4 ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО, ТРУДОВОЕ ПРАВО, ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС И АРБИТРАЖ

УДК 347.79
МРНТИ 10.59.01
JEL K32

С.Ж. СУЛЕЙМЕНОВА,*[1]
д.ю.н., профессор.
*e-mail: s.suleimenova@turan-edu.kz
ORCID ID: 0000-0002-6754-9555
[1]Университет «Туран»,
г. Алматы, Казахстан

СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ВОДНОГО ПРАВА

Аннотация

В данной статье раскрывается степень реализации норм материального водного права, проблема соотношения материального и процессуального в праве, определяется содержание прав и обязанностей, процедура исполнения материальных норм. Рассматривается юридический процесс как категория, характеризующая содержание юридической деятельности, т.е. совокупность составляющих ее юридических действий, имеет место разграничение правовых явлений на материальные и процессуальные, разработка процессуальных аспектов реализации норм материального водного права должна быть осуществлена с целью выявления и устранения всех препятствий. Анализируются специфические свойства и признаки видов процесса в разных отраслях права, раскрываются общие закономернности процессуального механизма норм различных отраслей права за пределами традиционных видов процесса. Показывается, что устойчивое развитие экономики определяется наличием и состоянием водных ресурсов. Оценка условий развития производства в том или ином районе начинается прежде всего с оценки водных ресурсов, которые по своему значению приближаются к топливно-энергетическим, составляющим, как известно, основу базовых отраслей экономики.

Ключевые слова: водные отношения, водные правоотношения, водное право, юридический процесс, водные ресурсы, водный объект, водное хозяйство.

Введение

Проблема водных ресурсов содержит значительный конфликтный потенциал, создающий угрозу национальной безопасности Республики Казахстан и государств Центральной Азии, что требует выработки теоретико-методологических подходов к исследованию данной проблемы в контексте национальной и региональной безопасности. Не менее серьезным, чем становление водного права как отрасли материального права, является вопрос обеспечения водно-правовых требований посредством создания и соблюдения процедурных правил, которые коренным образом влияют на развитие водного права.

Проблема процессуальных форм реализации права – одна из центральных и комплексных проблем юриспруденции, имеющая важное значение для развития традиционно «непроцессуальных» отраслей [1, с. 454]. По этому фундаменталь-ному вопросу в правоведении накопился значительный научный материал, который нуждается в систематизации и теоретическом обобщении. Для юридической науки и практики важны обоснованные подходы к определению таких основополагающих научных категорий, как процессуальная форма, юридическая процедура, процессуальное производство, процессуальные отношения, процессуальная стадия и проч., которые в целом определяют степень реализации норм материального водного права, хотя проблема соотношения материального и процессуального в праве весьма дискуссионна.

В литературе по общей теории права в общем виде упоминается о том, что в системе права взаимодействуют два вида нормативных предписаний: материальные и процессуальные правовые нормы. Если нормы материального права определяют содержание прав и обязанностей, то процессуальные нормы призваны регулировать порядок, процедуру исполнения материальных норм.

При анализе таких фундаментальных правовых категорий, как правовая норма, правовой институт, правоотношение, субъект и объект правоотношения, ответственность, принуждение, стимулирование, в монографической литературе не акцентируется внимание на необходимости исследования особенностей процессуальных норм, процессуальных правоотношений, хотя и придается значение проблемам применения и процесса реализации материальных норм права.

По вопросам, касающимся соотношения материального и процессуального права, должна быть создана единая и общепризнанная методологическая база построения адекватной правовой модели функционирования материальных и процессуальных нормативных установлений. Устойчивый и общепринятый понятийный аппарат – это тот фундамент, без которого невозможно осуществить содержательный анализ предмета исследования.

Как отмечается в литературе, понятийный аппарат, т.е. система понятий, достоверно отражающая правовую действительность, объективную логику ее функционирования и развития, – это основа теории. Понятийный инструментарий теории позволяет выразить специфические закономерности возникновения, функционирования и развития явления [2, с. 9].

Материалы и методы

В ходе исследования проводилось непосредственное изучение материалов практики; сравнительный анализ (правовых категорий, концепций, идей); получение, сопоставление и систематизация новых научных выводов. При этом использовались методы историко-правового, логико-юридического, структурно-функционального, сравнительно-правового анализа.

Литературный обзор

Закономерно, что процессуальная форма как правовое явление наиболее широко изучена представителями именно «традиционных» видов процесса. Сам термин «процессуальная форма» был введен в научный оборот А.Ф. Клейнманом, высказавшим мысль о том, что процессуальная форма является одним из существенных элементов социалистического правосудия [3, с. 10].

Н.А. Чечина и Д.М. Чечот определяют процессуальную форму как совокупность правил, регламентирующих порядок осуществления правосудия и деятельность каждого участника процесса, отмечая при этом, что указанные правила определяют: 1) круг и порядок деятельности всех участников процесса; 2) последовательность действий и их содержание; 3) ответственность за невыполнение действий; 4) способы их правового оформления [4, с. 173–174].

Поскольку процедурными правилами деятельности суда и других участников процесса являются нормы гражданского процессуального права, из приведенного определения видно, что процессуальную форму указанные ученые отождествляют с нормами права, которые в совокупности образуют гражданское процессуальное право. Следовательно, при таком подходе стирается грань между процессуальной формой и гражданским процессуальным правом [5, с. 12].

Интересно положение А.А. Мельникова, который сводит процессуальную форму к основным принципам гражданского процессуального права, определяемым следующими правилами: 1) рассмотрение дел избранными независимыми судьями; 2) рассмотрение дел в открытом судебном заседании; 3) участие в процессе всех заинтересованных лиц с объемом процессуальных прав, дающих реальную возможность защиты; 4) проверка законности и обоснованности судебных постановлений; 5) законность решений суда [6, с. 28].

С 50-х гг. XX в. традиционная трактовка процесса и процессуальной формы как элементов, присущих только юрисдикционной деятельности, стала подвергаться критике. Вопрос о необходимости более широкого толкования понятий «юридический процесс» и «процессуальная форма» был поставлен П.Е. Недбайло, изложившим свой взгляд на проблему [7].

Он впервые обосновал концепцию, согласно которой процессуальная форма присуща всякой деятельности по применению правовых норм. Для земельного права России и Казахстана, относительно молодого и имеющего динамичный развивающийся характер, эти размышления представляются весьма актуальными [8, с. 282]. Применимой эта точка зрения является и для водного права.

Анализируя специфические свойства и признаки видов процесса в разных отраслях права, мы приходим к выводу, что нет необходимости в создании новой отрасли права, а нужно раскрыть общие закономерности процессуального механизма реализации норм различных отраслей права за пределами традиционных видов процесса.

Авторы теории «общего юридического процесса» рассматривают последний как комплексное образование всех правовых форм деятельности (и юрисдикционного, и неюрисдикционного характера), представляющее собой совокупность учредительного, правотворческого, правоприменительного и контрольного процессов, состоящих из производств, стадий и процессуальных режимов. Именно на такой методологической основе В.М. Горшенев дает следующее определение юридического процесса: «Это комплексная система органически взаимосвязанных правовых форм деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел иных субъектов права, которая: а) выражается в совершении операций с нормами права в связи с разрешением определенных юридических дел; б) осуществляется уполномоченными органами государства и должностными лицами в пользу заинтересованных субъектов права; в) закрепляется в соответствующих правовых актах – правовых документах; г) регулируется процедурно-процессуальными нормами; д) обеспечивается соответствующими способами юридической техники» [9, с. 8]. Таким образом, юридический процесс отождествляется с правовыми формами деятельности, однако разграничения между деятельностью и ее правовыми формами не производится, анализируются признаки юридического процесса на основании различных видов юридической деятельности. Вышеприведенное понятие юридического процесса критикуется за то, что один из аспектов юридической деятельности возводится в ранг основного, определяющего компонента и искусственно приравнивается к явлению – юридической деятельности в целом [10, с. 38–39].

Ряд авторов полагает, что юридический процесс необходимо рассматривать как категорию, характеризующую содержание юридической деятельности, т.е. совокупность составляющих ее юридических действий [11, с. 12–13].

Основные положения

Думается, если «юридический процесс» рассматривать как самостоятельную категорию, то его содержанием будут действия участников процесса, а формой – порядок, в соответствии с которым эти действия осуществляются. Если же юридический процесс анализировать как способ объективации материально-правовых норм при их реализации в определенном процессуальном режиме, то в этом случае он будет являться формой осуществления норм материального права и его содержанием процессуальных правоотношений. Поэтому категории «юридический процесс» желательно придать единый понятийный статус: либо это самостоятельное правовое образование, либо способ реализации материально-правовых норм, нуждающихся в процессуальной объективации. Сторонники широкого понимания процесса придают очень важное значение понятию «процессуальная форма». С формирования права начинается его функционирование, но этим вовсе не заканчивается: более того, процесс реализации материального права придает его содержанию подлинно юридический характер, отличающий право от иных социальных форм регулирования общественных отношений [12, с. 285].

Выражая солидарность с мнениями видных ученых, таких как Б.Ж. Абдраимов и С.А. Боголюбов, «имеет место разграничение правовых явлений на материальные и процессуальные, разработка процессуальных аспектов реализации норм материального водного права должна быть осуществлена с целью выявления и устранения всех препятствий».

На наш взгляд, это является одной из важных задач настоящего времени, которое характеризуется усилением социальной значимости водного права, необходимостью повышения эффективности регулирующих функций по управлению водными ресурсами, создавая государ-

ственный механизм целенаправленного воздействия на развитие водных отношений в нашей республике.

Процессуальные формы присущи всякой юридической деятельности, при этом юридическую деятельность можно понимать, как урегулированную нормами права деятельность, направленную на достижение правового, т.е. юридически значимого, результата.

Можно сказать, что юридический процесс и процессуальная форма характеризуют те основные стороны юридической деятельности, которые в философии принято обозначать категориями «форма» и «содержание». Если юридический процесс представляет собой содержание юридической деятельности (совокупность процессуальных действий), то процессуальная форма – ее форму.

Предложенная конструкция, отражающая взаимосвязь правовых категорий «юридическая деятельность», «юридический процесс» и «процессуальная форма», может считаться приемлемой в качестве отправного теоретического положения для анализа и обобщения проблем формирования, дальнейшего развития земельного права и процесса его реализации.

Процессуальная форма юридической деятельности, т.е. порядок ее осуществления, находит свое выражение в процессуальных процедурах. Следовательно, процессуальная форма и процессуальная процедура могут условно рассматриваться как тождественные или во всяком случае достаточно близкие явления. Показать и проанализировать в указанных целях существующее разнообразие процессуальных форм возможно путем проведения их классификации. Как известно, значение любой классификации также носит условный характер и заключается в том, что она позволяет более глубоко изучить объект исследования, выделить характерные особенности и взаимосвязи его основных разновидностей, объяснить познаваемый объект с самых разных сторон, определяемых поставленными задачами и основаниями классификации [13, с. 307].

Широко распространена в юридической литературе классификация процессуальных форм в зависимости от их связи с правоприменением, при этом разграничение процессуальных форм на правоприменительные процедуры и процедуры, не связанные с правоприменением, общепризнанно. Правоприменительные юридические процедуры, в свою очередь, подразделяются на юрисдикционные и неюрисдикционные (позитивные).

В целях более упорядоченного описания и выявления всего существующего разнообразия процессуальных форм такой классификации должна предшествовать классификация по субъектному составу. В противном случае содержательная характеристика второй разновидности из выделяемых в юридической литературе процессуальных форм (юридические процедуры, не связанные с правоприменением) не позволит получить достаточно верного представления о структуре данного явления, а ее понимание важно для анализа роли процесса реализации материальных норм.

По субъектному составу процессуальные формы подразделяются на:

- опосредующие деятельность государства как участника международных правоотношений;
- опосредующие деятельность государственно-властных субъектов (президента, правительства, прокуратуры, органов законодательной власти, исполнительных органов и их должностных лиц, суда, арбитражного суда);
- опосредующие деятельность иных субъектов права (общественных объединений, религиозных, некоммерческих организаций, трудовых коллективов).

Данная классификация может быть продолжена применительно к каждому из указанных субъектов юридической деятельности. Так, процессуальные формы деятельности государства как участника международных правоотношений подразделяют на нормотворческие, учредительные, правоприменительные и контрольные [14, с.18].

По мнению Мухаммада Дауда Резае, трансграничные реки не только пересекают международные границы, но и пересекают территории, управляемые различными правовыми культурами и системами, что поднимает вопрос о том, как различные правовые системы соотносятся с нормами международного водного права, и в частности с международными правилами, регулирующими управление общими ресурсами пресной воды [15, с. 3].

В водно-правовой литературе получил распространение подход к классификации функции государственного управления водным фондом в зависимости от конкретных направлений соответствующей деятельности государственных органов. Классификация водных ресурсов строится на совершенно иных основаниях, поскольку основой водного режима является суверенность вод, и все водные ресурсы являются объектом исключительно государственной собственности.

Правовая классификация вод в водном законодательстве исходит из задач государственного управления всеми многообразными отраслями водного хозяйства. Из принципа суверенности вод вытекает единство объекта права государственной собственности на воды. Объектом права являются водные ресурсы в целом, имеющие хозяйственное значение, которые могут стать предметом экономического использования.

Для правовой классификации водных ресурсов характерно прежде всего то, что она подчинена задачам экономического построения всех отраслей водного хозяйства, задачам обеспечения единого руководства всем водным хозяйством республики. В соответствии с множеством хозяйственных задач и в связи с тем, что один и тот же водный объект может быть использован для различных отраслей водного хозяйства единым собственником – государством, правовая классификация водных объектов в законодательстве проводится по различным классификационным признакам. Так, например, один и тот же водный объект с точки зрения использования в одной отрасли водного хозяйства классифицируется по одному классификационному признаку, а с точки зрения использования в другой отрасли водного хозяйства тот же водный объект классифицируется по другому классификационному признаку. Независимо от этого водные объекты классифицируются по масштабу той или иной отрасли водного хозяйства, в зависимости от ее предназначения.

Все это обуславливает то принципиально новое, что характеризует объект водного права в государстве.

Результаты и обсуждение

Основная правовая классификация водных объектов исходит из их деления не по естественно-природному признаку, а по их хозяйственному использованию. С этой точки зрения водные объекты подразделяются на:

а) судоходные и несудоходные;

б) промысловые и непромысловые;

в) сплавные и несплавные;

г) оросительной и водосборсно-коллекторной сети;

д) охранные и не подлежащие специальной охране.

Особенностью указанной правовой классификации является то положение, что один и тот же объект может относиться к категории судоходного, промыслового, оросительного т.д., и весь правовой режим его определяется всей совокупностью его правовых признаков. Правовой режим водных объектов определяется как по линии прав водопользования, так и по линии системы управления соответствующими водными объектами, по линии распределения функций управления между соответствующими государственными органами.

Судоходными путями считаются те водные потоки, которые фактически пригодны для судоходства. Здесь, следовательно, фактическое положение (естественно-природное или искусственно созданное), определяющее возможность соответствующего хозяйственного использования, положено в основу правовой классификации. Судоходные пути находятся в управлении органов водного транспорта, и их правовой режим регулируется Уставом службы на судах. Устройства различного рода сооружений на судоходных путях допускается только по соглашению с органами водного транспорта. В противовес этому право на устройство, переустройство и содержание водоподпорных сооружений на мелкой речной сети (то есть на несудоходных реках) может быть использовано непосредственно местными акиматами, а также предоставлено государственным органам и отдельным гражданам.

Акиматы выдают соответствующие разрешения на устройство водоподпорных сооружений на основе заключения межведомственных комиссий в составе представителей ведомств, занимающихся различными отраслями водного хозяйства.

Точно также к сплавным водным путям относятся все реки, озера (с их притоками) и каналы, которые фактически пригодны в естественном состоянии для производства по ним сплава древесины. Правовой режим сплавных водных путей характеризуется тем, что все содержатели вододействующих установок на сплавных водных путях обязаны безвозмездно пропускать через плотины сплавную древесину в период пригодности реки для сплава при естественном уровне воды. Проход древесины в иное время при помощи воды, поднятой в интересах вододействующего сооружения, допускается только за плату, по соглашению с держателями сооружения. Однако при возведении новых подпорных сооружений, органы, разрешающие их постройку, вправе при выдаче разрешения предусмотреть пропуски древесины при помощи подпорной воды.

Деление водных потоков на промысловые и непромысловые имеет применение в рыбном хозяйстве, где водные бассейны используются как среда для естественного разведения рыб и иных водных животных или водоплавающей дичи для охотничьего хозяйства. В данном случае применяется особый критерий для классификации водоемов, причем и здесь эта классификация пересекается с иной классификацией по другим классификационным признакам. Закон устанавливает понятие «рыбохозяйственного водоема», что не исключает того положения, что тот же водоем будет относиться к судоходным или несудоходным, сплавным или несплавным, к оросительным или обводнительным. Согласно Закону «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира», все водоемы, служащие для ловли рыбы, водных млекопитающих и иных водных животных, считаются рыбохозяйственными водоемами (участками). Последние разделяются на промысловые и любительские (спортивные). К любительским (спортивным) относятся водоемы, не превышающие потребности прибрежного населения в рыбе для собственного потребления или же лов рыбы и добывание других водных животных в целях удовлетворения спортивных, эстетических потребностей и для личного потребления добытой продукции. Эта классификация, как и разделение рыбохозяйственных водоемов на речные и озерные, с одной стороны, и на морские – с другой, а также по признаку международного, республиканского и местного значения играет существенную роль в системе управления водоемами со стороны отдельных ведомств, учреждений. При этом необходимо отметить, что рыбохозяйственные водоемы находятся в заведывании органов регулирования рыбного хозяйства не во всем объеме, а только, как выражается закон, «в рыбохозяйственном отношении».

Особое значение имеет классификация водных потоков и водоемов применительно к сельскохозяйственному водопользованию – отнесение их к оросительной сети и к водосбросной коллекторной сети. Именно в области сельскохозяйственного водопользования возникает целый ряд особых правовых вопросов как по линии управления водным хозяйством, по линии содержания и использования ирригационных сооружений, всей оросительной сети, так по линии порядка и условий предоставления прав водопользования, обязанностей и ответственности водопользователей.

Правовое значение имеет также деление вод на подлежащие специальной охране (охранные воды), в отношении пользования которыми установлен особый режим, и остальные воды, которые такому режиму не подчинены. Особый правовой режим устанавливается в пределах так называемой «санитарной зоны» и «водоохранной зоны». Санитарная зона – снабжение местности питьевой водой. В целях охраны вод, используемых для питьевого водоснабжения, лечебных, курортных и иных оздоровительных нужд населения, местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы) устанавливаются зоны санитарной охраны. Порядок установления зон санитарной охраны и санитарных защитных полос определяется уполномоченным органом в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Что касается установления так называемой водоохранной зоны, то оно имеет своим назначением улучшение водного режима и борьбу с обмелением крупных рек (водоохранная зона – территория, примыкающая к водным объектам и водохозяйственным сооружениям, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной деятельности для предотвращения загрязнения, засорения и истощения вод).

Такова классификация водных ресурсов по их хозяйственному назначению и использованию. Независимо от этого в тех же целях организации управления различными отраслями водного хозяйства водные потоки и водоемы разделяются на потоки и водоемы республиканского и местного значения.

Вся правовая классификация водных ресурсов характеризует объект права исключительной государственной собственности на воды. Объектом права государственной собственности являются водные ресурсы республики в целом, в каком бы естественно-природном или искусственном состоянии они ни пребывали, поскольку их использование имеет государственное значение.

Объектом права государственной собственности является не водная субстанция (вещество), а вся совокупность вод как природных богатств республики, как экономического блага, приобретающего свою правовую форму объекта в качестве соответствующей категории сосредоточенных в водных объектах, согласно закрепленной в законодательстве правовой классификации вод.

Проблема содержания права исключительной государственной собственности на воды есть проблема элементов права собственности. Здесь прежде всего необходимо отметить, что традиционная конструкция элементов права собственности – право распоряжения, владения и пользования в отношении исключительной государственной собственности на воды – должна быть пересмотрена.

Во-первых, как в отношении воды, право владения как самостоятельный элемент права собственности выпадает. Владение водой не является самостоятельным правом, отделенным от права водопользования или от права распоряжения водой. Государство-собственник передает отдельным юридическим и физическим лицам лишь право пользования водой, а не право владения. Таким образом, установление в качестве элемента права государственной собственности на воды – права владения – лишено правового значения.

Во-вторых, в отношении права государственной собственности на воды особое значение в качестве элемента права собственности взамен владения приобретает управление. Государственная собственность на воды выдвигает в качестве одной из важнейших функций государства наряду с распоряжением всеми водными ресурсами также и функцию управления водным фондом. Эти функции государство осуществляет как исключительный собственник, и поэтому право управления выступает как элемент права государственной собственности.

Право государственной собственности на воду означает право распоряжения, управления и пользования водой со стороны государства в экономических интересах. Государство распоряжается всеми водными ресурсами республики, определяет порядок управления и пользования водными объектами и предоставляет право пользования водой для различных отраслей экономики и для всевозможных нужд предприятиям, отдельным гражданам.

Распоряжение водными ресурсами со стороны государств заключается в определении хозяйственного назначения вод, в наиболее выгодном распределении водных ресурсов между отраслями экономики, переустройстве водных систем и изменении водного режима источников и водоемов в соответствии с развивающимися потребностями экономики. Распоряжение водными ресурсами осуществляют органы государственного управления.

Право распоряжения водой является наиболее существенным элементом права собственности государства.

Управление водами состоит в непосредственном установлении порядка использования водных объектов для соответствующих отраслей водного хозяйства и в проведении всех необходимых для этого мероприятий. Управление водами осуществляют соответствующие ведомства, на которые возложено руководство данной отраслью водного хозяйства.

Управление водами следует отличать от права распоряжения водными ресурсами, как важнейшего и абсолютного правомочия государства – собственника воды. Под управлением водами следует понимать административно-хозяйственное управление отдельными частями водных ресурсов, отдельными водными бассейнами, водными системами. К функциям управления относятся учет водных ресурсов, планирование водопользования на местах, определение порядка хозяйственного использования и контроль за водопользованием.

Пользование водами заключается либо в потреблении водных запасов для различных бытовых и хозяйственных нужд (для питья, водопоя, орошения), либо в использовании водных водоемов в качестве путей сообщения как двигательной силы или как естественной среды для животного мира (для целей транспорта, для рыбной ловли).

Такая классификация элементов наиболее полно раскрывает содержание права государственной собственности на воды и вместе с тем соответствует распределению функции между отдельными органами государства по осуществлению права государственной собственности на водные ресурсы. Разграничение функции распоряжения и функции управления соответствует распределению соответствующих функций между различными государственными органами. Определение содержания государственной собственности на воды как права распоряжения, управления и пользования должно быть положено в основу анализа как правоотношений, возникающих между отдельными государственными органами в порядке управления водным хозяйством, так и правоотношений между государством и отдельными водопользователями.

Воды являются наиболее важным компонентом окружающей среды, возобновляемыми, ограниченными и уязвимыми природными ресурсами. Они используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории Республики Казахстан, обеспечивают экономическое, социальное, экологическое благополучие населения, существование фауны и флоры (Федцов В.Г., Федцова А.В. и Ежов Ю.А., 2005) [16, с. 99]. Занимая 9-е место в мире по размерам своей территории, Республика Казахстан в силу своего географического положения, местного климата, зависимости от трансграничных водных ресурсов и других причин относится к категории одного из слабо обеспеченных водными ресурсами регионов земного шара. Этот факт влечет за собой необходимость организации процессов максимально бережного отношения к водным ресурсам, законодательного обеспечения их рационального использования и всесторонней защиты от загрязнения, засорения и истощения с целью обеспечения водной безопасности не только для граждан Республики Казахстан, но и для всего человечества [17, с. 2].

Существующая водообеспеченность является сдерживающим фактором освоения богатых минерально-сырьевых, топливно-энергетических и земельных ресурсов. Известно, что в Казахстане сосредоточены значительные запасы нефти, газа, угля, фосфоритов, железных руд и цветных металлов. Здесь находятся большие площади пашен и пастбищ, пригодных для хозяйственного освоения.

Устойчивое развитие экономики определяется наличием и состоянием водных ресурсов. Оценка условий развития производства в том или ином районе начинается прежде всего с оценки водных ресурсов, которые по своему значению приближаются к топливно-энергетическим, составляющим, как известно, основу базовых отраслей экономики.

Привлечение дополнительных водных ресурсов путем переброски из других районов дело довольно отдаленного будущего, поэтому удовлетворение потребностей населения, развивающихся отраслей экономики в воде будет решаться только за счет экономного использования располагаемых водных ресурсов. Это обстоятельство требует проведения значительной работы по рационализации использования вод, осуществлению долговременных программ по их экономии, освоению водосберегающих технологий, всемерному сокращению затрат воды на единицу продукции, внедрению прогрессивных норм расходования воды.

Правовой основой осуществления водохозяйственной политики являются Водный кодекс Республики Казахстан, а также соответствующие этому закону правительственные акты, регулирующие вопросы водного хозяйства и управления водными ресурсами. Многоцелевой характер использования водных ресурсов делает необходимым установление приоритетов водопользования. Первоочередным является удовлетворение потребности населения в питьевой воде, резервирование в этих целях запасов подземных вод. Предусматриваются нормативная надежность водообеспечения других отраслей экономики и ограничения на использование воды в маловодные годы.

Ведение водного хозяйства, использование водных ресурсов в стране до недавнего времени определялось хозяйственно-экономическими интересами без учета социальных и экологических последствий экстенсивного водопользования.

Отношения, возникающие при обеспечении экологической, санитарно-эпидемиологической безопасности водных объектов и предотвращении вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на естественные водные экологические системы, регулируются Водным кодексом РК, законодательством Республики Казахстан о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, а также Экологическим кодексом Республики Казахстан.

По утверждению Л.И. Дембо, водное законодательство регулирует всю совокупность отношений, связанных с использованием водных ресурсов, вопросы водопользования, охраны вод, водного режима, обслуживания водных источников, строительства и эксплуатации водных систем. Однако Л.И. Дембо предупреждал, что водное хозяйство в широком понимании нельзя смешивать с соответствующей отраслью народного хозяйства, в которой используются водные ресурсы, т.е. сельскохозяйственное водопользование надо отличать от сельского хозяйства, использование водной энергии для гидроэнергетики – от гидроэнергетического хозяйства в целом, регулирование управления водоемами для целей рыбного хозяйства – от регулирования самого рыбного хозяйства, регулирование водного режима судоходных рек от регулирования водного транспорта и т.д. «Короче говоря, нужно отличать водное законодательство от законодательства, регулирующего отдельные отрасли хозяйства, связанные с водным хозяйством» [15, с. 98].

В той части, в какой отношения водного хозяйства являются по существу отношениями по использованию и охране вод, они являются предметом водного законодательства. К их числу принадлежат отношения государственной собственности на воды, все отношения, связанные с приобретением, осуществлением и утратой субъективных прав на пользование водами, определением и практическим осуществлением условий и требований, предъявляемых к водопользователям в целях обеспечения рационального использования и охраны вод, отношения по борьбе с вредным воздействием вод и некоторые другие.

Вместе с тем понятием водного хозяйства охватываются отношения и капитального строительства, и собственности на гидросооружения, материально-технического снабжения и финансирования эксплуатируемых сооружений, организации труда и техники безопасности и т.д. В этой части водное хозяйство никак не может служить предметом водного законодательства. Поэтому Л.И Дембо и О.С. Колбасов не без основания правильно считают, что термин «водное хозяйство» вообще нецелесообразно употреблять для характеристики предмета водного законодательства [16, с. 218–247].

Что касается управления водным хозяйством, то существовавшая ранее организационная структура практически не решала проблем сохранения водных источников, рационального использования и воспроизводства водных ресурсов, что вело к ускорению их истощения, обострению экологической обстановки. Многоведомственность в решении задач управления водными ресурсами и водообеспечения, охраны вод не способствовала экономической ответственности за результаты использования вод. Покрытие расходов на водообеспечение путем прямого бюджетного финансирования или централизованного выделения капитальных вложений формировало представление о бесплатности водных ресурсов, в чем особенно заинтересованы крупные потребители, искажало экономическую значимость этого ресурса.

Само управление водными ресурсами в такой форме не учитывало специфических особенностей водных ресурсов, к которым следует отнести пространственное взаимовлияние, отсутствие локальных границ, изменчивость стока во времени. Их игнорирование ведет к тому, что во всех речных бассейнах водопользователями, расположенными в верховьях, ущемляются интересы низовий. Вода к ним поступает в ограниченном объеме и, как правило, низкого качества.

Одной из наиболее важных дискуссий в области управления водными ресурсами являются дебаты между теми, кто защищает концепцию экономической эффективности, и теми, кто отдает предпочтение понятиям социальной справедливости. Это противоречие лежит в основе бинарных категорий, которые в настоящее время составляют общественную дискуссию в рамках сравнительного водного права и политики. Этими категориями являются товар / права человека, частная собственность / общая собственность, свободный рынок / государственное регулирование и рыночная стоимость / общественная ценность. Эта статья исследует это противоречие, изучая, как неоклассическая экономика понимает эффективность, и прослеживая ее становление в качестве ключевого принципа-гегемона в управлении водными ресурсами. Далее следует проблематизация как подхода к обеспечению равенства, так и концепции права человека на воду. Мануэль Пиетро предлагает подход политической экологии, чтобы лучше понять противоречие между эффективностью и равенством, и предлагает рекомендации по информированию программы исследований водных ресурсов об эффективности / равенстве [20].

Особая роль водных ресурсов в экономике страны, их специфичность и крайняя ограниченность обусловили необходимость осуществления структурного реформирования водохозяйственного сектора экономики, направленного на обеспечение интегрированного подхода к управлению водными ресурсами, решение экологических проблем. Для реализации этих задач создается адекватная структура водного хозяйства, соответствующая каждому уровню управления.

Единство и взаимозависимость водных ресурсов и направления водохозяйственной деятельности в пределах каждого бассейна реки (водоема) в совокупности с гидротехническими сооружениями образуют интегрированную водохозяйственную систему бассейна рек (водоема).

В условиях водохозяйственной системы работа большинства гидротехнических сооружений, в том числе по регулированию речного стока и территориальному перераспределению водных ресурсов, определяется общими правилами использования водных ресурсов в данном бассейне независимо от месторасположения конкретных водохозяйственных объектов и водопотребителей, и водопользователей. Прежде всего это относится к водохранилищам и внутри- и межбассейновым переброскам речного стока, осуществляющим взаимодополняющее его регулирование в бассейне реки.

Отдельно взятые в бассейне реки, водохранилища и гидроузлы по регулированию стока подчиняются диспетчерским графикам работы, рассчитанным исходя из решения задачи в пределах всего бассейна.

Водохозяйственные системы бассейнов рек любого порядка обладают определенной автономностью в проведении своей внутрибассейновой политики, но все они по отношению к водохозяйственной системе большого порядка являются ее подсистемами, своего рода укрупненными технологическими элементами, взаимозависимыми между собой.

Поэтому в качестве основного технологического звена должны приниматься водохозяйственные системы бассейнов крупных рек, на базе которых создаются бассейновые водохозяйственные объединения – органы управления речными бассейнами.

Водохозяйственные системы бассейнов небольших рек присоединяются к бассейновым водохозяйственным объединениям крупных рек.

Комитет по водным ресурсам, как национальный орган, осуществляет управление водными ресурсами на бассейновой основе и их регулирование в интересах всех отраслей с учетом экологических требований.

Заключение

Осуществляемая организационно-структурная реорганизация системы водного хозяйства направлена на четкое разделение ответственности на национальном и местных уровнях и вместе с тем на интегрированное управление водными ресурсами. При этом основным принципом является создание условий для проведения общенациональной политики в воспроизводстве и рациональном использовании водных ресурсов. Водохозяйственное и мелиоративное строительство признано целесообразным выполнять на подрядной основе, организационными формами которого могут быть, например, концерны, ассоциации и т.д. Такой порядок и разграничение хозяйственных функций существующих структур управления водным хозяйством и мелиорацией позволит в полном объеме и с достаточной эффективностью решать вопросы обеспечения населения и народного хозяйства водой, поддержания водных источников в нормальном состоянии, предотвращения их от истощения и загрязнения.

Бассейны рек рассматриваются в качестве основы построения органов государственного управления водными ресурсами. Этот принцип исходит из единства этих ресурсов и многостороннего характера их использования: экономического, экологического, культурно-оздоровительного. В отличие от земли, ее недр и лесов воды, как правило, не поддаются локальному формированию и использованию. Поскольку многие речные бассейны охватывают территории нескольких областей и районов, решение тех или иных вопросов водопользования в пределах

одного и того же бассейна не может приниматься исходя только из местных условий и интересов. Бассейновый принцип управления водными ресурсами позволяет обеспечить их рациональное регулирование и распределение между потребителями, устранить возникающие противоречия на межотраслевом уровне.

В республике созданы восемь бассейновых водохозяйственных управлений: Балхаш-Алакольское, Урало-Каспийское, Шу-Таласское, Арало-Сырдарьинское, Нура-Сарысуское, Тобол-Тургайское, Иртышское и Ишимское, охватывающих зоной деятельности основные речные бассейны. В задачи этих объединений входят управление использованием водных ресурсов в бассейне, включая распределение их между водопользователями, разработка планов заборов и подачи воды, выдача разрешений на специальное водопользование, когда забор воды осуществляется с применением гидротехнических сооружений, определение лимитов водопотребления и режимов работы водохранилищ, оперативный контроль за их соблюдением, составление оперативных водохозяйственных планов по бассейну, организация государственного учета использования вод.

ЛИТЕРАТУРА

1 Абдраимов Б.Ж., Боголюбов С.А. Земельное право России и Казахстана: проблемы развития процессуальной формы реализации. – М.: Юристъ, 2007. – 454 с.

2 Боголюбов С.А., Мицкевич А.В., Хабриева Т.Я. и др. Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина. – М., 2003. – С. 9

3 Клейнман А.Ф. Советский гражданский процесс. – М., 1954. – С. 10.

4 Чечина Н.А., Чечот Д.М. Гражданская процессуальная форма, процессуальные нормы и производства // Юридическая процессуальная форма: теория и практики. – М, 1976. – С. 173–174.

5 Абдраимов Б.Ж. Введение в земельный процесс, или дискуссии о процессуальной форме в юридической науке: аграрное, экологическое и земельное право: проблемы теории и практики. – Алматы, 2003. – Выпуск 4. – С. 12.

6 Мельников А.Л. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. – М, 1969. – С. 28.

7 Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм // Советское государство и право. – 1957. – № 6.

8 Васильев А.М. О правоприменении и процессуальном праве // Проблемы соотношения материального и процессуального права. – М., 1980. – 282 с.

9 Теория юридического процесса / Под ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985. – С. 8.

10 Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность, Саратов, 1989. – С. 38–39.

11 Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация). Часть 3. Административно-юрисдикционное производство. – М., 1996. – С. 6.

12 Тадевосян В.С. Всегда ли необходима процессуальная форма для реализации материального права // Проблемы соотношения материального и процессуального права. – М., 1980. – С. 285.

13 Стрaгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – Том 1. – М., 1968. – 307 с.

14 Пушмин Э.А. Международный юридический процесс и международное право. – Кемерово, 1990. – С. 18.

15 Rezaee M. D., Hearns G., Leb Ch. Managing blue gold: a comparative study of islamic law and international water law. 2020. Vol. 27. No. 4. P. 117–149.

16 Fedtsov V.G., Fedtsova A.V., Ezhov Y.A. Environmental Law of Russia: Course of Lectures. Moscow: Dashkov & K Publishing and Trading Corporation. 2005. 576 p.

17 Kusmambetov K. Water Resources as the Material Basis for Further Strategic Development of the Republic of Kazakhstan // Journal of Environmental Management and Tourism, 2022, vol. XIII, no. 1(57), pp. 99–106.

18 Дембо Л.И. Вопрос о понятии природных объектов и их отличии от неприродных (товарных) объектов подробно освещен. – М.: Госюриздат. 1963. – 98 с.

19 Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. – М.: Юридическая литература, 1970. – С. 218–247.

20 Prieto M. Equity vs. Efficiency and the Human Right to Water // Water, 2021, no. 13, p. 278.

REFERENCES

1 Abdraimov B.Zh., Bogoljubov S.A. (2007) Zemel'noe pravo Rossii i Kazahstana: problemy razvitija processual'noj formy realizacii. M.: Jurist#, 454 p. (In Russian).

2 Bogoljubov S.A., Mickevich A.V., Habrieva T.Ja. i dr. (2003) Teorija gosudarstva i prava / Pod red. A.S. Pigolkina. M., P. 9. (In Russian).

3 Klejnman A.F. (1954) Sovetskij grazhdanskij process. M. P. 10. (In Russian).

4 Chechina N.A., Chechot D.M. (1976) Grazhdanskaja processual'naja forma, processual'nye normy i proizvodstva // Juridicheskaja processual'naja forma: teorija i praktiki. M. P. 173–174. (In Russian).

5 Abdraimov B.Zh. (2003) Vvedenie v zemel'nyj process, ili diskussii o processual'noj forme v juridicheskoj nauke: agrarnoe, jekologicheskoe i zemel'noe pravo: problemy teorii i praktiki. Almaty, Vypusk 4. P. 12. (In Russian).

6 Mel'nikov A.L. (1969) Pravovoe polozhenie lichnosti v sovetskom grazhdanskom processe. M. P. 28. (In Russian).

7 Nedbajlo P.E. (1957) O juridicheskih garantijah pravil'nogo osushhestvlenija sovetskih pravovyh norm // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. No. 6. (In Russian).

8 Vasil'ev A.M. (1980) O pravoprimenenii i processual'nom prave // Problemy sootnoshenija material'nogo i processual'nogo prava. M., 282 p. (In Russian).

9 Teorija juridicheskogo processa / Pod red. V.M. Gorsheneva. – Har'kov, 1985. P. 8. (In Russian).

10 Kartashov V.N. (1989) Juridicheskaja dejatel'nost': ponjatie, struktura, cennost', Saratov, P. 38–39. (In Russian).

11 Jakimov A.Ju. (1996) Sub#ekty administrativnoj jurisdikcii (pravovoj status i ego realizacija). Chast' 3. Administrativno-jurisdikcionnoe proizvodstvo. M. P. 6. (In Russian).

12 Tadevosjan V.S. (1980) Vsegda li neobhodima processual'naja forma dlja realizacii material'nogo prava // Problemy sootnoshenija material'nogo i processual'nogo prava. M. P. 285. (In Russian).

13 Stragovich M.S. (1968) Kurs sovetskogo ugolovnogo processa. V. 1. M. 307 p. (In Russian).

14 Pushmin Je.A. Mezhdunarodnyj juridicheskij process i mezhdunarodnoe pravo. – Kemerovo, 1990. P. 18. (In Russian).

15 Rezaee M. D., Hearns G., Leb Ch. (2020) Managing blue gold: a comparative study of islamic law and international water law. Vol. 27. No. 4. P. 117–149. (In English).

16 Fedtsov V.G., Fedtsova A.V., Ezhov Y.A. (2005) Environmental Law of Russia: Course of Lectures. Moscow: Dashkov & K Publishing and Trading Corporation, 576 p. (In English).

17 Kusmambetov K. Water Resources as the Material Basis for Further Strategic Development of the Republic of Kazakhstan // Journal of Environmental Management and Tourism, 2022, vol. XIII, no. 1(57), pp. 99–106. (In English).

18 Dembo L.I. (1963) Vopros o ponjatii prirodnyh ob#ektov i ih otlichii ot neprirodnyh (tovarnyh) ob#ektov podrobno osveshhen. M.: Gosjurizdat. 98 p. (In Russian).

19 Kolbasov O.S. (1970) Vodnoe zakonodatel'stvo v SSSR. M.: Juridicheskaja literatura. P. 218–247. (In Russian).

20 Prieto M. Equity vs. Efficiency and the Human Right to Water // Water, 2021, no. 13, p. 278. (In English).

С.Ж. СУЛЕЙМЕНОВА,*[1]
з.ғ.д., профессор.
*e-mail: s.suleimenova@turan-edu.kz
ORCID ID: 0000-0002-6754-9555
[1]«Тұран» университеті,
Алматы қ., Қазақстан

СУ ҚҰҚЫҒЫ НОРМАЛАРЫН ІСКЕ АСЫРУДЫҢ ІС ЖҮРГІЗУ НЫСАНДАРЫНЫҢ МӘНІ МЕН ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ

Аңдатпа

Бұл мақалада автор материалдық су құқығы нормаларын іске асыру дәрежесін, материалдық және іс жүргізу құқығының арақатынасы мәселесін баяндайды, құқықтар мен міндеттердің мазмұны, материалдық нормаларды орындау рәсімі анықталады. Құқықтық процесті құқықтық қызметтің мазмұнын сипаттайтын категория ретінде қарастырады, яғни оның құрамдас құқықтық әрекеттерінің жиынтығы, құқықтық құбы-

лыстарды материалдық және іс жүргізу деп бөлу орын алады, материалдық су құқығы нормаларын іске асырудың іс жүргізу аспектілерін әзірлеу барлық кедергілерді анықтау және жою мақсатында жүзеге асырылуы керек. Құқықтың әртүрлі салаларындағы процесс түрлерінің ерекше қасиеттері мен белгілерін талдайды, дәстүрлі процесс түрлерінен тыс құқықтың әртүрлі салалары нормаларының процессуалдық механизмінің жалпы заңдылықтары ашылады. Экономиканың тұрақты дамуы су ресурстарының болуымен және жай-күйімен анықталатынын көрсетеді. Белгілі бір ауданда өндірісті дамыту жағдайларын бағалау, ең алдымен, өз мәні бойынша экономиканың базалық салаларының негізін құрайтын отын-энергетикаға жақындайтын су ресурстарын бағалаудан басталады.

Тірек сөздер: су қатынастары, су құқықтық қатынастар, су құқығы, заң процесі, су ресурстары, су объектісі, су шаруашылығы.

S.ZH. SULEIMENOVA,*[1]
d.l.s., professor.
*e-mail: s.suleimenova@turan-edu.kz
ORCID ID: 0000-0002-6754-9555
[1]Turan University,
Almaty, Kazakhstan

THE ESSENCE AND FEATURES OF PROCEDURAL FORMS OF IMPLEMENTATION OF WATER LAW NORMS

Abstract

In this article, the author reveals the degree of implementation of the norms of substantive water law, the problem of the correlation of substantive and procedural law, determines the content of rights and obligations, the procedure for the execution of substantive norms. Considers the legal process as a category characterizing the content of legal activity, i.e. the totality of its constituent legal actions, there is a differentiation of legal phenomena into material and procedural, the development of procedural aspects of the implementation of the norms of substantive water law should be carried out in order to identify and eliminate all obstacles. Analyzes the specific properties and signs of the types of process in different branches of law, reveals the general regularities of the procedural mechanism of the norms of various branches of law outside the traditional types of process. It shows that the sustainable development of the economy is determined by the availability and condition of water resources. The assessment of the conditions for the development of production in a particular area begins, first of all, with the assessment of water resources, which in their importance are close to fuel and energy, which, as is known, form the basis of the basic sectors of the economy.

Key words: water relations, water legal relations, water law, legal process, water resources, water objects, water management.