

УКРАЇНСЬКА ДЕРЖАВНА ПРАВНИЧА АКАДЕМІЯ

На правах рукопису

Гордеев

Володимир Іванович

**ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА
ОХОРОНИ МАЛИХ РІЧОК В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.06. – сільськогосподарське
право; земельне, водне, лісне і гірниче право;
екологічне право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

ХАРКІВ – 1994



АБ 31. 632

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Українській державній юридичній академії

Науковий керівник – лауреат державної премії України,
доктор юридичних наук, професор
Піпов В. К.

Офіційні опоненти: 1. Академік АН України, доктор юриди-
чних наук, професор Шемпученко Ю. С.
2. Кандидат юридичних наук, доцент
Суржен Д. А.

Повідна організація – Київський національний університет
ім. Т. Шевченка

Захист відбудеться "25" січня 1994р. о 12 годині
на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.068.25.01 в
Українській державній юридичній академії (310024, Харків,
вул. Пушкінська, 77)

З дисертацією можна ознайомитись в бібліотеці Україн-
ської державної юридичної академії (310024, Харків,
вул. Пушкінська, 77)

Автореферат розісланий "22" грудня 1994р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради
доктор юридичних наук, професор

Гончаренко В. Д.

ЛНБ ім. В. Стефаника
АН України

Актуальність теми дослідження. В останні роки на Україні значно погіршилось екологічне становище. Продовжується забруднення, засмічення та вичерпання природних ресурсів, в тому числі і водних, по всіх регіонах країни. В загальному балансі водних ресурсів велике значення для життєдіяльності людини мають малі річки, так як в них зосереджено до 90% всіх водних ресурсів країни. Їх значення продовжує зростати в зв'язку з переходом держави до ринкової економіки, зменшенням кількості підземних прісних вод, з енергетичною кризою в республіці. Крім того, водні ресурси малих річок мають велике значення для підтримання екологічної рівноваги в регіоні їх знаходження.

Однак в силу своїх фізико-географічних розмірів ці водні об'єкти дуже вразливі з боку господарської діяльності людини. Майже всі малі річки зазнають негативного впливу людини внаслідок зростання використання цих водних ресурсів, виробничої експлуатації землі, яку займають водохоронні зони та прибережні смуги цих річок, змінення рельєфу місцевості, зростання скидання стічних вод. Нераціональне використання цих водних об'єктів вбільшості випадків приводить до повного знищення цих природних водотоків. В свою чергу доля малих річок тісно пов'язана зі станом всіх інших природних ресурсів, так як ці річки є одним із найважливіших елементів ландшафту та всього навколишнього природного середовища. Тому питання раціонального використання та охорони малих річок повинне бути комплексне, системне з урахуванням взаємовпливу всіх факторів, процесів та компонентів географічної сіті, а також впливу господарської та іншої діяльності людини. В значній мірі рішення цієї проблеми залежить від належної правової основи.

В даний час в Україні є певна правова основа раціонального використання та охорони малих річок. Між тим, вона не забезпечує необхідну основу для належного використання і охорони цих річок в умовах переходу країни до ринкової економіки. Багато положень, з рахунком специфіки цих водних об'єктів, залишилися неурегульованими, а деякі вирішені неповно. Відсутність належної нормативної регламентації, регулювання громадських відносин в цій галузі знижує ефективність діяльності природоохоронних органів в галузі застосування права та боротьби з правопорушниками. На практиці виникло багато питань, котрі потребують наукового обґрунтування та практичного рішення.

Не випадково, в останні роки Верховна Рада та уряд України звернули особливу увагу на малі річки. Уряд України акцентує увагу на відновленні малих річок в окремих регіонах країни.¹ Охорону малих річок в окремих регіонах, їх відновлення, слід розглядати, як виконання важливого державного завдання. Тому в постанові Верховної Ради України від 17 лютого 1990 року "Про екологічну обстановку в республіці та заходи по її докорінному поліпшенню"² передбачено поетапне здійснення заходів по екологічному оздоровленню всіх малих річок України. Така постанова проблеми витікає із специфіки цих водних об'єктів, котрі швидше інших природних ресурсів реагують на забруднення, мають стійку тенденцію до погіршення свого гідрологічного та санітарного стану. Все це диктує необхідність першочергового рішення проблеми по вдосконаленню правового регулювання використання та охорони малих річок в

1. Див., наприклад, постанову Кабінету Міністрів України від 23.09. 1993 р. "Про першочергові заходи щодо поліпшення екологічного стану Полісся" - Урядовий кур'єр, 1993, №146, С.5.

2. Відомості Верховної Ради України. - 1990. - №11. - Ст.165.

масштабі всієї території України.

У роботах українських вчених юристів-екологів недостатня увага приділялась проблемам удосконалення законодавства про малі річки. Лише, по окремих аспектах дисертації, зокрема, по вдосконаленню законодавства про відповідальність, є окремі публікації.¹ В деяких працях по екологічному праву тільки вказується на необхідність удосконалення законодавства в цій галузі. Більшість робіт присвячено не правовим, а чисто гідрологічним проблемам малих річок.

Ще не створені великі монографічні та дисертаційні дослідження по правових питаннях використання і охорони малих річок. Між тим правові проблеми використання та охорони малих річок потребують спеціального вивчення, аналізу та розробки відповідних обґрунтованих рекомендацій по вдосконаленню законодавства про них. Саме вищевикладене і визначає вибір теми дисертації.

Мета та основні завдання дослідження. Основна мета роботи полягає в комплексному аналізі законодавства про малі річки, практиці його застосування, у з'ясуванні поняття та специфіки цих водних об'єктів, особливостей правового регулювання використання та охорони цих річок, у розробці рекомендацій, спрямованих на вдосконалення правової основи раціонального використання і охорони малих річок.

Для досягнення встановленої мети автором вирішені такі задачі: дано поняття малих річок, обґрунтовано наявність самостійного правового субінституту використання вод малих річок у складі складного правового інституту водокористування, визначено поняття водоохоронних зон цих річок, всебічно проаналізовано чин-

1. Малишева Н. Р., Єрофєєв М. І. Організаційно-правові питання захисту малих рік // Вістник АН УРСР, 1989, № 6, С. 49-55.

не законодавство та практика його застосування, досліджені правові форми, які забезпечують раціональне використання та охорону малих річок, розроблені рекомендації, які спрямовані на вдосконалення законодавства про малі річки.

Предметом дослідження є система нормативних актів, безпосередньо присвячена використанню та охороні малих річок, а також існуюча практика їх застосування.

Методологічну і теоретичну основу дослідження складають загальні положення матеріалістичної діалектики про взаємовідносини суспільства і природи, вчення про державу і право, роботи по екологічному праву, положення теорії пізнання і теорії оцінки, положення деяких інших наук, які відносяться до теми, яка досліджується. У дисертації в міру необхідності використовувались висновки спеціальної юридичної літератури в області теорії держави і права, громадського, кримінального, адміністративного, інших галузей права, матеріали періодичної преси, а також узагальнення, в межах можливості судової, арбітражної та адміністративної практики. В ході написання дисертації застосувались логічний, системний, порівняльно-правовий, історико-правовий, формально-логічний та інші наукові методи.

Автором вивчені праці цілого ряду вчених, які присвячені різним еколого-правовим проблемам: Г. А. Бистрова, О. В. Даніленко, Ю. О. Вовка, Б. В. Єрофєєва, І. А. Іконицької, О. С. Колбасова, С. М. Кравченко, Н. Р. Малишевої, В. В. Петрова, В. К. Попова, Л. О. Тимофєєва, Ю. С. Шемшученка та інших. Крім того, при висвітленні деяких аспектів теми була використана спеціальна література.

Наукова новизна дисертації полягає в тому, що в ній вперше в еколого-правовій літературі здійснено комплексне дослідження всіх основних правових питань використання та охорони малих річок, на основі котрого обґрунтовано ряд нових теоретичних положень про по-

няття малих річок: про наявність самостійного правового субінституту використання вод малих річок; аргументується необхідність прийняття спеціального нормативного акту про використання та охорону малих річок; розроблені рекомендації по вдосконаленню механізму правового забезпечення раціонального використання та охорони цих водних об'єктів шляхом внесення змін та доповнень у відповідні розділи Водного кодексу України.

На захист виносяться наступні основні наукові положення, висновки та практичні пропозиції, одержані в процесі дисертаційного дослідження:

1. Обґрунтування визначення поняття малих річок в законодавстві через критерій їх довжини, котрий має як нижню, так і верхню межу. Тому пропонується в законодавстві малими рахувати річки, котрі мають довжину від 10 до 150 кілометрів, незалежно від того протікають вони повністю або частково на території України. Аргументується підвищене значення цих річок в житті суспільства і навколишнього природного середовища та подальше зростання їх значення в умовах ринкової економіки, як джерел прісної води, для вироблення електроенергії, для роботи інших водних двигунів, задоволення рекреаційних та екологічних функцій.

2. На основі аналізу чинного законодавства доказывается існування самостійного правового субінституту використання вод малих річок у складі складного правового інституту водокористування, котрий включає в себе відповідні права й обов'язки водокористувачів цих річок та деякі інші норми права. При цьому особливості правового режиму малих річок визначаються не тільки правовими, але й іншими передумовами: природно-географічною, соціально-економічною та екологічною.

3. Обґрунтування необхідності розробки спеціального республіканського нормативного акту у формі Положення про використання

та охорону малих річок, в якому повинні бути закріплені правові приписи, котрі регулюють питання використання та охорони цих водних об'єктів. Одночасно аргументується доцільність поліпшення змісту правових норм спеціального розділу Водного кодексу України, присвяченого користуванню цими річками. В закінченні дисертації пропонується приблизна структура спеціального нормативного акту і подаються розгорнуті норми права, котрі слід було б включити в спеціальний розділ ВК України.

4. Обґрунтування поняття водоохоронної зони малих річок. Це є територія суші, прилеглої до акваторії цієї річки на протязі всієї її довжини, на котрій встановлюється спеціальний правовий режим в цілях зменшення та запобігання забруднення, засмічення, вичерпання води і замулення водного об'єкту, розвитку ерозійних процесів і створення байраків, зупинення переробки берегів, переходу підточених берегів в заболочені. Пропонується, що при визначенні ширини прибережних смуг малих річок основним критерієм повинна виступати характеристика прилеглої території, а допоміжним - довжина малої річки. Доводиться необхідність вдосконалення багатьох правових норм Положення про водоохоронні зони малих річок та водоям України.

5. Аргументація положення про те, що під правовою охороною вод слід розуміти закріплену в законодавстві систему державних та суспільних заходів, які спрямовані на попередження та ліквідацію забруднення, засмічення та вичерпання вод. При цьому така система враховує не тільки заходи відповідальності, але і правові форми використання, контролю, заходи економічного стимулювання та інші правові форми.

6. Обґрунтування необхідності подальшого вдосконалення та зміцнення охорони вод малих річок шляхом створення у верхів'ях малих річок гідрологічних заказників з більш посиленням правовим ре-

жимом, введення економічних стимулів для водокористувачів, а також сільськогосподарських підприємств, по землях яких протікають малі річки. Пропонується внести в чинне законодавство окремі статті про кримінальну та адміністративну відповідальність за порушення законодавства про малі річки.

Наукове та практичне значення дослідження полягає в тому, що висновки і пропозиції, які є в роботі, можуть бути використані в процесі вдосконалення чинного законодавства по малих річках, а також при підготовці нових законодавчих актів. Матеріали дисертаційного дослідження мають пізнавальне значення, а тому можуть бути використані в навчальному процесі при читанні лекцій, при проведенні практичних занять, підготовці навчальної, довідникової та методичної літератури, в процесі подальшої розробки самостійного правового субінституту використання вод малих річок.

Апробація результатів дисертації. Основні висновки дисертації і рекомендації по вдосконаленню чинного законодавства про малі річки знайшли відображення в наукових статтях, тезах докладів та повідомлень. Найбільш важливі з них (про правовий субінститут використання вод малих річок, про водоохоронні зони цих річок) повідомлялись в порядку обговорювання наукових повідомлень на засіданнях кафедри екологічного права Української державної юридичної академії. Окремі наукові висновки дисертаційного дослідження доповідались на Міжрегіональних наукових конференціях молодих вчених: Правове регулювання державного будівництва в Україні та проблеми вдосконалення законодавства (Харків, 1992р.); Законодавство України: стан, проблеми, перспективи (Харків, 1994р.). Положення дисертації двічі обговорювались на тій же кафедрі. Матеріали дисертації використовувались в учбовому процесі при проведенні практичних занять по екологічному праву в Українській державній юридичній академії.

Структура роботи визначена з рахунком мети та завдання наукового дослідження. Вона містить в собі вступ, дві глави, закінчення та список використаної літератури.

ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, наукова новизна роботи, її практичне значення. В першій главі розглядаються спільні питання правової основи використання і охорони малих річок. Друга глава присвячена характеристиці правових форм, забезпечуючих раціональне використання та охорону цих водних об'єктів. У закінченні підбиті підсумки та висновки дисертаційного дослідження, висловлені рекомендації по вдосконаленню законодавства.

В першій главі "Спільна характеристика правової основи використання і охорони малих річок" аналізується законодавство про малі річки, дається їх визначення, виявлена специфіка правового регулювання використання і охорони цих річок, визначені шляхи вдосконалення законодавства про них.

Особлива увага в дисертації надається визначенню поняття малих річок (В.1.). З цією метою всебічно та критично аналізується чинне законодавство про малі річки, гідрологічна та правова література, практика застосування правових норм по цих річках. Відзначається, що у літературі відсутній єдиний підхід до поняття малої річки, а законодавство по цьому питанню не завжди послідовне. На основі аналізу поглядів, які висловлені у літературі і законодавстві, дано поняття малих річок. Під цими річками слід розуміти постійно діючі водотоки, які мають невелику довжину, площу водозбіру, які течуть на території одного чи кількох адміністративних районів і виступають невід'ємними компонентами

єдиної екологічної системи. Аргументується їх велике народогосподарське значення. З урахуванням їх значення обґрунтовується необхідність закріплення в законодавстві визначення поняття малих річок через такі критерій, як їх довжина. Довжина ріки є оптимальним критерієм визначення поняття малої річки, який виключає різночитання в її понятті, а також в застосуванні законодавства по цих водних об'єктах. Підкреслюється, що в гідрологічній літературі цей критерій поділу рік на класи є одним з основних. Разом з тим відзначається, що поняття малих річок в законодавстві, як річок, які мають довжину до 200 кілометрів належить коректувати, тому що цей розмір був перенесений урядом України із союзнного законодавства автоматично, не враховуючи територіальні розміри України.

У роботі доказується, що визначення поняття малих річок по їх довжині повинно мати як верхню, так і нижню межу. Тому слід було б закріпити в законодавстві правило, згідно з яким малими річками слід вважати постійно діючі водотоки протягом від 10 до 150 км незалежно від того, повністю чи частково вони протікають по території України. На основі цього робиться висновок, що всі ріки України повинні бути розділені на чотири категорії: найменші річки (мілкі), малі річки, середні та великі. В дисертації показується значення малих річок в багатьох галузях: промисловості, сільському господарстві, комунально-побутових, рекреаційних, для підтримки екологічної рівноваги в регіоні їх знаходження. При цьому аргументується зростання значення цих річок у названих галузях у зв'язку з кризисним положенням в енергетиці України та зменшенням запасів підземних вод.

Велика увага в дисертації надається аналізу чинного законодавства по малих річках (В.2.). На основі глибокого аналізу законодавства відмічається його невідосконалення по питаннях права

власності на водні ресурси малих річок, правомочій та обов'язків як водокористувачів, так і сільськогосподарських підприємств, по землях яких течуть ці річки, економічного стимулювання за раціональне використання і охорону цих водних об'єктів, юридичної відповідальності за порушення законодавства по малих річках, використання договорів в цій галузі та інших питаннях. Обґрунтовується положення про те, що у відношенні до малих річок, які течуть по території сусідніх держав, необхідно встановити особливий правовий режим їх використання і охорони шляхом укладання міждержавних договорів і створення спільних комітетів по окремих річких басейнах.

У роботі аргументується, що вдосконалення законодавства по малих річках повинно йти двома основними напрямками: по-перше, значно поліпшити зміст правових норм Водного кодексу України про малі річки; по-друге, розробити спеціальне Положення про використання і охорону малих річок, в якому повинні знайти відображення ті питання, які не вирішені Водним кодексом України. За допомогою цього Положення буде забезпечена уніфікація усіх правових приписів про малі річки. Розосереджуваність правових норм про них в різних нормативних актах є одною із умов, яка викликає труднощі правозастосовчої діяльності. Прийняття вказаного нормативного акту буде сприяти значному поліпшенню правової основи використання і охорони малих річок, забезпечить їх раціональне використання в умовах переходу до ринкової економіки.

В дисертації відмічається специфіка правового регулювання використання і охорони малих річок (В.З.). Зокрема, правові приписи про них містяться у главі 22 Водного кодексу України " Особливості користування малими річками" та у багаточисленних постановках уряду України. На основі аналізу спеціальних нормативних актів у дисертації зроблений висновок про існування самостійного

простого інституту (субінституту) використання вод малих річок у складі складного правового інституту водокористування. Сукупність юридичних норм, що регулюють використання водних ресурсів цих водних об'єктів, обумовлена специфічними особливостями цих річок, і тому потребує самостійного правового регулювання по їх використанню. У свою чергу правові приписи цих норм утворюють необхідну правову основу для подальшого вдосконалення змісту правового субінституту використання вод малих річок в системі водного законодавства.

У роботі відмічається, що водне законодавство України, на відміну від водного законодавства Росії, Молдови та деяких інших колишніх радянських республік, найбільш чітко проводить виділення правового субінституту використання вод малих річок, передбачивши в ВК України спеціальну главу, присвячену особливостям користування малими річками. У водних кодексах колишніх радянських республік таких глав немає, хоч спеціальні нормативні акти по використанню та охороні вод малих річок є, і які були прийняті на основі припису постанови уряду СРСР від 8 жовтня 1980 р. " Про посилення охорони малих річок від забруднення, засмічення і вичерпання та про раціональне використання їх водних ресурсів". В Україні вже до цього часу діяла система нормативних актів про малі річки, іншими словами, склалась певна правова передумова.

Однак, крім правової, існують і другі передумови, які зумовлюють специфіку правового регулювання використання цих річок. До них відносяться: природно-географічна, соціально-економічна та екологічна. Природно-географічна передумова передбачає природну специфіку малої річки. Особливість малої річки є в більшій незахищеності від діяльності людини та дій природних сил природи. Мала річка майже позбавлена того самого захисту, яким володіє велика ріка, котра здібна своїми природними силами протистояти до-

сити інтенсивним впливам сторонніх сил на стан її водних ресурсів. Тому сам природний стан малої річки потребує встановлення особливого правового режиму використання і охорони її вод. При цьому цей режим повинен бути найсуворішим, чим правовий режим використання і охорони середніх та великих рік.

Зростання попиту на воду – закономірний економіко-соціальний процес, який диктує необхідність найбільш вдосконаленого правового регулювання відносин по використуванню та охороні їх вод. Зростає і значення екологічної передумови. Її зміст виявляється в тім, що усяка мала річка входить у єдину екосистему, що впливає на екологічну рівновагу відповідного регіону.

В другій главі "Правові форми, забезпечуючі раціональне використання і охорону малих річок", розглядаються різні правові форми, які забезпечують раціональне використання і охорону цих водних об'єктів, надаються пропозиції по вдосконаленню чинного законодавства.

Особлива увага в дисертації дана розкриттю поняття права користування водами малих річок (В.1.), під яким слід розуміти всю сукупність правових норм, регулюючих використання водних ресурсів цих річок певними суб'єктами. Під об'єктами цього права водокористування необхідно розуміти малі річки, які знаходяться в нерозривному зв'язку з іншими природними ресурсами на території України і передані у користування конкретним суб'єктам.

На основі аналізу чинного законодавства про малі річки показується збільшення суб'єктного складу водокористувачів, що є закономірним процесом в зв'язку з переходом держави до ринкової економіки. У роботі розкриваються деякі принципи екологічного права (комплексне використання, раціональне і ефективне використання вод, пріоритет охоронних заходів у використуванні природних об'єктів та інші), які в силу особливостей малих річок

специфічно відбивається і набувають особливу актуальність. Показується специфіка здійснення цього права.

В дисертації проаналізовані права і обов'язки водокористувачів малих річок (В.2.), які знаходяться в різних нормативних актах, що суттєво утрудняє використання на практиці правові приписи про права та обов'язки цих суб'єктів. Пропонується на всіх господарських суб'єктів, діяльність яких впливає на стан малих річок, покласти зобов'язання по фінансуванню проведення водоохоронних заходів з метою підтримки сприятливого водного режиму і належного санітарного стану цих річок. Підкреслюється, що закріплені у нормативних актах обов'язки водокористувачів малих річок не виконуються, тому ці річки опинились у занедбаному стані. Основною причиною такого положення є відсутність оптимального юридичного механізму, який би ефективно впливав на винних осіб при невиконанні ними своїх обов'язків.

У роботі вказується на необхідність поширення обсягу обов'язків як водокористувачів, так і сільськогосподарських підприємств, по землях яких течуть малі річки. Пропонується закріпити у ст.111 ВК України обов'язки по проведенню санітарних та інших робіт, які забезпечують охорону цих водних об'єктів від забруднення, засмічення та вичерпання, а також проведення відповідних заходів. Обґрунтовується положення, щоб у схемах охорони малих річок обов'язки водокористувачів, а також сільськогосподарських підприємств, по землях яких течуть ці річки, класифікувати по групах в залежності від проведених заходів.

В забезпеченості нормальної водності малих річок, їх відновлення велике значення належить правовій охороні вод (В.3.). В дисертації критично розглядаються погляди вчених про поняття правової охорони вод. Тому під правовою охороною вод слід розуміти законодавчо закріплену систему державних та суспільних заходів,

спрямованих на попередження і знищення забруднення, засмічення та вичерпання і раціональне використання водних ресурсів, на поліпшення їх стану в екосистемі. Враховуючи специфічні характеристики малих річок, показуються особливості їх правової основи і надається пропозиція по їх вдосконаленню. До особливостей правової охорони малих річок відносяться: розробки схем охорони вод малих річок; встановлення в доохоронних зон та прибережних смуг малих річок з особливим правовим режимом використання території, зайятих цими зонами і смугами; обов'язкове проведення агролісомеліоративних і гідротехнічних робіт і здійснення заходів по боротьбі з водною та повітряною ерозією з метою збереження вод малих річок, як водокористувачами, так і сільськогосподарськими підприємствами. Вказані особливості правової охорони малих річок дозволяють стверджувати, що у відношенні до малих річок встановлений найбільш суворий травовий режим охорони як при проведенні комплексу охоронних заходів, так і при здійсненні окремих охоронних заходів.

У роботі підкреслюється велика роль схем охорони вод малих річок і повільність їх розробки: пропонується водогосподарським органам і місцевим Радам народних депутатів активізувати роботу по розробці вказаних схем, а в законодавстві закріпити конкретний строк виконання цієї роботи. Доводиться, що на практиці окремі охоронні заходи у відношенні до малих річок здійснюються у незначних обсягах або зовсім не проводяться. Причиною такого відношення водокористувачів і землекористувачів до охорони малих річок є відсутність правових норм, які передбачають юридичну відповідальність. В дисертації не розділяється позиція Колбасова О.С. про те, що правове регулювання відносин по використанню і охороні вод досягло високого розвитку і доводиться, що правова охорона малих річок далека від оптимальності. Тому правові припи-

си по цих річках потребують вдосконалення, особливо в частині виконання чинного водного законодавства.

У роботі відмічається, що в даний час накреслилась тенденція відновлення малих річок. Однак ще мають місце випадки повного знищення цих водних об'єктів внаслідок проведення некваліфікованих робіт по розчищенню русел цих річок. Тому пропонується проводити роботи по відновленню водності малих річок тільки при наявності розроблених і затверджених проектів, які включають в себе екологічні та спеціальні розрахунки. Визначається доцільним створення в істоках цих річок гідрологічних заказників з більш поси- леним правовим режимом.

Особливу роль у забезпеченні водності малих річок та їх захисту від забруднення і засмічення належить водоохоронним зонам малих річок (В.4.), Існуючі нормативні акти, які регулюють порядок утворення та використання водоохоронних зон цих річок, не розкривають поняття водоохоронних зон, що є недоліком водного законодавства.

На основі критичного аналізу водного законодавства і маючої літератури дається розвернуте визначення водоохоронної зони малої річки. Під нею слід розуміти територію суші, прилеглої до акваторії цієї річки на протязі всієї її довжини, на котрій встановлюється спеціальний правовий режим в цілях зменшення та запобігання забруднення, засмічення, виснаження води і замулення водного об'єкту, розвитку ерозійних процесів і створення байраків, зупинення переробки берегів, переходу підточених берегів в заболочені.

В дисертації пропонується внести зміни у деякі правові норми Положення про водоохоронні зони малих річок та водойм України від 6 вересня 1977 року. Обґрунтовується, що розмір ширини прибережної смуги малої річки повинен залежати від характеристики прилеж-

ної території (вид угіддя, крутизна, вид ґрунту), а не від довжини малої річки, так як довжина річки не може показати існуючі взаємовідносини річки та території, що прилягає до цієї річки. До того ж прибережна смуга повинна встановлюватись суцільною смугою на протязі всієї довжини малої річки незалежно від суб'єктного складу, ніяких винятків не повинно бути. В існуючому Положенні передбачені деякі винятки для окремих суб'єктів.

У водоохоронній зоні передбачається виділити два пояси господарювання: суворого охоронного режиму і приватних обмежень, так як у водоохоронній зоні виділяється прибережна смуга. В Положенні вказано, які роботи заборонені в прибережній смузі, щодо іншої частини території водоохоронної зони, то обмежень законодавством не передбачено. Тому було б необхідно визначити у цій зоні хоч би приблизний перелік заходів, які повинні бути заборонені. Відсутність у законодавстві таких обмежень в більшості випадків приводить до негативних наслідків для малих річок. При цьому у водоохоронній зоні повинні бути передбачені також і комплексні охоронні заходи, які запобігають або зменшують забруднення, засмічення, вичерпання та замулювання малих річок.

Аналіз порядку встановлення водоохоронної зони показав, що він потребує вдосконалення. Встановлені обов'язки по проведенню таких охоронних заходів на керівників і громадян не виправдали себе, так як ці особи не зацікавлені в цьому. Тому питаннями встановлення водоохоронних зон малих річок поовинні займатися місцеві органи влади і спеціальні органи водного господарства. Враховуючи велике значення водоохоронної зони і прибережних смуг малих річок, пропонується в спеціальному нормативному акті виділити окремий розділ, присвячений водоохоронним зонам і прибережним смугам малих річок.

В дисертації аналізується законодавство про економічні стиму-

ли, що до малих річок (В.5.). Відмічається, що чинне законодавство не передбачає матеріального стимулювання за охорону малих річок, тому необхідно розробити особливі економічні стимули у відношенні до водокористувачів малих річок. Зокрема, пропонується за спеціальне використання водних ресурсів малих річок встановлювати більш високі нормативи плати з урахуванням екологічного та економічного значення цих річок, територіальних особливостей місцевості, де вони течуть, а також їх місцезнаходження. На жаль, в Порядку справляння плати за спеціальне використання прісних водних ресурсів від 8 лютого 1994 р. малі річки окремою строкою не визначені, розмір плати встановлений по басейновому принципу.

Доцільно було б встановити порядок, згідно з яким забір води з малих річок більш встановлених лімітів, як правило, не повинен допускатися. Проте, у деяких випадках можна було б надати водокористувачам право на забір води більш встановлених лімітів, тільки у випадку економії води відносно встановлених лімітів з боку інших водокористувачів цієї річки. При цьому розрахунок за використання таких лімітів повинен здійснюватись по підвищеним ставкам, а частину коштів необхідно передавати водокористувачам, які зменшили своє водоспоживання. В даному випадку підприємство, яке зекономило водні ресурси, отримує певну фінансову винагороду, що буде своєрідним економічним стимулом.

У роботі аргументуються необхідність вдосконалення багатьох положень Порядку визначення плати за забруднення і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища. Пропонується при підрахунку платежів за забруднення малих річок застосовувати коефіцієнти, які враховували б не тільки територіально-екологічні особливості, а і стан водного об'єкту, його значення, по можливості враховувати гідрологічні характерис-

тики малої річки, а також водного басейну, до якого вона належить.

Обґрунтовується доцільність стягування платежів за забруднення навколишнього середовища проводити з прибутку підприємства, збільшення штрафних санкцій у випадку несвоєчасного перерахування коштів до бюджету та виключити положення про можливість звільнення повністю або частково від плати за забруднення навколишнього природного середовища підприємств, які проводять таке забруднення.

В дисертації розділяється точка зору тих авторів, які гадають, що депримирування є лише однією із форм стимулювання, а не яким-то особливим видом відповідальності. Одночасно відмічається необхідність більш чіткого правового закріплення порядку реалізації цього виду стимулювання.

У роботі особливо підкреслюється, що деякі економічні стимули, передбачені ст. 48 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (надання пільг при оподаткуванні у випадку реалізації заходів по раціональному використанню природних ресурсів і проведенні природоохоронних заходів та інші) у 1994 році зупинені. Законом України "Про Державний бюджет України на 1994 рік" Верховна Рада України позбавила вказаних економічних пільг підприємства з метою збільшення прибутку бюджету. Знову йде економія на екології, надається перевага економічним інтересам. Між тим, згідно чинному законодавству, екологічні інтереси є пріоритетними. Така економія не виправдовується, так як вона веде до подальшого забруднення водних ресурсів малих річок, інших природних ресурсів із-за відсутності економічних стимулів при будівництві сучасних водоочисних споруд і проведення інших природоохоронних заходів.

У забезпеченні потрібного користування і охорони малих річок велика роль належить правовим формам контролю (В.В.). У залежності

від системи органів у роботі виділяються такі форми контролю: державний, виробничий і суспільний. Особливо автором аналізується діяльність органів системи Мінприроди України. Практика показала, що ці органи активізували свою діяльність в галузі здійснення контролю за належним використанням і охороною малих річок. Між тим, як відмічалось у пресі, природоохоронні органи не направляють в органи прокуратури матеріали про притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності.

В дисертації підтримується точка зору з приводу створення самостійної спеціальної служби експлуатації малих річок, в обов'язки якої повинно входити і здійснення оперативного контролю за використанням і охороною цих річок. В даний час у системі Держволгоспу України є відділи водних ресурсів і малих річок, які входять до складу обласних Управлінь по водному господарству. Однак вони, на жаль, не забезпечують належний контроль за використанням і охороною цих водних об'єктів.

У відношенні до малих річок проводиться і суспільний контроль. Найбільш значним є контроль, який проводиться спеціальними суспільними організаціями. У роботі вказується, що найбільш вдалою формою суспільного контролю є територіальні комітети, які забезпечують контрольні функції за конкретними малими річками або групою річок та їх водозбірною площею. Слід було б поширити контрольну компетенцію суспільних організацій. Зокрема, відвідувати виробничі об'єкти, які знаходяться у басейні малої річки, перевіряти дотримання посадовими особами і громадянами чинного законодавства, складати в установленому порядку протоколи.

В дисертації особлива роль відводиться відповідальності за порушення правових приписів про малі річки (В.7.). Проаналізовано чинно законодавство, регулююче основні види відповідальності за порушення приписів про ці річки. На цій основі зроблений вис-

новок, що правові норми, які торкаються заборони і обов'язків, не в повній мірі забезпечені нормами, які передбачають відповідальність за їх невиконання. Тому правове регулювання застосування юридичної відповідальності потребує суттєвого поліпшення.

У роботі відмічається, що чинне законодавство не передбачає застосування адміністративної відповідальності за невиконання водокористувачами і землекористувачами своїх обов'язків при здійсненні охоронних заходів. Треба вставити підвищену адміністративну відповідальність і за порушення правового режиму у водоохоронних зонах і прибережних смугах малих річок у порівнянні з порушенням законодавства на іншій частині водозбору. Необхідно передбачити адміністративні санкції і за знищення або пошкодження обмежувальних знаків, виділяючих в природі прибережні смуги малих річок.

Велику увагу приділено правовому регулюванню майнової відповідальності. При цьому відмічається, що в Україні ще не розроблена своя Методика підрахунку збитку, завданого внаслідок порушення водного законодавства, а тому нині судові органи правомірно користуються союзним законодавством по цьому питанню. Між тим аналіз арбітражної практики показав, що суми підрахованих збитків, завданих забруднювачами малих річок, є незначними. Пропонується розробити свою методику підрахунку збитків, у якій, у випадку забруднення малих річок, повинні бути передбачені різні коефіцієнти підвищення підрахування збитків. Методика повинна бути досконалою і відбивати специфічні особливості водних об'єктів. Майнова відповідальність за порушення законодавства про малі річки повинна бути підвищена. Вказується на необхідність суворого цільового використання, отриманих сум збитків. При цьому більша частина цих коштів повинна йти на передбачення причин, попереджачих забруднення і засмічення малих річок.

На основі аналізу ст. 228 КК України надається пропозиція по

її значному поліпшенню, як диспозиції, так і санкції. В Кримінальному кодексі немає окремої статті, яка передбачала відповідальність за порушення законодавства по малих річках. Автор доводить необхідність встановлення кримінальної відповідальності за знищення малих річок. У даному випадку про знищення можна казати тільки за малі річки, так як знишити великі та середні згідно їх фізико-географічним характеристикам практично не можливо. Тому в Кримінальному кодексі необхідно передбачати окрему статтю про знищення цих водних об'єктів. Необхідність створення такої статті диктується практикою, так як з кожним роком кількість малих річок зменшується. Між тим до відповідальності нікого не притягають.

В закінченні дисертації зроблені наукові висновки, надаються пропозиції по вдосконаленню водного законодавства про малі річки. Запропонована структура спеціального нормативного акту – Положення про використання і охорону малих річок.

Основні положення дисертації опубліковані в таких роботах:

1. Правовая основа использования и охраны малых рек нуждается в совершенствовании // Правовое регулирование государственного строительства в Украине и проблемы совершенствования законодательства. – Харьков, 1992. – С. 44-46.

2. Особенности правового регулирования использования малых рек // Сборник научных трудов "Юридическая наука и проблемы формирования демократического правового государства Украина". – К., 1993. – С. 79-85.

3. Правові питання використання малих річок // Право України, 1994, N 1-2, – С. 31-33.

4. Правовые вопросы водоохраных зон и прибрежных полос малых рек // Законодательство Украины: состояние, проблемы, перспективы. – Харьков, 1994. – С. 77-79.

GORDEYEV V.I. Legal Problems of Usage and Conservation of Small Rivers in the Ukraine. Thesis, typescript, for the candidate's of law degree, speciality 12.00.06 - Agricultural Law: land law, water law, forest law and mining law, ecologic law. Ukrainian State Academy of Law. Kharkov. 1994.

New conclusions and statements on legal aspects of usage and conservation of small rivers are defended. Substantiated are notions of small rivers, their water protection zones, riverside areas and water legislation. Based on specific characters of water legislation, reasons are given for the existence of an independent legal substitute of water use for small rivers, which is included into the complex legal institute of water use. Based on the analysis of the water legislation for small rivers the necessity is proved for the development of a special legislative act referring the use and conservation of small rivers, a structure of such an act is proposed. Recommendations for improvement of the legal standard contents in the Water Code of the Ukraine, section on use of the small rivers, are given.

Гордеев В. И. Правовые вопросы использования и охраны малых рек в Украине. Диссертация в виде рукописи на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 - сельскохозяйственное право: земельное, водное, лесное и горное право; экологическое право. Украинская государственная юридическая академия, Харьков, 1994.

Защищаются новые научные выводы и положения по правовым вопросам использования и охраны малых рек. Обосновываются понятия малых рек, их водоохраных зон, прибрежных полос и правовой охраны вод. На основе специфики правового регулирования использования вод малых рек аргументируется существование самостоятельного правового субинститута использования вод малых рек, входящего в сложный правовой институт водопользования. На основе анализа водного законодательства о малых реках доказывается необходимость разработки специального нормативного акта об использовании и охране малых рек, предложена его структура. Высказаны рекомендации по улучшению содержания правовых норм главы Водного кодекса Украины, посвященной пользованию малыми реками.

Ключові слова: малі річки, використання, охорона, вдосконалення водного законодавства.

Відповідальний випусковий

Шахов В.С.

Підп. до друку *17.11.94*. Формат $60 \times 84 \frac{1}{16}$. Папір друк. Друк офсетний. Умовн. друк. арк. *10*.
Облік-вид. арк. *10*. Тираж *100* прим. Зам. *2460*. Безплатно.

Поліграфічна фірма «Прінтал».
310093, Харків, вул. Свердлова, 115.

456798

As 31.632

AB 31.632