імперії та виокремлення положень, які стосуються правової регламентації земель водного фонду (в сучасному їх розумінні).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вибір теми статті визначено актуальністю порушеної в ній проблеми, деякі аспекти якої розглядаються в роботах таких представників науки земельного права, як Л. И. Дембо, А. П. Гетьмана, І. І. Каракаша, Р. І. Марусенко, А. М. Мірошніченко, А. А. Погребного, М. В. Шульги та ін.

Метою статті є аналіз законодавства часів перебування Українських земель у складі Російської імперії та виокремлення положень, які стосуються правової регламентації земель водного фонду (в сучасному їх розумінні).

Виклад основного матеріалу. Важливим періодом, який відчутно вплинув на розвиток правового регулювання земель водного фонду (в сучасному їх розумінні) є перебування України під владою Російської імперії (кін. XVII – поч. XX ст.).

У другій половині XVII ст. на територію України поступово поширюється російське законодавство. Провідною пам'яткою того періоду (з точки зору земельного права в цілому, а також регулювання правовідносин з використання земель водного фонду і водних об'єктів безпосередньо), стає неофіційний збірник кодифікованих актів «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. (далі – «Права») [1]. Однак його норми так і не були затверджені царським урядом. Утім завдяки цінному змісту цього документа й об'єктивній відповідності тогочасному суспільно-політичному становищу України його норми поширювалися на території держави в рукописних списках і застосовувались у судовій практиці [1, с. 7].

Багато норм «Права» дублювали статті Литовського статуту 1588 р., наприклад, про порядок установа власника земель (під висохлими водними об'єктами чи на «старий острів, якби він знову зробився») [1, с. 330], про охорону прав власника [1, с. 336], про встановлення відповідальності за підтоплення своїм ставком або греблею сусідського млина, сіножаті чи дороги, або за зниження чи підвищення рівня води на загальній греблі, або присипання греблі до чужого берега без дозволу власника [1, с. 332-334] та ін.

У досліджуваній період уже прямо прописується публічний характер судноплавних річок і порядок їх загального користування: текуча ріка та її береги, окрім гирлових занятих озер, мають бути загальні й вільні, кожному судами ходити, до берега приставати і для рибної ловлі їздити, а риболовам береги можна використовувати на один триаршинний сажень, по ньому ходити,

неводи сушити, курені будувати, човни прив'язувати, але інші будівлі зводити забороняється [1, с. 330]. Крім того, з метою розвитку судноплавства «Правами» встановлювалася заборона займати ставки, робити греблі для перешкоди порту на річках знатних, при яких порт де-небудь є, або може бути, а хто зробив його, той повинен вільне місце для проходу залишити» [1, с. 330-331]. Як бачимо, наведені норми вперше закріплювали певну заборону щодо зведення споруд на прибережних землях і здійснення діяльності, яка обмежувала б експлуатацію водних об'єктів для судноплавства.

Новелою законодавства того часу, що стосувалося використання та охорони земель водного фонду (в сучасному розумінні), стає обов'язок місцевих мешканців дбати про береги річок для попередження шкідливої дії вод. Закріплювалися також норми щодо боротьби з ярами, що утворюються по берегах річок під впливом течії та відповідальність населення за своєчасне її усунення або попередження. Зазначалося, що села і хутори, що були розташовані вздовж річок, повинні були свої береги укріпляти насипом, щоб вода їх не псувала. Якщо ж береги будуть псуватися, а місцевий мешканець (обиватель) села або хутора не бере участі в поправлянні такого насипу (якщо він має свій город або частину землі над цим берегом), то він їх позбавлявся і ця земля передавалась у громаду того села або така особа за рішенням суду підлягала штрафу [1, с. 331]. До того ж, у цій нормі наголошувалося на економічній зацікавленості власника землі укріплювати береги від підтоплення і виникнення ярів.

У 40-х рр. XIX ст. система права, що функціонувала в Україні, була остаточно замінена російським законодавством, підґрунтям якого складало «Собрание законов Российской империи» [2, с. 23].

У царській Росії землі, зайняті річками, ярами, болотами, ставками, водороїнами та іншими незручними місцями відносили до так званих незручних земель (тобто непридатних для ріллі й сінних покосів) [3, с. 722]. Проте при межуванні земель вони залишались у власності володільців, до чийх

маєтків були віднесені, й відображались у планах і в межових книгах, де зазначалося, скільки десятин знаходиться під кожним із цих місць.

Як і раніше, озера, ріки й річки, які ніколи не пересихали, служили земельними межами [4, с. 44.].

Разом із тим таку категорію земель, як «землі водного фонду», законодавство того періоду не виокремлювало. Правова регламентація цих земель у більшості випадків здійснювалася нормами водного права, яке теж потерпало від неврегульованості, оскільки (як у Росії, так і на територіях сучасної України до революції 1917 р.) не тільки не існувало єдиного водного закону, а й навіть не всі види водокористування були взагалі унормовані в законодавчому порядку. Окремі галузі водного господарства регламентувалися різними законами, поза органічного зв'язку між собою, а відповідні норми були розкидані по всіх томах «Собрания законов Российской империи». Постанови з водокористування знаходили своє місце і в цивільних законах, у Положенні про сільське господарство, Статуті шляхів і сполучень, Будівельному статуті та ін. [5, с. 34].

Слід відзначити, що питання необхідності проведення впорядкування і розвитку водного законодавства постійно порушувалось у працях таких правників, як К. П. Победоносцев [6, с. 461], М. М. Рейнке [7; 10], Д. Флексор [4; 8], Д. С. Шилкін [9] та ін.

Однією з головних проблем, що існували у водному господарстві того часу, був незадовільний стан вод в європейській частині Росії (куди входила й територія України), що з'ясувалося під час спеціальної експедиції (організованої Міністерством землеробства і державного майна Російської імперії в 1894 р.) з дослідження джерел таких найголовніших річок, як Волга, Дніпро, Ока і Сизрань. Експедиція тривала 6 років і збрала чимало різноманітної інформації стосовно користування водою і прибережними землями в центральних чорноземних губерніях імперії. За час її проведення були встановлені такі факти, як катастрофічна нестача вод для потреб

сільського господарства, промисловості й судноплавства, а в деяких губерніях навіть питної води; висушування водних об'єктів; забруднення водних ресурсів (здебільшого річок). У зв'язку з цим гостро постало питання розроблення і запровадження заходів попередження подальшого прогресуючого й у багатьох випадках загрозливого погіршення стану вод [10, с. 179, 198].

Вирішенням цієї проблеми, за пропозицією М. М. Рейнке, повинно було стати видання єдиного спеціального закону, який містив би заходи з охорони вод і прибережних земель, а саме: а) заборона вирубування лісів по ярах і лощинах; б) установлення по берегах річок заповідної смуги відповідної ширини, на якій заборонялося б вирубування лісів і запровадження оранок; в) закріплення вершин діючих ярів, висадження лісу в заповідних смугах по берегах річок; г) обводнювання луків за допомогою влаштування загат; д) нормативне врегулювання так званого млинного права [10, с. 180]. Ця авторська ідея на практиці була реалізована дещо пізніше – на початку ХХ ст.

Водночас низка законодавчих пропозицій щодо охорони вод і прибережних земель, зроблених за результатами згадуваної експедиції, була впроваджена в чинне законодавство того часу, проте на рівні правил. Так, у «Проекті тимчасових правил збереження вод» (далі – Правила) вперше було сформульовано визначення вод річних басейнів і річок, які потребують захисту [7, с. 190-192]. Також встановлювалися заходи, «ограждающие воды от изсыхания, истощения и загрязнения» (п. 2 ст. 1 Правил), визначався орган контролю за станом водних об'єктів і здійснення водоохоронних заходів та його повноваження [7, с. 191-193]. Вперше обов'язок охороняти водні об'єкти пропонувалося покласти не тільки на осіб, на чиїх землях знаходяться водні об'єкти, а й на всіх зацікавлених землеволодільців [7, с. 183]. До прийняття Правил на законодавчому рівні при вирішенні питань, що стосувалися збереження вод, застосовували правила про збереження лісів [Там само], що пояснювалося тим, що збереження останніх сприяє збереженню і вод.

Серед представників доктрини права панує думка, що в основі

дореволюційного водного законодавства Росії лежить так зване «берегове право» [5, с. 56]. Крім того, за правом повної власності на землю її власник «має право на всі витвори її поверхні, на все, що полягає в її надрах, на води, що знаходяться в її межах, і взагалі на всі її приналежності» [11, ст. 424].

Згідно з роз'ясненнями Сенату касаційного департаменту Російської імперії, природні води (ріки й озера) не вважаються самостійним предметом права власності. Право на ці води повинно розглядатися лише як наслідок права на берегову землю, яке існує лише у зв'язку з правом на цю землю. Предметом же особливого права води стають тільки з особливих постанов чи актів або ж за згодою з береговими власниками [5, с. 35]. Даний принцип дореволюційного водного права стосувався також регулювання всіх сфер водного господарства, а саме рибної ловлі, меліорації, іригаційних робіт тощо [5, с. 38]. Разом із тим право власності на води берегових власників було не повним, а обмежувалося правом участі загального [11, ст. 433] або правом інших власників берегових земель, що знаходяться за течією тієї ж річки. Так, право проходу і проїзду великими дорогами і водними сполученнями являє собою загальне користування всіх без винятку, і що власники земель, через які пролягають великі дороги, не повинні жодним чином перешкоджати проходу чи проїзду ними [11, ст. 434]. Усі води за дореволюційним законодавством умовно поділялися на дві категорії: а) води, що знаходяться в загальному користуванні в інтересах судноплавства і сплаву; б) води, які не служать для цієї мети, а тому й не перебувають у загальному використанні. І тільки морські води залишалися в загальному, вільному для всіх користуванні й не передавалися у приватну власність [5, с. 36].

У законодавстві Російської імперії вже більш детально регулювалося питання окреслення кола суб'єктів правління в цій царині. Приміром, органом контролю за водним господарством виступало Управління землеробства та державного майна. Існував і спеціальний орган, який наглядав за зрошенням, обводненням, осушенням земель і збереженням запасу вод, – Окружні

Присутності (4, с. 87), які склалися з Інженера-гідраліка, Мирowego посередника, Уїзного начальника або його помічника і трьох членів, за вибором населення округу.

На наш погляд, у законодавстві Російської імперії вже в той час існували норми, спрямовані на охорону прибережних земель та водних об'єктів. Так, у положеннях Лісного статуту (1905 р.) вбачаються два види лісів: а) захисні – для збереження вод (статті 713-714); б) водоохоронні, до яких належали ліси, що охороняють верхів'я і джерела рік або їх приток (ст. 710). У захисних лісах, кому б вони не належали, заборонялася суцільна порубка лісу, корчування пнів, випас худоби [4, с. 96]. Новелістична норма існувала в Лісовому статуті (ст. 718) щодо викупу приватних лісів з метою їх охорони. Зазначалося, що в тих випадках, коли власник у зв'язку з неможливістю грошових витрат не може здійснювати їх необхідне збереження, Головне управління землеустрою та землеробства мало право придбати ці ліси в казну за оцінкою, виробленою на підставі правил про винагороду за майно, що відходить з приватного володіння за розпорядженням уряду.

Було розроблено систему норм, які встановлювали відповідальність за пошкодження водогосподарських споруд. Низку правових і технічно організаційних заходів охорони водних і земельних ресурсів містили різні статuti. Так, у Статуті будівельному у зв'язку з розплануванням селянських поселень передбачалися нормативи відступу цих поселень від берегів «текучих вод», а також нормативи розміщення токів [13, т. XII, ч. 1]. У Статуті шляхів сполучення передбачалися правила влаштування гребель, загат, канал тощо; у Статуті сільського господарства – правила влаштування осушувальних канал (у тому числі на чужих землях); у Статуті лісовому – правила влаштування на земельних ділянках захисних лісів і чагарників. Численні нормативи, які стосувалися земель біля вод закріплювалися також в актах цивільного законодавства. Наприклад, «Свод законов гражданских Российской империи» (1914 р.) передбачав нормування земель уздовж водних шляхів, призначених

для мотузної тяги, землі навколо озер, призначеної для причалювання, для промислів тощо [13, с. 60-61].

Разом із тим водне законодавство за царської Росії не ставило перед собою завдання регулювання всіх галузей водного господарства та узгодження між собою окремих його частин. Інтереси промисловості ще майже не отримали свого відбитку в дореволюційному водному законодавстві. У ньому, головним чином, йшлося про сільськогосподарське водокористування, правове регулювання водних відносин у сфері штучного зрошення [5, с. 58].

Починаючи з 1906 р. активно формується земельне законодавство, приймаються закони «Про зміну та доповнення деяких постанов про селянське землеволодіння» від 14 червня 1910 р., «Про землевпорядкування» від 24 травня 1911 р. та ін. [13, с. 63]. У досліджуваній період система джерел права поповнюється такими новими елементами, як постанови Ради Міністрів і рішення («мнєнія») Державної Ради, що мали підзаконний характер і були обов'язковими для всіх органів виконавчої влади. Правове регулювання цього часу має чимало прикладів вдалого впорядкування водно-земельних відносин, сприйнятих згодом радянським законодавством, а вже потім – і законодавством України.

Таким чином, часи перебування Українських земель під владою Російської імперії характеризувались особливою увагою до охорони вод і прибережних земель, боротьби з руйнівною дією вод, що вперше закріплювалося на законодавчому рівні. Саме в цей період робляться спроби узагальнити водне законодавство, активно розвиваються меліорація та іригація (осушення й обводнення земель), усвідомлюється необхідність у загальному користуванні водами і прибережними зонами.

На нашу думку, в цей період були закладені передумови для виділення земель водного фонду в окрему категорію з метою належної охорони водних об'єктів. Саме тому можна стверджувати, що цей період мав суттєвий вплив на формування на території України правового регулювання земель водного

фонду в сучасному їх розумінні.

Список літератури:

1. Права, за якими судиться малоросійський народ. 1743 / редкол. : О. М. Мироненко (голова) [та ін.]. – К., 1997. – 547 с.
2. Земельное право Украины : учеб. пособие / Одес. нац. юрид. акад. ; под ред. : А. А. Погребного, И. И. Каракаша. – К. : Истина, 2002. – 496 с.
3. Полное Собрание законов Российской империи. – Спб. : Тип. II Отд-ния Собств. ЕИВ Канцелярии, 1830. – Т. 42. – Ч. 1: Указатель алфавитный. – 1048 с.
4. Действующее законодательство по водному праву. Систематический сборник узаконений об орошении, обводнении, судоходстве, сплаве, пользовании водой для промышленных целей, рыболовстве, минеральных источниках и пр. с разъяснениями Гражданского Кассационного Департамента Правительствующего Сената / сост. Д. Флексор. – Изд. третье, испр. и доп. – Спб. : Изд. юрид. книж. магазина И. И. Зубкова под фирмой «Законоведение», 1912. – 508 с.
5. Дембо Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во Ленинград. гос. ун-та, 1948. – 135 с.
6. Победоносцев К. П. Курс гражданского права / К. П. Победоносцев. – Спб. : Синод. тип., 1896. – Ч. 1: Вотчинные права. – 745 с.
7. Рейнке М. М. К вопросу о сохранении водных богатств / М. М. Рейнке // Журнал Министерства юстиции. – 1899. – № 10. – С. 182–206.
8. Право на воды : по разъяснениям Гражд. Кассац. Департамента Правительствующего Сената / сост. Д. Флексор. – Изд. второе, пересмотр. и испр. – Спб. : Тип. М. Ф. Пайкина, 1898. – 150 с.
9. Водное хозяйство / сост. Д. С. Шилкин. – Спб. : Тип. В. Ф. Киршбаума, 1904. – 173 с. – (Свод трудов комитетов по 49 губерниям Европейской России).
10. Рейнке М. М. Проект закона об упорядочении водного хозяйства в центральных Черноземных губерниях России / М. М. Рейнке // Журнал Министерства юстиции. – 1903. – № 1. – С. 179–193.
11. Законы гражданские : свод законов с объяснениями по решениям Гражд. Кассац. Департамента Правительствующего Сената / сост. А. Боровиковский. – Изд. 11-е. – Спб. : Тип. А. С. Суворина, 1904. – Т. 10. Ч. 1. – 966 с.
12. Мірошніченко А. М. Земельне право України : навч. посіб. / А. М. Мірошніченко ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2007. – 431 с.
13. Свод законов Российской империи, издания 1857 года. – Спб. : Тип. Второго Отд-ния Собств. ЕИВ Канцелярии, 1857. – Т. 12. – Ч. 1: Уставы Путей Сообщения, Почтовый, Телеграфический, Строительный, и Пожарный. – 664 с.
14. Свод законов Российской империи, издания 1857 года. – Спб. : Тип. Второго Отд-ния Собств. ЕИВ Канцелярии, 1857. – Т. 12. – Ч. 2: Уставы о городском и сельском хозяйстве, О благоустройстве в казенных и казачьих селениях, и о колониях иностранцев в империи. – 591 с.
15. Устав о земских повинностях: изд. 1899 г. // Журнал Министерства юстиции. – 1900. – № 1/2. – С. 164–178.

Дроваль О. Н. Некоторые аспекты правового регулирования земель водного фонда на территории Украины в период Российской империи.

Рассмотрено формирование правового режима земель водного фонда (в современном их понимании) во время пребывания Украинских земель в составе Российской империи и из проведенного анализа законодательства выделены положения, касающиеся правовой регламентации земель данной категории.

Ключевые слова: земли водного фонда, водное законодательство, экологическое законодательство, водоохранные зоны, береговые полосы, охрана вод, бечивник.

Droval O. M. Some aspects of the legal regulation of the water fund lands in Ukraine during the Russian Empire.

Forming the legal regime of lands of water fund (in their modern sense) at the time of stay of Ukrainian lands in the Russian Empire and the analysis of legislation singles out provisions relating to the legal regulation of this category of land.

Key words: ground water resources, water law, environmental law, protection zones, coastal strips, water protection, bechivnyk.

Надійшла до редколегії 20.11.2015 р.

