

ПРАВО И ГОСУДАРСТВО:

теория и практика

№ 1

2005

- Бобылев А.И.* Источники (формы) права
- Рыбак К.Е.* Становление музейного права
- Павликов С.Г.* Особенности формирования и деятельности мировых судов иностранных государств
- Курманов М.М.* Депутат законодательного органа государственной власти субъекта РФ: гарантии депутатской деятельности
- Лю Хун Янь.* Аннотация истории китайской философии права
- Моргунова Г.А.* Проблемы правового регулирования грузоперевозочных отношений на железнодорожном транспорте России
- Шейфер С.А.* Понятие доказательства: дискуссия не завершена
- и др. материалы

Т.Г. Калининченко

СООТНОШЕНИЕ ВОДНОГО ПРАВА С ЭКОЛОГИЧЕСКИМ ПРАВОМ (Публично- и частноправовой аспекты)

Исследование правовых проблем охраны и рационального использования водных объектов предполагает анализ соотношения водного права с экологическим правом. Это важно в связи с тем, что экологическое и природоресурсовое право в юридической литературе последних лет в основном определяются как отрасли публичного права¹. Между тем водное право является самостоятельной, кодифицированной отраслью права, которое само по себе включает не только публично-правовые, но и частноправовые начала. Осуществляемые в нашей стране экономические реформы при всей их непоследовательности и противоречивости явились условием становления и развития частного права, в том числе и в водных отношениях. Провозглашение Конституцией РФ 1993 г. частной, государственной, муниципальной и иной собственности на природные объекты и их ресурсы явилось непосредственной предпосылкой для развития гражданского оборота, который стал влиять на развитие водных отношений.

Естественно, что вопрос о соотношении экологического, природоресурсового права с отраслью водного права основан, прежде всего, на анализе состояния правового регулирования, основных теоретических концепций развития законодательства

в указанных областях и их изменений, происходящих в связи с изменениями в обществе. Поэтому эти новые положения требуют нового осмысления и истолкования, в том числе традиционные институты и взгляды.

Чтобы более полно определить сущность водного права и сферу его действия с позиции публичного и частного права, необходимо рассмотреть этот вопрос в процессе его исторического развития.

Известно, что в дореволюционной России отсутствовал общий для отрасли водного права кодификационный акт. Водные отношения регулировались гражданским правом. Однако проект Гражданского уложения, в котором были урегулированы водные отношения, так и не был принят. В юридической литературе о водном праве того времени так и не был дан прямой ответ на вопрос о предмете водного права. Если Д.И. Мейер полагал, что «науку гражданского права должно определить наукой об имущественном праве», то понятие «водный объект» как имущество и как индивидуализированный, обособленный объект, не было определено в гражданском праве. Между тем в отношениях водных существовала и имущественная сторона, которая по существу своему была чужда сфере гражданского права. Существовали позиции о целесообразности рассмотрения водных отношений в рамках государственного права. Таким образом, в дореволюционный период не было сформулировано предмета водного права.

¹ Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (Вопросы теории и практики).

Между тем в законодательстве определялся публичный и частный порядок использования вод, а также ограничения частного использования вод, с позиции общего.

С принятием Декрета о земле в 1917 г. деление на право частное и публичное было отвергнуто. Это коснулось также отношений связанных с природными объектами: водами, лесами, недрами и т.д. Они были выведены из гражданского оборота.

Тем не менее в законодательстве первых лет Советской власти было сохранено частноправовое понятие «пользование как одно из правомочий собственника. Например, понятие «сельскохозяйственное водопользование» впервые появилось в законодательстве о сельскохозяйственном водопользовании, принятом в 40-х годах в среднеазиатских республиках¹. В водном законодательстве отсутствовали указания на то, что собственно составляет предмет водного права. Таким образом, водное законодательство выполняло узкую оформительскую функцию – функцию по юридическому упорядочению водных отношений. В основе концепций водопользования лежали основные противоречия того времени: объединение в одном лице суверена и собственника на воду, признание в основном вертикали власти, присущее публичному праву, основой отношений по использованию водных ресурсов стал план водопользования.

В период с конца 60-х годов до начала нового столетия проведена кодификация земельного, водного, горного, лесного законодательства в области использования и охраны отдельных природных объектов. В 60-70 годы были приняты Основы земельного, водного, лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, Законы СССР об охране и использовании животного мира, охране атмосферного воздуха, соответствующие республиканские кодексы и законы. Издано много союзных и республиканских подзаконных нормативных актов. В основе водного законодательства лежала концепция исклю-

чительной государственной собственности на землю, водные объекты, леса, недра и составляющие земельный, водный, лесной фонд и фонд недр в СССР. На этой основе сложилась четкая система права, регулирующего отдельно земельные, водные, горные и иные отношения, появились отрасли, в основе которых лежали предмет, метод и наличие кодифицированных актов. Каждая из вышеуказанных отраслей имела свою ярко выраженную специфику и своеобразие, отличную от других отраслей.

Хотя водное право, как и другие отрасли, регулировало довольно узкий круг правоотношений (в водных отношениях отсутствовали неимущественные правоотношения, круг субъектов водного права был ограничен), кодификация законодательства привела к развитию горизонтальных отношений в водопользовании, т.е. отношений, построенных на началах равенства, независимо от того, выступают ли в них граждане или предприятия. Тем самым стали развиваться частные начала в водном праве. В определенных сферах были введены договорные отношения, например в промышленном и сельскохозяйственном водопользовании. Правда, в водном законодательстве по понятным причинам имелись специальные статьи, которые были посвящены обязательствам, возникавшим из актов планирования, использования и охраны вод, которые закрепляли приоритет плана по отношению к договорам водопользования. Такого рода решения были предопределены соответствующими нормами действовавшей в то время Конституции СССР. Указание на существование основанных на плане договоров предоставило организациям возможность заключать за пределами сферы действия плана водопользования договоры по собственной воле и по самостоятельно выбранному договорным моделям. Большое значение имело расширение числа общих положений обязательственного и в его пределах договорного права, которые распространяли свое действие в равной мере на плановые и неплановые договоры. Применительно к вопросу о предмете отрасли водного права признавалось, что водное за-

¹ Сборник законодательных актов о сельскохозяйственном водопользовании республик Средней Азии и Закавказья. Алма-Ата, 1956.

конодательство регулирует отношения по использованию и охране водных объектов.

С переходом к рыночным отношениям появляется необходимость расширения круга регулируемых правоотношений. Вследствие чего важно выявить границы водного права, также его соотношение с правом публичным и с правом частным. Дальнейшие шаги в кодификации водного права были связаны с появлением Водного кодекса РФ 1995 г. Были приняты также Земельный кодекс, законодательство о недрах, животном мире, атмосферном воздухе и т.д. Во всех актах отразились противоречия, вызванные отходом от концепции исключительной государственной собственности на природные объекты и постепенным введением многообразия их форм собственности на отдельные природные объекты. Это выразилось прежде всего в распространении многообразия форм собственности не на природные объекты, а на природные ресурсы, в том числе и водные, как понятие, характеризующее экономическую составляющую, подчеркивающую частный характер их собственности и пользования. Понятие «природный объект» было заменено в Конституции РФ на понятие «природный ресурс». Между тем в Водном кодексе РФ было сохранено понятие «водный объект», характеризующий предмет водного права и сохраняющий публично-правовую сущность водного права.

Одновременно в ВК РФ было введено новое понятие «обособленный водный объект» как объект права частной, государственной муниципальной и иных форм собственности. В основе возникновения правоотношений водопользования были положены не только публично-правовые отношения по лицензированию водопользования, но и частноправовые – договорные имущественные отношения, построенные на началах равенства (п. 1 ст. 1 ГК РФ), исходящие из норм, регулируемых гражданским правом. К предмету водного права стали относиться как неимущественные отношения, например, водные сервитуты, так и имущественные отношения, возникающие в результате договорных отношений водопользования.

В 2002 г. принят новый Земельный кодекс РФ, закрепивший многообразие форм собственности на землю. Между тем при подготовке проектов нового Водного кодекса РФ, Горного кодекса РФ и т.д. стало ясно, что ранее существовавшие отношения, связанные с интеграцией отраслей в природоресурсовое законодательство изменяются под воздействием публичного и частного права в сторону дифференциации земельных, водных, лесных и горных отношений, что приводит к еще большему обособлению водного права в отдельную отрасль. Например, в проекте нового Водного кодекса РФ очень четко видно разграничение водных отношений с позиций публичного и частного права. Предполагается, что проект Водного Кодекса РФ призван урегулировать большую часть имущественных и неимущественных отношений и придать водным отношениям цивилизованный характер, основанный не только на публично-правовых тенденциях в водном праве, существующих в нашей стране, но и на частноправовых, существующих за рубежом. Основные публично- и частноправовые начала водного законодательства выражаются в:

- установлении федеральной собственности на водные объекты;
- установлении частной, муниципальной, государственной собственности на обособленные водные объекты;
- развитии лицензирования водопользования;
- установлении договоров в водопользовании.

Таким образом, складывается и развивается и система правовых норм, регулирующих использование и охрану отдельных природных объектов, для которой, с одной стороны, характерны единство правовых норм и подразделение на отрасли права по важнейшим объектам природы (земельное, водное, лесное и т.д.), с другой – действие новых тенденций, кажущихся противоположными, – публично-правовые и частноправовые отраслевые начала. Следовательно, отраслевой подход к кодификации законодательства в области использования и охраны природных объектов и их природных ресурсов выводит правовое регулиро-