

УДК 349.6

*М.Б. Уаге***ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье анализируется правовой механизм промышленного водопользования в Российской Федерации, что представляется актуальным, поскольку промышленные предприятия являются одним из основных источников негативного воздействия на водные объекты. Нерациональное промышленное водопользование оказывает ярко выраженное негативное воздействие на состояние поверхностных и подземных водных объектов, приводящее их к постепенному истощению. Исследование действующего российского водного законодательства показало, что нормы права, касающиеся промышленного водопользования, рассредоточены по многочисленным нормативно-правовым актам, изданным в разное время и по различным правовым вопросам. Автор предлагает рекомендации, в частности, касающиеся уточнения терминологических особенностей таких понятий, как «промышленное предприятие» и «водопользование промышленных предприятий», выделяет их классификацию, а также характерные правовые признаки. Несмотря на то, что водопользование в Российской Федерации носит преимущественно публичный характер, развитие частно-правовых начал является неизбежным. В связи с этим в статье проанализировано соотношение публичных и частных интересов различных субъектов – государства, общества, а также представителей промышленности, которые оказывают негативное воздействие на водные ресурсы.

*Ключевые слова:* промышленное водопользование, промышленные предприятия, соотношение публичных и частных интересов, водное законодательство.

Исследование правового механизма промышленного водопользования в последнее время приобретает все большую актуальность, поскольку промышленные предприятия являются одним из основных источников негативного воздействия на состояние вод.

Промышленность – важнейшая отрасль народного хозяйства, во многом определяющая уровень развития производительных сил общества. Она представляет собой совокупность предприятий (заводов, фабрик, рудников, шахт, электростанций), занятых производством орудий труда и средств производства как для самой промышленности, так и для других отраслей народного хозяйства. Промышленность в основном состоит из трех больших групп отраслей – добывающей, перерабатывающей и пищевой<sup>1</sup>. В соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности<sup>2</sup> промышленность представляет собой совокупность видов экономической деятельности, относящихся к добыче полезных ископаемых, обрабатывающему производству, обеспечению электрической энергией, газом и паром, кондиционированию воздуха, водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов, а также ликвидации загрязнений.

Промышленность является одним из крупнейших источников потребления вод и вредного воздействия на состояние вод. Так, согласно государственному докладу «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году», обрабатывающие производства остаются одними из наиболее значительных загрязнителей водоемов страны, а на производство и распределение электроэнергии, газа и воды приходится основная часть забираемой воды<sup>3</sup>.

Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»<sup>4</sup> выделяет также такое понятие, как «отрасль промышленности», к которой относит совокупность субъектов, осуществляющих деятельность в сфере промышленности, в рамках одной или нескольких классификационных группировок одного или нескольких видов экономической деятельности в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности. В качестве субъектов деятельности в сфере промышленности данный документ определяет юридиче-

<sup>1</sup> Большая советская энциклопедия; Советский энциклопедический словарь / ред. А.М. Прохоров. М.: Сов. энцикл., 1984. С. 1065.

<sup>2</sup> ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности. Утвержден Приказом Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». М.: Минприроды России; НИИ-Природа, 2016. С. 197.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 41.

ских лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере промышленности на территории Российской Федерации, на её континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне.

Согласно рейтингу крупнейших компаний России по объему реализации продукции лидирующие позиции занимают такие отрасли, как нефтяная и нефтегазовая промышленность, цветная и черная металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность, угольная промышленность, транспорт<sup>5</sup>.

Действующее российское законодательство дает определение понятия «предприятие», однако в нем нет понятия «промышленное предприятие». Например, Устав о прямых налогах Российской империи определял промышленное заведение (фабрика, завод и т. п.) как «одно или несколько закрытых или открытых помещений, находящихся в одной черте фабричного или заводского устройства и состоящих между собою, по роду производства, в непосредственной связи»<sup>6</sup>.

Термин «предприятие» в русском языке употребляется, как правило, в двух значениях. Первое значение раскрывает понятие предприятия как производственного учреждения: завода, фабрики, мастерской. Во втором значении под ним понимается задуманное, предпринятое кем-нибудь дело. Таким образом, рассматриваемое понятие содержит предпринимательское начало<sup>7</sup>.

Интересным представляется определение «предприятия», данное юристом, доктором гражданского права, автором концепции трудового договора Л.С. Талем: «Организованная хозяйственная единица, рассчитанная на постоянное планомерное обслуживание оборота посредством добывания, переработки или сбыта известных предметов или отправления известной деятельности в виде самостоятельного промысла». По мнению Л.С. Таля, промышленное предприятие выступает как:

1) индивидуально обособленная единица, вызывающая представление об отдельном самостоятельном юридическом субъекте;

2) отдельная ценность, способная служить единым объектом отчуждения, залога, пользования, преемства и объектом финансового обложения;

3) правовая организация, социальное образование, в недрах которого осуществляется «должный правопорядок»<sup>8</sup>.

Е.А. Ходырева рассматривает предприятие как имущественный комплекс, представляющий собой совокупность различных объектов гражданских прав, объединенных общим целевым назначением, зарегистрированную в качестве единого целого в компетентных государственных органах<sup>9</sup>. В данном контексте предприятие рассматривается как объект гражданских прав.

По мнению А.В. Бегичева, предприятие – это особый характер имущественного образования, который отличается от сложных вещей множеством элементов и связей между ними, объединенных единым производственным назначением<sup>10</sup>.

А.А. Кирилловых отмечает, что предприятие как субъект права может одновременно обладать предприятием как объектом права<sup>11</sup>.

О.И. Саморукова рассматривает предприятие как смешанную правовую категорию, особый субъект экологических правоотношений, участвующий в промышленной деятельности по использованию природных ресурсов, в процессе которой осуществляется негативное воздействие на окружающую среду<sup>12</sup>.

С юридической точки зрения предприятие – это установленный законом неделимый объект гражданско-правовых отношений<sup>13</sup>.

<sup>5</sup> Рейтинг крупнейших промышленных предприятий России 2016 г. по объему реализации продукции. URL: [http://expert.ru/ratings/rejting-krupnejshih-kompanij-rossii-2016-po-ob\\_emu-realizatsii-produktsii/](http://expert.ru/ratings/rejting-krupnejshih-kompanij-rossii-2016-po-ob_emu-realizatsii-produktsii/)

<sup>6</sup> Романов О.Е. Предприятие и иные имущественные комплексы как объекты гражданских прав. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 13.

<sup>7</sup> Кирилловых А.А. Наследственное право: учеб. пос. М.: Книжный мир, 2011. С. 131.

<sup>8</sup> Таль Л.С. Очерки промышленного права. М.: Тип. Г. Лиснера и Д. Собко, 1916. С. 11-12.

<sup>9</sup> Ходырева Е.А. Предприятие как объект наследственного преемства. М.: Норма; Инфра-М, 2010.

<sup>10</sup> Бегичев А.В. Теоретические аспекты проблемы перехода по наследству обязательств собственника предприятия // Нотариус. 2010. № 6. С. 11-13.

<sup>11</sup> Кирилловых А.А. Наследование предприятия: некоторые проблемы механизма наследственного преемства // Право и экономика. 2015. № 1. С. 26-32.

<sup>12</sup> Саморукова О.И. Эколого-правовой статус предприятия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12.

<sup>13</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Применительно к исследуемой проблематике мы предлагаем рассматривать промышленное предприятие в качестве одного из основных участников отношений, урегулированных нормами водного права, которые возникают, изменяются или прекращаются в связи с использованием либо охраной водных объектов, предоставленных предприятию на основании особых разрешительных документов (договор, решение) для осуществления промышленных целей и задач.

Классификация промышленных предприятий может производиться по различным основаниям: в зависимости от вида экономической деятельности в соответствии с общероссийским классификатором видов экономической деятельности, от формы собственности, от размера предприятия, от организационно-правовой формы, от принадлежности капитала.

Нами предлагается классифицировать промышленные предприятия по следующим основаниям:

1) в зависимости от способа изъятия водных ресурсов:

- промышленные предприятия, осуществляющие водопользование с забором водных ресурсов из водного объекта при условии возврата воды в водные объекты,
- промышленные предприятия, осуществляющие водопользование с забором водных ресурсов из водного объекта без возврата воды в водные объекты,
- промышленные предприятия, осуществляющие водопользование без забора водных ресурсов из водного объекта;

2) в зависимости от оснований предоставления водных объектов в пользование промышленным предприятиям:

- промышленные предприятия, осуществляющие водопользование на основании договора водопользования,
- промышленные предприятия, осуществляющие водопользование на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование;

3) в зависимости от принадлежности водного объекта промышленному предприятию:

- промышленные предприятия – собственники водных объектов,
- промышленные предприятия – водопользователи.

Приведенная классификация промышленных предприятий как участников отношений по использованию и охране водных объектов представляет собой определенный вид научного правового познания, позволяющего под дополнительным углом раскрыть как внутренние (структурные) взаимосвязи субинститута промышленного водопользования, так и его соотношение с иными институтами природоресурсного права, что открывает исследователям принципиально новые возможности в широком изучении юридических явлений.

Классификация промышленных предприятий преследует не только теоретические, но и практические цели, заключающиеся в правильном уяснении прав и обязанностей субъектов промышленного водопользования, а также определении круга правовых норм, подлежащих применению в процессе возникновения, изменения и прекращения правоотношений в сфере промышленного водопользования.

Водный кодекс Российской Федерации не содержит понятия промышленное водопользование, определяя лишь общее понятие водопользования как использования различными способами водных объектов для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических лиц, юридических лиц. В связи с этим, в контексте исследуемого вопроса, предлагается рассматривать промышленное водопользование как использование различными способами водных объектов (их частей), находящихся в государственной собственности или собственности промышленных предприятий, для удовлетворения нужд промышленной деятельности.

Водопользование в Российской Федерации носит преимущественно публичный характер, о чем свидетельствуют положения Конституции РФ и Водного кодекса. Однако развитие отношений водопользования характеризуется увеличением частно-правовых начал. По мнению Т.Г. Калиниченко, «...в Водном кодексе Российской Федерации, как ни в каком другом, дается широчайшая возможность развития частного интереса в водных отношениях»<sup>14</sup>. В качестве примера можно привести ликвидацию института водного сервитута, который был закреплен в ранее действующем водном законодательстве. Д.О. Сиваков, отмечает, что в действующем Водном кодексе имеет место «молчаливая»

<sup>14</sup> Калиниченко Т.Г. Теоретическое наследие О.С. Колбасова и современное развитие водного права // Экологическое право. 2007. № 6.

отмена водных сервитутов (как частных, так и публичных)<sup>15</sup>. Представляется, что исключение данного института водного права произошло в угоду частным интересам. Ранее публичный водный сервитут устанавливался в целях забора воды без применения сооружений, технических средств и устройств, водопоя и прогона скота, а также использования водных объектов в качестве водных путей для паромов, лодок и других маломерных плавательных средств. Сейчас водопользование для указанных целей осуществляется на водных объектах общего пользования, что может расцениваться как ограничения прав публичного собственника.

А.Н. Козырин полагает, что обеспечение равновесия экологической системы возможно только через установление надлежащего баланса публичных и частных интересов при водопользовании и водоохране и установление приоритета охраны водных ресурсов перед их использованием<sup>16</sup>. С.А. Боголюбов придерживается мнения о том, что оптимальным является сочетание в настоящее время гражданско-правовых основ регулирования оборота земельных участков и иных находящихся в обороте природных объектов со специфическими земельно-правовыми, иными природоохранными положениями и ограничениями, которыми регулируются использование земель, других природных ресурсов и охрана окружающей среды<sup>17</sup>. Следует согласиться с мнением М.М. Бринчука, который полагает, что земля, как и другие природные ресурсы – публичное благо; поэтому отношения по поводу земли и других ресурсов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, регулируются экологическим, то есть публичным, правом. Если подобные объекты находятся в частной собственности, то они в любом случае могут использоваться лишь с учетом публичного интереса в поддержании экологического благополучия, в связи с чем правовое регулирование отношений частной собственности на природные ресурсы характеризуется введением экологических ограничений при реализации полномочий собственника, исключающих частнопроводную свободу<sup>18</sup>.

Право водопользования предполагает возможность осуществления деятельности особого рода, которая имеет направленность на удовлетворение не только частных, но и публичных интересов, поскольку осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов. Исследование правового механизма предоставления водных объектов в пользование приобретает высокую актуальность с точки зрения предоставления водных объектов в пользование с учетом публичных и частных интересов. Состояние и использование водных ресурсов – сфера не только и не столько частных, сколько публичных интересов, что предполагает вмешательство государства в регулирование отношений водопользования.

Конфликт публичных и частных интересов при осуществлении водопользования проявляется, в частности, в некоторых обязанностях водопользователей, в частности, нести большие расходы на реализацию права водопользования (проведение анализа качества воды, проведение мониторинга и наблюдений и т.д.). К примеру, водопользователи ежегодно представляют в Росводресурсы сведения об использовании воды по форме № 2-ТП (водхоз)<sup>19</sup>, а также ежеквартально – сведения, полученные в результате учета забора (изъятия) водных ресурсов и сброса сточных и (или) дренажных вод, их качества<sup>20</sup>. Данные сведения похожи по содержанию, однако их представляют в разное время. Резонно возникает вопрос: почему водопользователь должен выполнять функции надзорных органов, тем самым снижая бремя государства на содержание находящихся в государственной собственности водных объектов?

<sup>15</sup> Сиваков Д.О. Частная собственность и частное пользование по новому Водному кодексу РФ // Право и экономика. 2006. № 8. С. 23.

<sup>16</sup> Козырин А.Н. Водные ресурсы как часть казны // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2014. № 1.

<sup>17</sup> Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 38-40.

<sup>18</sup> Бринчук М.М. Соотношение экологического права с другими отраслями: проблемы теории и практики // Государство и право. 2009. № 7. С. 25-37.

<sup>19</sup> Приказ Росстата от 19 октября 2009 г. № 230 «Об утверждении статистического инструментария для организации Росводресурсами федерального статистического наблюдения об использовании вод» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> Приказ Минприроды России от 08 июля 2009 г. № 205 «Об утверждении Порядка ведения собственниками водных объектов и водопользователями учета объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 39.

Следует согласиться с Е.С. Болтановой, что «достижение баланса публичного и частного интересов при предоставлении природного объекта отдельным лицам является залогом экологического и экономического благосостояния общества»<sup>21</sup>.

Юридическая природа права промышленного водопользования определяется критерием отраслевой принадлежности правовых норм, применяемых для регулирования отношений по использованию водных объектов для промышленных целей. Прежде всего следует выделить правовые нормы водного права. Однако исследование действующего российского водного законодательства показывает, что нормы права, касающиеся промышленного водопользования, рассредоточены по многочисленным нормативно-правовым актам, изданным в разное время и по различным правовым вопросам. В связи этим представляется важным дополнить водное законодательство, специальными требованиями, предписаниями и ограничениями в области промышленного водопользования.

Поступила в редакцию 03.12.16

*M.B. Uage*

#### **LEGAL REGULATION OF INDUSTRIAL WATER USE IN THE RUSSIAN FEDERATION**

The article analyzes the legal mechanism of industrial water use in the Russian Federation. This question is relevant because the industry is one of the major sources of negative impacts on water bodies. Nonrational industrial water use has a pronounced negative impact on both surface and underground water bodies, leading them to a gradual depletion. A study of the current Russian water legislation has shown that the rules of law relating to industrial water use are spread across multiple regulatory and legal acts issued at various times and on various legal issues. The author proposes appropriate recommendations, in particular those regarding the clarification of terminology features such as “industrial enterprise” and “water use of industrial enterprises”, highlights their classification, as well as their specific legal characteristics. Despite the fact that the water use in the Russian Federation is predominantly of public nature, the development of private legal principles is inevitable. In this regard, the article analyzes the ratio of public and private interests of different subjects – the state, society, as well as representatives of industry that have a negative impact on water resources.

*Keywords:* industrial water use, industrial enterprises, ratio of public and private interests, water legislation.

Уаге Мария Байрамалиевна, старший преподаватель  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 1)  
E-mail: mbuage@mail.ru

Uage M.B., Senior Lecturer  
Udmurt State University  
Universitetskaya st., 1/1, Izhevsk, Russia, 426034  
E-mail: mbuage@mail.ru

<sup>21</sup> Болтанова Е.С. Проблемные вопросы правового регулирования порядка предоставления природных объектов для строительства // Вестн. Том. Гос. ун-та. Право. 2013. № 3 (9). С. 31.