

АГРАРНОЕ И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

№ 7

2005

- *Холупко В.Э.* Некоторые вопросы обеспечения законности в сфере локального правового регулирования аграрных отношений в Республике Беларусь
- *Калиниченко Т.Г.* Исторические предпосылки развития частных и публичных начал в водных отношениях России
- *Кульнев В.Н.* Понятие государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей
- *Степанова О.В.* Трансформация собственности на землю в Оренбургской области
- *Иванова С.В.* Понятие и виды нарушений законодательства об аренде земель сельскохозяйственного назначения
- *Ибрагимов К.Х.* Правовое регулирование охраны биоразнообразия на землях сельскохозяйственного назначения
- *Гулак Н.В.* Особенности правовой охраны вод от загрязнения
- Другие материалы

Т.Г. Калининченко

КАТЕГОРИЯ «ИНТЕРЕС» В ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Движущим фактором любой человеческой деятельности являются интересы. Проблема интереса – одна из сложных и дискуссионных тем в современной юридической науке. Основные обсуждаемые вопросы в науке: Что понимать под охраняемым законом, (или законным) интересом? Каково его соотношение с субъективным правом?

В юридической науке накоплен достаточный опыт в исследовании понятия «интерес», как исходного начала общественной жизни¹, довольно подробно исследованы вопросы взаимосвязи права и интереса, обеспечения общественных, коллективных и личных интересов в обществе.

Необходимо отметить, что интерес – это социальное явление, не являющееся правовой категорией².

Под правовыми интересами необходимо понимать такие интересы, которые удовлетворяются правовыми средствами. Таким образом, интерес в водных отношениях проявляется и опосредуется в водном праве только через механизм правового регулирования отношений по использованию и охране водных объектов и их водных ресурсов, под которым следует понимать взятую в единстве систему правовых средств (юридических норм, правоотношений, актов и т.д.), при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные водные отношения³.

Центральным звеном механизма правового регулирования в водном праве являются водные правоотношения, то есть возникающая на основе норм права индивидуализированная общественная связь между лицами, характеризуемая наличием субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживаемая принудительной силой государства по поводу водных объектов и их водных ресурсов⁴. Теория водного права не выделяет категорию интерес в качестве конструктивного элемента водного правоотношения. Поэтому на первый план выходит вопрос о соотношении интереса и субъективного права. Необходимо помнить, что

¹ Экимов А.И. Проблема интереса в социалистическом праве. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Л., 1985; Сабиханов С. Сочетание общественных и личных интересов в советском праве. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1969; Он же. Изучение категории интереса в праве // Сов. государство и право. 1968. № 5; Завьялов Ю.С. Проблема интереса в марксистской теории социалистического права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1968; Кудрявцев В.Н. Взаимосвязь правового регулирования и социальных интересов // Вопросы философии. 1987. № 1; Лазарев Т.М. Специальные интересы и компетенция органов управления // Сов. государство и право. 1971. № 10; Малевин Н.С. Охраняемый законом интерес // Сов. государство и право. 1980. № 1; Гукасян Р.Е. Правовые и охраняемые законом интересы // Сов. государство и право. 1973. № 7; Он же. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970; Грибанов В.П. Интерес в гражданском праве // Сов. государство и право. 1967. № 1; Кокорев Л.Д. Общественные и личные интересы в уголовном судопроизводстве // Правоведение. 1977. № 4; Бейсенов В.С., Сабиханов С. Категория интереса в праве // Сов. государство и право. 1971. № 12; Свердлов Г.А. Гражданско-правовые способы сочетания общественных, коллективных и личных интересов. Свердловск, 1980; Степанян В.В. Выражение интересов общества и личности в социалистическом праве. Ереван, 1983; Малько А.В. Законные интересы советских граждан. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1985.

² Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С. 19.

³ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в 2-х т. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 153.

⁴ Там же. С. 251.

субъективное водное право – это предусмотренная для управомоченного лица в целях удовлетворения его интересов по поводу использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов мера возможного поведения, обеспеченная юридическими обязанностями других лиц¹. Наличие у лица определенного правового интереса еще не порождает никаких обязанностей у третьих лиц. Поэтому для реализации правового интереса необходимо, чтобы он был связан с субъективным правом, опосредован им.

В этом смысле «право не только порождается интересами, не только выражает их, но и охраняет их». При этом, в науке существует несколько взглядов на проблему соотношения интереса и субъективного права. Например, С.Н. Братусь исключал из содержания субъективного права интерес, считая его предпосылкой и целью права². О.С. Иоффе включает в содержание субъективного права и элемент интереса, и элемент воли³. Встречаются работы, где авторы пытаются объединить обе точки зрения. И тогда интерес, являясь частью содержания субъективного права, находит свое проявление также в категориях предпосылки и цели права⁴.

Однако в любом случае в связи с тем, что водное право, регулируя водные отношения, придает им правовую форму и статус правовых отношений, правовой интерес не сможет быть защищен вне правового отношения, а следовательно, вне субъективного права⁵.

Поэтому не случайна формулировка ст. 13 ГК РФ и ст. 198 АПК РФ, которая говорит о возможности обращения в суд толь-

ко того лица, у которого правовым актом нарушены право и интерес в совокупности. Тем самым подтверждается, что интерес не может быть защищен в отрыве от субъективного права.

Процесс формирования рыночной экономики в России ставит проблему соотношения частного и публичного интереса в водном праве. Участие государства в правовом регулировании не должно стеснять свободы его участников, частный интерес должен не подавляться, а максимально стимулироваться с одновременным удовлетворением публичного интереса. Общество должно иметь такие ограничения публично-правового порядка в экономике, которые последняя способна выдержать, и которые соответствуют уровню общественного развития, а так же обеспечению состояния защищенности.

Правовое регулирование существует, чтобы отвечать тем или иным интересам, а значит способ воздействия должен соответствовать регулируемым интересам, т.е. характер интересов, определяющих содержание общественных отношений, оказывает свое влияние на тот или иной метод правового регулирования.

Категория «интерес» непосредственно связана с формированием современных водных отношений. В новых экономических условиях водные отношения характеризуются наличием и столкновением различных публичных и частных интересов, интересов государства и граждан, юридических лиц – субъектов водного права, связанных с использованием и охраной водных объектов и их водных ресурсов.

Интересы, являясь составляющей субъективного водного права, прежде всего, проявляются в целях водного права. Статья 3 Водного кодекса РФ дает характеристику целей водного законодательства РФ. Водное законодательство регулирует отношения в области использования и охраны водных объектов в целях обеспечения прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду, поддержания оптимальных условий водопользования, качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем sani-

¹ Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Карельского, В.Д. Перевалова. М.: Норма-Инфра-М, 1999. С. 341.

² Малейн Н.С. Указ. соч. С. 27.

³ Иоффе О.С. Правотношение по советскому гражданскому праву. Л., 1949. С. 50.

⁴ Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 20.

⁵ Богатырев Ф.О. Интерес в гражданском праве // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 42.

тарным и экологическим требованиям, защиты водных объектов от загрязнения, засорения и истощения, предотвращения и ликвидации вредного воздействия вод, а также биологического разнообразия водных экосистем.

Статья формулирует довольно широкие цели водного законодательства РФ. При этом, указываются как «традиционные» цели, так и впервые находящие свое отражение в водном законодательстве РФ. К последним относится, например, право граждан на чистую воду и благоприятную водную среду, сохранение экологического разнообразия водных экосистем. Естественно, что цели водного законодательства РФ должны быть увязаны, прежде всего, с предметом водного законодательства РФ, совокупностью всех правоотношений, урегулированных нормами водного права. Тем не менее, в представленном изложении целей водного законодательства РФ много неясности, выражающейся в нечеткости терминологии и понятий, поэтому цели приобретают довольно нечеткое и узкое содержание и не охватывают весь сложный механизм водных правоотношений, включающих в себя как публичные, так и частные интересы.

Например, в определении целей можно увидеть понятие «чистая вода», однако понятие «вода» относится как к воде, физической субстанции, изолированной от природной среды, так и к водному ресурсу, добываемому из водного объекта. Понятие вода выступает как водный ресурс, имеющий определенные качественные и количественные характеристики. Таким образом, водный ресурс может быть индивидуализирован. Это означает, что водные ресурсы могут быть использованы в различных целях различными субъектами водного права. В этом случае публично и частноправовые интересы находятся в непосредственной зависимости от того, кто является субъектом водных правоотношений.

Понятие воды (водные объекты), за исключением обособленных водных объектов, в большинстве случаев носит публично-правовой характер, поскольку исходит из пра-

ва публичной собственности на воды¹. Тем не менее, вода (водный ресурс) может находиться как в природных, так и в искусственно созданных водных объектах, водохозяйственных сооружениях и устройствах. Поэтому категория интерес с позиции публичного и частного права будет, прежде всего, зависеть от того, в каком объекте находится водный ресурс (в водном объекте, водохозяйственном сооружении или в водопроводе, стакане или бутылке), и кем используется водный объект и его водные ресурсы.

Если мы говорим о праве гражданина на чистую воду как субъективном праве, правах и обязанностях гражданина или юридического лица, то это право выступает как частное. Если в основе отношений лежит критерий благоприятности среды в целом, то гражданин или юридическое лицо не в состоянии обеспечить это право без вмешательства государства. Здесь налицо – публично-правовой характер целей.

Статья 3 Водного кодекса РФ определяет, что целью водного законодательства РФ является обеспечение прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду. Эти нормы направлены на охрану публично-правовых интересов, но в то же время понятие «чистая вода» для каждого гражданина выступает как его частный интерес.

Категория «интерес» практически не исследовалась в водном праве. Принято было считать, что в условиях исключительности государственной собственности на воды (водные объекты) в основном существуют и доминируют государственные интересы.

Тем не менее, изменения в социальной, экономической, политической жизни, правовых отношениях современного общества предполагают, в первую очередь, расширение субъектов права и определение конкретных субъективных интересов. Публичное и частное право в водных отношениях рассматривается как средство к достижению различных целей: публичное право служит общему благу,

¹ Краснов О.И. Земельное право. М.: Юрист, 2000. С. 119-126.

гражданское или частное – частным интересам. Вместе с тем нельзя противопоставлять интересы общие и частные. Так называемые общественные интересы или общее благо всегда может быть разложено на сумму частных интересов, что позволяет утверждать, что общественные интересы охраняются правом постольку, поскольку они способны обеспечить благосостояние отдельных лиц. В то же время сами частные интересы защищаются правом только тогда, когда это соответствует общему благу. Нормы, которые защищают право граждан и юридических лиц на чистую воду, не подлежат исключению из публичного права, а переносятся в частноправовую сферу, где осуществляется охрана собственности и договоров. Таким образом, нельзя утверждать, что отдельное лицо больше заинтересовано в защите своих имущественных интересов, чем жизни, здоровья, свободы всего общества и т.д.

В то же время происходит изменение интереса, под воздействием политико-экономических изменений появляется разнообразие интересов отдельных индивидов. Происходит изменение интересов и в водных отношениях. Все возрастающее значение приобретает частный интерес, связанный с потреблением водных ресурсов. Изменяются и публично-правовые интересы, вызванные все возрастающим их дефицитом.

Категория «интерес» является материальным основанием права¹. В литературе предпринимались попытки устранить противоречие объективного и субъективного в категории интерес. Интерес проявляется как единство объективного и субъективного: «Интерес есть определенное единство объективного и субъективного. Объективным элементом интереса является положение субъекта, субъективным моментом – идеальные побудительные силы: желания, стремления, мотивы деятельности»². Катего-

рия интерес имеет два смысловых значения: 1) внимание, любопытство; 2) польза, выгода³.

Здесь важно подчеркнуть социальную значимость интереса в водном праве, выраженную во внимании общества, государства, граждан к вопросам, связанным с использованием и охраной водных объектов и их водных ресурсов. С другой стороны, интерес, имея не только социальную, но и материальную основу, выражается в той пользе, выгоде, которую преследует государство и физические и юридические лица, эксплуатируя и потребляя водные ресурсы.

Потребность в водных ресурсах выступает как материальная основа публичных и частных интересов, и как социальная основа общественных связей, взаимосвязи и взаимозависимости людей, которые усложняют и обогащают систему интересов в обществе.

Таким образом, социальный характер категории «интерес» в водных отношениях подчеркивает его публично-правовое содержание, а удовлетворение потребностей граждан и юридических лиц в водных ресурсах определяет их частный характер.

Публично-правовой характер интересов в водных отношениях проявляется в заинтересованности государства в урегулировании отношений по поводу использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов, в определении публичной собственности на воды, оптимальном управлении и контроле за использованием и охраной вод.

Публично-правовой характер интересов выражается также и в интересе отдельных граждан, юридических лиц, в обеспечении благоприятной окружающей среды, в том числе и водной, в создании социальных условий для потребления чистой воды, составляющей основу жизненных интересов человека. Для интереса граждан и юридических лиц важен не просто факт удовлетворения потребности в чистой воде или в обеспечении водой отдельных производств, но и то,

¹ Иеринг Р. Борьба за право. СПб., 1907; Он же. Дух Римского права на различных ступенях его развития. СПб., 1875. С. 157 и далее.

² Здравомыслов А.Г. Проблема интереса в социалистической теории. Л., 1964. С. 29.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1961. С. 245.

каким образом эти потребности удовлетворены, включая способы и средства. Таким образом, сущностью интереса в водных отношениях является правовое обеспечение общественных отношений, опосредующих выгодное, оптимальное удовлетворение потребностей в водных ресурсах, определяющей общие условия и средства удовлетворения этих потребностей¹.

Сущность интереса в водных отношениях заключается в их урегулировании с позиции водного права, что приводит к реализации интересов, показывает его органическую связь с правом.

Выявление интересов в водных отношениях диктует необходимость правотворчества. Интересы в водных отношениях фактически создают нормы права. С другой стороны, само водное право оказывает активное обратное воздействие на систему публичных и частных интересов. Принципы водного права, его основные правовые институты, юридические нормы, распределяемые между публичным и частным правом, отражают существование общественных и индивидуальных интересов. Водное законодательство РФ относится к публичному праву, но нормы как результат этой деятельности могут относиться и к частному праву². Признак «государственности» – публичности уже сохраняется и для всех других подразделений правовой системы, в том числе и для частного права³.

Тем не менее, существуют интересы в водных отношениях, которые являются настолько важными для государства, что оно присваивает их исключительно себе, себя самого считает их носителем, например, обеспечение правопорядка и законности в водных отношениях. Никому из частных лиц эти интересы не принадлежат. Однако, вне всякого сомнения, отдельный гражданин, выступающий в качестве члена государства,

может и лично выигрывать от удовлетворения этих интересов государством. Как носитель этих интересов, государство выступает в виде силы, стоящей над отдельными лицами и ими повелевающей. Применительно к водным отношениям интерес государства состоит и в охране водных объектов и их водных ресурсов, предотвращении различного рода злоупотреблений в сфере водных отношений, что влечет за собой определение компетенции органов государственной власти и т.д. Именно эти интересы определяются как публичные.

Это официально признаваемые, имеющие поддержку государства и правовую защиту интересы. Или как определяет Ю.А. Тихомиров: «публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития»⁴.

Публичный интерес в водном праве находит свое отражение во многих правовых актах и, прежде всего, в Конституции РФ и в Водном кодексе РФ. Однако заметим, что понятие публичного интереса не является конституционно-нормативным, т.е. прямо не используется в тексте Основного закона, но, безусловно, находит свое отражение в целом ряде нормативных понятий. Публично-правовой характер интереса выражен в положениях ст. 9 Конституции РФ, говорящей о том, что земля и другие природные ресурсы, в том числе и водные ресурсы, заключенные в водных объектах, используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Статья 71 говорит о полномочии РФ по федеральной собственности и управлению ею и относится к федеральным водным объектам и их ресурсам. Статья 72 определяет, что в совместном ведении РФ и субъекта РФ находится водное законодательство РФ, вопросы владения, пользования и распоряжения водными ресурсами.

¹ Шейконов Н.А. Указ. соч. С. 20.

² Агарков М.М. Ценность частного права // Правоведение. 1992. № 1. Прим. 8. С. 33.

³ Алексеев С.С. Частное право: Научно-публицистический очерк. М., 1999. С. 24.

⁴ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 55.

Статья 36 говорит о недопустимости нанесения ущерба окружающей среде, ст. 58 – о бережном отношении к природным богатствам. Все эти статьи – выражение публичных интересов.

Другую категорию составляют те интересы, которые являются достоянием отдельных физических и юридических лиц. И здесь можно говорить об интересах, формирующихся в сфере частной жизни индивидов¹, в которой выделяется как внутренняя, так и внешняя сторона². К такого рода интересам можно отнести обеспечение условий, связанных с использованием водных ресурсов. Интересы включают также отношения собственности, позволяющие владеть, пользоваться, распоряжаться обособленными водными объектами и их водными ресурсами по своему усмотрению, своей волей и в своем интересе, исключая вмешательство всех третьих лиц в сферу его хозяйственного господства.

Осуществляя свои права или отказываясь от их осуществления, субъектами водного права движет интерес. Таким образом, эффективность частноправового регулирования водных отношений напрямую связана с тем, действуют ли участники, вступая в отношения друг с другом, следуя своим интересам. В соответствии с этим, гражданское законодательство РФ устанавливает правило, согласно которому субъекты по своему усмотрению осуществ-

ляют принадлежащие им права (п. 1 ст. 9 ГК РФ). Указанное усмотрение должно опираться только на имущественные и иные интересы. Никто не вправе диктовать участникам гражданских правоотношений, как осуществлять принадлежащие им права, ни органы государственной власти, ни должностные лица, ни органы самоуправления, ни кто-нибудь еще, не вправе понуждать субъектов частного права к осуществлению или защите принадлежащих им прав. Именно наличие интереса к осуществлению гражданских прав и их реализации создает основу для правовой инициативы. Правовая инициатива выражается в различного рода действиях, направленных на изменение водного законодательства РФ в сторону развития частных отношений. Правовая инициатива находит свое отражение в наделении субъектов водного права дееспособностью, т.е. способностью своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (ст. 21 ГК РФ). Подчеркнем, именно возможность приобретения прав способами, закрепленными законом (ст. 8 ГК РФ), а из них решающее значение, полагаем, принадлежит сделкам вообще и договорам, в частности.

В настоящее время происходит обсуждение новой редакции Водного кодекса РФ, в которой ярко выражена тенденция по внесению в Водный кодекс РФ новых гражданско-правовых инструментов регулирования водных отношений, развитие договорных отношений вопреки публично-правовому порядку лицензирования.

Важной особенностью частного интереса в водных отношениях является распределение прав и обязанностей. Они распределяются в правоотношениях так, чтобы обеспечить их равновесие и равномерное распределение между субъектами. Равновесие прав и обязанностей в отношении конкретного субъекта означает, что если он принимает на себя обязанность, то это сопровождается приобретением права, равнозначного с точки зрения возможности удовлетво-

¹ Сабиров Х.Л. *Общественно-индивидуальная и личная жизнь как сферы социального развития личности / Вопросы социального развития личности.* Казань, 1973; Красавчикова Л.О. *Личная жизнь под охраной закона.* М., 1983; Петрухин И.Л. *Личная жизнь: пределы вмешательства.* М., 1989; Он же. *Частная жизнь (правовые аспекты) // Государство и право.* 1999. № 1; Баранов В.М. *Категория «частная жизнь» / Право граждан на информацию и защита неприкосновенности частной жизни.* Н. Новгород, 1999; Кацапов В.П. *Частная жизнь как правовая категория / Право граждан на информацию и защита неприкосновенности частной жизни.* Н. Новгород, 1999; Красавчикова Л.О. *Личная жизнь под охраной закона.* М., 1983. С. 16.

² Баранов В.М., Головкин Р.Б. *Государственно-правовое воздействие на частную жизнь граждан в современной России: философско-правовой анализ // Философия права.* 2000. № 2. С. 34-36.

рения соответствующих интересов (здесь есть связь с интересами субъектов частно-правовых отношений); приобретение права означает появление у этого лица равной по «весомости» обязанности¹.

Не секрет, что частный интерес выражается не только в стремлении иметь на праве частной собственности обособленный водный объект, приводит к инициативе граждан получить в частную собственность естественно и искусственно созданные водные объекты, приватизировать водные объекты, водохозяйственные объекты, непосредственно связанные с водным объектом, разработать новые гражданско-правовые инструменты, связанные с отчуждением водных ресурсов, находящихся в водных объектах, но и в надлежащем перераспределении прав на воду, уступкой прав на воду, перераспределением прав на водные ресурсы между различными субъектами права. В настоящее время происходит существенное изменение понятия водопользование под воздействием гражданско-правовых механизмов.

Таким образом, частные интересы в водных отношениях не могут полностью совладать с обстоятельствами, существенно влияющими на развитие общества, государства. Это приводит к несовпадению частных интересов отдельных лиц и интересов каких-либо общностей, государства в целом. Частные интересы существуют в водных отношениях, а параллельно им существуют публичные интересы, и эта антиномия в объективном праве получает свое отражение в делении водного права на частное и публичное. Разграничение публичного и частного интереса в водных отношениях порождает значительные затруднения.

Категория «интерес» непосредственно связана с формированием современных водных отношений. В новых экономических отношениях водные отношения характеризуются наличием и столкновением различных публичных и частных интересов, интересов

государства и граждан, связанных с использованием и охраной водных объектов и их водных ресурсов. Вообще в качестве одной из основных задач права наряду с задачей внесения определенности, т.е. точного порядка, является как раз обеспечение учета и установления оптимального соотношения различных интересов. Соотношение интересов предполагает обеспечение их баланса, их гармонизацию. Тем не менее, невозможно четко определить каким-либо образом указанный баланс интересов. Как правило, в обществе обеспечиваются интересы лишь одной социальной группы, игнорируются и не обеспечиваются интересы других социальных групп, что является причиной обострения социальных противоречий, что при их антагонизме является одной из причин появления революционных ситуаций, ведущих к потрясениям и разрушениям общества².

Представляется невозможным найти четкие, удовлетворяющие ответы на все поставленные вопросы. Нет ясной, однозначной границы между значимым для общества в целом и важным только для отдельных субъектов. Кроме того, само общественное развитие, изменение условий жизни постоянно изменяют эту границу, что приводит к необходимости квалификации публичного и частного как постоянно эволюционирующих и изменяющихся категорий водных отношений. Общие цели, будучи отраженными в Водном кодексе РФ, должны определять важнейшие направления развития данной отрасли законодательства РФ. Между тем общая цель может носить не только публичный, но и частный характер. Субъективное водное право предполагает частноправовой элемент в регулировании отношений по поводу воды, но эти отношения, как правило, урегулированы гражданским законодательством РФ.

Думается, что правильной было бы в общих целях водного законодательства РФ раскрыть правовое понятие «воды», как

¹ Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972. С. 110.

² Там же.

обобщающего понятия, включающего как понятие «водный объект», так и понятие «водный ресурс», отражающий качественные и количественные характеристики воды, заключенной в водном объекте и используемой в различных производствах.

Для водного права интересы по пово-

ду водных объектов и их водных ресурсов являются основой его формирования. Не случайно, рассматривая вопрос о происхождении дуализма в водных отношениях права, может быть использована категория интерес как материальное основание водных отношений.