

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И ЗАЩИТА ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

Мальханова Е.В.

Восточно-Сибирский филиал Российского
государственного университета правосудия
им. В.М. Лебедева, Иркутск, Россия

Ермаченко С.В.

Иркутский государственный университет,
Иркутск, Россия

В статье рассматриваются актуальные вопросы сохранения водных объектов в контексте глобальной водной повестки и нехватки водных ресурсов. Анализируется состояние водных объектов в России, отмечается дефицит водных ресурсов в ряде регионов и ухудшение экологического состояния крупнейших рек и озер, включая Волгу и Байкал. Исследуется роль антропогенного воздействия на деградацию водных экосистем. Особое внимание уделяется анализу системы управления водными ресурсами в России, выявлению проблем в деятельности органов, уполномоченных на охрану и использование водных объектов, а также на защиту публичных интересов, включая отсутствие полномочий по обращению в суд по спорам, возникающим из их деятельности. Обоснована необходимость совершенствования системы органов, наделенных компетенцией в области управления и охраны водных экологических систем.

Ключевые слова: водные объекты, водные ресурсы, охрана вод, управление водными ресурсами, публичные интересы, экологическое состояние.

IMPLEMENTATION AND PROTECTION OF PUBLIC INTERESTS IN THE FIELD OF PROTECTION AND USE OF WATER BODIES

Malhanova E.V.

East Siberian branch of the Russian State University of
Justice named after V.M. Lebedev, Irkutsk, Russia

Ermachenko S.V.

Irkutsk State University, Irkutsk, Russia

This article examines current issues of water conservation in the context of the global water agenda and water scarcity. It analyzes the status of water bodies in Russia, noting water shortages in several regions and the deterioration of the ecological status of major rivers and lakes, including the Volga and Baikal. The role of anthropogenic impacts on the degradation of aquatic ecosystems is explored. Particular attention is given to the analysis of the water resources management system in Russia, identifying problems in the activities of bodies authorized to protect and use water bodies, as well as to protect public interests, including the lack of authority to sue for disputes arising from their activities. The need to improve the system of bodies with competence in the management and protection of aquatic ecosystems is substantiated.

Keywords: water bodies, water resources, water protection, water resource management, public interests, ecological status.

Вопросы сохранения водных объектов все более остро встают в мировой повестке. В соответствии с Общесистемной стратегией Организации Объединенных Наций в области водоснабжения и санитарии нехватка, дефицит воды усугубляется, увеличивается нагрузка на продовольственные системы, а количество стихийных бедствий, связанных с водой,

растет¹. По данным Всемирной организации здравоохранения вследствие недостаточной безопасности питьевой воды и санитарных условий ежегодно умирает более 800 тыс. чел.

На настоящий момент вода уже не оценивается, как основной ресурс, а вос-

¹ В ООН представили новую стратегию по борьбе с нехваткой воды и антисанитарией. URL: <https://news.un.org/ru/story/2024/07/1454336> (дата обращения: 12.09.2024).

принимается как основа жизни и условие выживания человечества. На фоне происходящих изменений человеческого осознания необходимости сохранения водных ресурсов в условиях происходящих изменений качественных показателей состояния водных экологических систем, осуществляются поиски новых подходов к вопросам охраны и использования вод, защите публичных и частных интересов на благоприятное состояние водных объектов.

Россия входит в тройку стран, наиболее обеспеченных водой. Вместе с тем, ряд регионов страны тоже испытывает дефицит, а водные запасы, пригодные для целей питьевого водоснабжения сокращаются. Фиксируется обмеление Волги, водообмен которой уменьшился в 12 раз, а самоочищение снизилось в десятки раз. На экологическое состояние крупнейшей реки Европы влияет высокая концентрация на ее побережье крупных городов, в которые вошли 65 из 100 самых загрязненных городов России находятся именно на Волге. Из-за повышения температуры происходит интенсивное цветение сине-зеленых водорослей (цианобактерий), которые порой покрывают до 30% поверхности водохранилища [5, с. 29].

В озере Байкал, содержащем 20 % запасов пресной питьевой воды отмечаются повышения температуры в верхних слоях и «зеленые приливы», свидетельствующие о цветении водорослей, замене эндемичной системы на обыденно свойственную большинству водоемов [10, с. 170].

Согласно публичнодоступному проекту государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2023 году, размещенному на сайте Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды)¹, а также проекту водной стратегии до 2035 года, именно антропогенное воздействие

на водные экологические системы влечет деградацию водных объектов, а также накопление в донных отложениях, водной растительности и водных организмах загрязняющих веществ.

Большинство водохозяйственных участков на территории Российской Федерации характеризуются высокой степенью загрязнения водных объектов и низким качеством воды. Наиболее напряженная текущая экологическая ситуация отмечается в бассейнах рек Волги, Оби, Енисея, Амура, Северной Двины и Печоры, загрязнены также поверхностные воды бассейнов рек Дона, Кубани, Урала, Терека и рек бассейна Балтийского моря².

За период 2014-2023 гг. объем сброшенных нормативно-очищенных сточных вод значительно увеличился – с 1782,8 млн м³ в 2014 г. до 3504,9 млн м³ в 2023 г., или на 96,6%³.

Интенсивное многолетнее использование подземных вод для питьевого и хозяйственного водоснабжения населения, в том числе посредством хаотичного бурения скважин в частном секторе, а также для обеспечения водой промышленных объектов и разрабатываемых месторождений полезных ископаемых, приводит к нарушению гидродинамического режима эксплуатируемых подземных вод.

Существующая модель управления водными ресурсами характеризуется приоритетом публичного интереса в целях обеспечения населения чистой пресной питьевой водой. Данный подход закреплен в основных принципах водного законодательства. Корреспондирующим принципом, отражающим верховенство прав неопределенного круга лиц над частными интересами является принцип

¹ Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/proekty_pravovykh_aktov/proekt_gosudarstvennogo_doklada_o_sostoyani_i_ob_ohrane_okruzhayushchey_sredy_v_rossiyskoy_federatsii. (дата обращения: 12.09.2024).

² Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/proekty_pravovykh_aktov/vodnaya_strategiya_rossiyskoy_federatsii_na_period_do_2035_goda (дата обращения: 16.09.2024)

³ Проект государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2023 году. URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/proekty_pravovykh_aktov/proekt_gosudarstvennogo_doklada_o_sostoyani_i_ob_ohrane_okruzhayushchey_sredy_v_rossiyskoy_federatsii (дата обращения: 16.09.2024).

приоритета охраны водных объектов, их общедоступности, свободного использования за исключением случаев, строго оговоренных законодательством.

Публичный интерес прослеживается и в форме собственности на водные объекты, отнесенные ст. 8 Водного кодекса к федеральной форме собственности, за исключением прудов и обводненных карьеров. Государственная форма собственности на основные водные объекты основана на общественной составляющей государственного права на компоненты природы как публичного блага, условия обеспечения экологической безопасности населения.

Публичный интерес выражается и в территориальном делении государства на бассейновые округа, учитывающие гидрографические единицы в основу которых заложена водосборная площадь главных рек. Необходимо отметить, что под понятием главной реки подпадают, как большие реки, так и озера, наделенные статусом водохранилища. Так, к примеру озеро Байкал, вошедшее в Список всемирного природного наследия, частично включает Иркутское водохранилище и фактически выполняет функцию «главной реки» при образовании Ангара-Байкальского бассейна, в границы которого вошли водосборные площади самого озера и единственного вытекающего из него водотока- реки Ангара.

Гидрографическое районирование территории Российской Федерации осуществляется для разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов, которые являются основными документами стратегического планирования мероприятий, обеспечивающих охрану и оздоровление водных объектов, поддержание естественного благоприятного состояния водных экологических систем с учетом их гидрографической взаимосвязи, а также защиту населения от негативного воздействия вод.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов формируются с учетом рекомендаций бассейновых советов, в которые входят органы публичной

власти, участвующие в управлении водными ресурсами. Участие в бассейновых советах, как федеральных органов исполнительной власти, так и органов государственной власти субъекта, обеспечивает учет региональных интересов и определенный баланс социально-экономических и экологических вопросов.

В целях защиты публичного интереса и обеспечения эффективной охраны водных объектов и их рациональное, неистощительное использование, полномочиями в области водных правоотношений наделено значительное количество органов, осуществляющих в той или иной мере защиту публичных прав на благоприятное состояние водных.

Определение правовой политики, нормативное регулирование определенных вопросов в области управления и охраной вод, порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области водных отношений отнесены к компетенции Минприроды в составе иных вопросов по охране и использованию компонентов природы.

В силу пункта 1 Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.06.2004 N 282, Федеральное агентство водных ресурсов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов, находится в ведении Минприроды и осуществляет свою деятельность через территориальные органы и подведомственные организации.

Управление государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также аквакультуры (рыбоводства) отнесено к компетенции Федерального агентства по рыболовству (далее – Росрыболовство). Вопросы добычи вод из подземных ис-

точников отнесены к компетенции Федерального агентства по недропользованию (далее-Роснедра).

Вместе с тем, объем накапливаемых проблем и ухудшение состояния вод свидетельствует о перспективе развития системы органов, наделенных компетенцией в области управления и охраной водных экологических систем. В настоящее время на 21 бассейновый округ приходится 18 территориальных управлений Росрыболовства¹ и всего 14 бассейновых водных управления- территориальных органов Федерального агентства водных ресурсов².

Осложняет защиту публичных интересов в области использования и охраны вод отсутствие в положениях, определяющих компетенцию указанных органов полномочий по защите публичных интересов и направлению в суды исков, по спорам, вытекающим из их предмета деятельности.

Так в соответствие со ст. 46 ГПК РФ, 40 КАС РФ, 53 АПК РФ среди лиц, уполномоченных на обращение в защиту публичных интересов указанные органы не поименованы.

В настоящее время таким правом обладают прокуроры в силу 45 ГПК РФ, 39 КАС РФ и 52 АПК РФ и в определенных законом случаях иные органы государственной власти (ст. 5, 6, 66 Закона об охране окружающей среды). При этом, компетенция органов, реализующих полномочия судебной защиты публичных интересов в области охраны и использования природных ресурсов, за исключением органов прокуратуры, ограничена предъявлением исков с требованиями о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и приостановлении, запрете хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Вместе с

тем, широта возможных споров не ограничена только перечисленными требованиями и включает нередко необходимость применения иных способов защиты: признания прав, судебного поощрения, оспаривания возникших прав, истребования из чужого незаконного владения, восстановления положения, существовавшего до нарушения прав с включением механизма государственного контроля за исполнением решения.

Анализ находящихся на рассмотрении судов споров показывает преобладающее большинство исков в сфере использования и охраны водных объектов органами прокуратуры. Вместе с тем, на всю Российскую Федерацию только 3 межрегиональных природоохранных прокуратуры, образованных по бассейновому принципу и способных обеспечивать прокурорский надзор по бассейновому принципу и комплексную оценку эффективности управления водными объектами и охраной вод, а также защите населения от негативного воздействия вод и, как следствие, защиту публичных интересов по данным вопросам в суде. Территориальная компетенция Амурской, Байкальской и Волжской межрегиональных природоохранных прокуратур не обеспечивает покрытие всей территории страны, что предопределяет дальнейшее развитие системы межрегиональных природоохранных прокуратур с постепенным переподчинением межрайонных природоохранных прокуратур, действующих в составе прокуратур субъектов. Обсуждаются вопросы воссоздания прокуратуры Каспийского водного бассейна, создания Полярной межрегиональной природоохранной прокуратуры. Особая потребность в создании межрегиональной природоохранной прокуратуры возникает на новых территориях. Наиболее сложная в силу ряда причин экологическая обстановка в целом, и состояние водных объектов в частности, объективно сложилась на Донбассе.

Целостная комплексная система прокурорского надзора, обеспечивающая надзор за исполнением законодатель-

¹ Данные официального сайта Федерального агентства по рыболовству. URL <https://fish.gov.ru/territorialnye-upravleniya> (дата обращения: 16.07.2024).

² Данные официального сайта Федерального агентства водных ресурсов. URL: <https://voda.gov.ru/favr/structure/bvu> (дата обращения: 16.07.2024).

ства, организующая взаимодействие уполномоченных органов по бассейновому принципу и закрепление судебных полномочий по защите публичных интересов в компетенции органов, наделенных непосредственными функциями по управлению водными ресурсами и охране водных экологических систем является целесообразным в условиях наблюдаемой негативной динамики как внутри страны, так и на международной арене.

Растущие проблемы, связанные с ухудшающимся состоянием водных объектов показывают необходимость усиления взаимодействия органов, занимающихся управлением водными ресурсами, усиления роли бассейновых советов, установления научно обоснованного природоохранного режима для разных категорий водных объектов в зависимости от их состояния и эффективной профилактики загрязнения подземных водных объектов в целях обеспечения бесконечного и рационального водопользования.

Ухудшение состояния водных объектов приводит к росту проблем, которые подчеркивают необходимость усиления взаимодействия органов управления водными ресурсами и укрепления роли бассейновых советов. Необходимо установление научно обоснованного природоохранного режима для различных категорий водных объектов в зависимости от их состояния. Эффективная профилактика загрязнения подземных водных объектов также является важной целью для обеспечения бесконечного и рационального водопользования.

Современное водное законодательство предусматривает существенную роль схем комплексного использования и охраны водных объектов в регулировании водных отношений. В этих схемах определяются необходимые гидрологические ограничения и параметры водопользования, учитывая прогнозы водохозяйственной обстановки и социально-экономического развития России на перспективу. Эффективное применение и обязательность схем комплексного использования и охраны водных объектов

(СКИОВО) могут повысить гарантии сохранения качества вод, предупреждения и защиты населения от негативного воздействия вод.

Однако, существующая ситуация отражает распространенность неисполнения мероприятий, заложенных в схемах. Причинами этого являются недостаточность бюджетных средств и система контроля за их исполнением и оценка эффективности их реализации.

Учитывая негативные тенденции в состоянии водных объектов, их загрязнение от недостаточно очищенных сточных вод, отходов производства и потребления, не выполнения в срок охранных мероприятий, предусмотренных Схемами комплексного использования и охраны водных объектов (далее – СКИОВО), в настоящее время остро встает вопрос о проблемах защиты публичных интересов сохранения водных объектов.

Для того, чтобы определиться с решением существующих проблем необходимо в первую очередь определить лиц, которые в силу требований закона уполномочены осуществлять такую публичную защиту сохранения, а также ее способы и методы.

Исходя из понятийного аппарата, предусмотренного Водным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом № 7 «Об охране окружающей среды» водные объекты являются одним из основных природных ресурсов, на которые направлены мероприятия по охране окружающей среды.

В свою очередь, участниками данных природоохранных отношений являются как органы публичной власти (органы государственной власти и местного самоуправления), так и юридические и физические лица. Таким образом, можно сказать, что охрана окружающей среды, включая охрану водных объектов, является общенародным делом, что вполне соответствует характеру целей и задач государственной политики по обеспечению экологической безопасности [11, с. 141].

Несмотря на это, в данном научном исследовании сосредоточим свое внимание на защите водных объектов именно

со стороны органов публичной власти, полномочия которых позволяют и даже обязывают наилучшим образом осуществлять данные функции.

Эффективная охрана и защита водных объектов возможна только в том случае, когда будет четко определена роль и место каждого органа в публично-правовом механизме охраны окружающей среды, надлежащего выполнения ими своих полномочий, а также согласованности действий в достижении единого результата.

Состав органов публичной власти, обеспечивающих выполнение государственной функций на данном направлении достаточно широк.

На федеральном уровне это: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Специализированным органом в области водных правоотношений является Федеральное агентство водных ресурсов (далее – Росводресурсы). Все эти органы реализуют определенные полномочия на основании имеющихся объективных данных по изучению, использованию и охране водных объектов посредством разработки и реализации конкретных мероприятий за счет бюджетного финансирования, обеспечивая тем самым первоначальную публичную защиту водных объектов.

В соответствии со ст. 25 Водного кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации также принимают участие реализации указанных полномочий в основном в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ.

Кроме того, с первого сентября 2024 года внесением изменений в Водный кодекс Российской Федерации расширяются полномочия органов местного самоуправления в части самостоятельного принятия решений о расчистке русел рек для профилактики паводков.

В целях реализации комплексного подхода на данном направлении предусмотрена разработка, принятие и исполнение СКИОВО, которые содержат целе-

вые показатели качества воды в водных объектах на период действия этих схем; перечень водохозяйственных мероприятий; основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод, перечень мероприятий, направленных на достижение этих показателей; а также предполагаемый объем необходимых финансовых ресурсов для реализации данных схем.

Теоретически такой механизм при его должной реализации должен как раз наилучшим образом обеспечивать публичную защиту водных объектов. Вместе с тем, на практике все складывается иначе.

Например, по результатам проверок Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой органы государственной власти регионов и местного самоуправления понуждались реализовывать мероприятия, предусмотренные схемами комплексного использования и охраны водных объектов (далее – СКИОВО). Например, по 9 административным исковым заявлениям прокурора Министерство природных ресурсов и экологии Иркутской области понуждено к выполнению мероприятий СКИОВО по укреплению берегов и расчистке русел водных объектов, по капитальному ремонту защитных дамб, экологической реабилитации водных объектов. Правительством Республики Бурятия выделены денежные средства (11 млн. рублей) на разработку ПСД на выполнение мероприятий по восстановлению и экологической реабилитации озера Гусиное, улучшение экологического состояния озера Котокельское [8, с. 452]. Массовые нарушения законодательства, влекущие засорение, загрязнение и истощение водных объектов допускаются юридическими лицами.

Таким образом, мы видим, что существующая система использования и охраны водных объектов требует контроля за реализацией полномочий органами власти и надзора за исполнением требований законодательства юридическими и физическими лицами.

Для реализации контрольно-надзорных полномочий в данной сфере на государственном уровне созданы специальные органы. Они представлены на федеральном и региональном уровнях.

Остановимся немного подробнее на функционировании данных органов, так как по мнению ученых экологический контроль является одним из основных публично-правовых средств охраны окружающей среды [4, с. 68]. По нашему мнению, усовершенствования такого контроля будет играть одну из ключевых ролей в защите публичных интересов в области охраны окружающей среды.

В Российской Федерации к органам государственного экологического контроля, задействованным в области водных правоотношений, можно отнести: Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

На региональном уровне также осуществляется экологический контроль в области охраны и использования водных объектов. Как правило, такой контроль осуществляется должностными лицами органов исполнительной власти. Например, в Иркутской области действует Служба государственного экологического надзора.

Несмотря на то, что мы видим достаточно большое количество контролирующих органов, многими учеными, а также практическими работниками отмечаются негативные тенденции в состоянии водных объектов, в том числе в следствие не эффективной работы таких органов [2, с. 24].

Несомненно, требуется выработка направлений совершенствования работы каждого из вышеперечисленных орга-

нов, которые в силу их отдельной значимости и большого объема исследований, данной работой охвачено быть не может.

Вместе с тем, представляется возможным в данной работе рассмотреть деятельность органов прокуратуры, которые в силу возложенных на них полномочий принимают меры прокурорского реагирования, направленные на понуждение к надлежащей работе указанных выше органов власти и контроля.

Анкетирование практических работников показало, что большинство (74,5%) опрошенных считают, что именно прокуратура наилучшим образом влияет на улучшение состояния окружающей среды и устранение нарушений закона в этой сфере. Кроме этого, опрошенные выделили, что помимо прокуратуры улучшению состояния законности в данной сфере способствуют органы контроля (надзора) (37,3%), органы государственной власти и местного самоуправления (31,8%), правоохранительные органы (20%) [7, с. 22].

Статус органов прокуратуры, который определен в статье 129 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» придает уникальность их деятельности по публичной защите водных объектов, которая существенно отличается от деятельности всех остальных органов публичной власти и органов экологического контроля.

Прежде всего отличие данного органа от других заключается в широте реализуемых функций, предусмотренных в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Применительно к сфере охраны водных объектов можно отнести такие функции прокуратуры как надзор за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и природопользования; надзор за соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в части экологических преступлений; надзор за исполнением законов судебными при-

ствами в части исполнения заявлений, связанных с защитой и восстановлением экологических прав.

При этом, стоит отметить, что прокурорский надзор органами прокуратуры осуществляется в отношении очень широкого круга лиц, включая органы государственной власти, местного самоуправления, органы экологического надзора (контроля), юридические лица. Это позволяет органам прокуратуры действовать комплексно, добиваясь устранения нарушений закона в деятельности всех задействованных в области использования и охраны водных объектов органов и организаций.

В настоящее время сложилась уникальная модель прокурорского надзора на данном направлении. В составе Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды, включая охрану водных объектов, деятельность осуществляют межрегиональные природоохранные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов; межрайонные природоохранные прокуратуры в составе прокуратур субъектов; территориальные прокуратуры (как районного звена, так и аппарат прокуратур субъектов); транспортные прокуратуры; военные прокуратуры; иные специализированные прокуратуры.

Несмотря на это, по мнению ученых для придания органам прокуратуры официального статуса субъекта публично-правового механизма охраны окружающей среды необходимо в действующем законодательстве и «при разработке концептуальных документов в сфере охраны окружающей среды, предусматривать действенное участие органов прокуратуры с четкой постановкой наиболее актуальных в конкретный временной период задач, которые могут корректироваться с учетом уровня законности на том или ином направлении» [3, с. 40].

Рассмотрев субъектный состав органов публичной власти, участвующих в охране водных объектов, перейдем к методам, посредством реализации которых возможно осуществлять такую защиту.

В первую очередь необходимо, чтобы все водные объекты состояли в водном реестре, были установлены их границы и зоны с особыми условиями.

При этом стоит учитывать, что приоритетом порядка работа должна проводиться в отношении водных объектов, которые являются источниками питьевого и хозяйственного-бытового водоснабжения, используются в рекреационных целях, испытывают наибольшее антропогенное влияние, отнесены к водным объектам высшей или первой рыбохозяйственной категории.

Это позволит, во-первых, органам власти обладать сведениями об объектах, нуждающихся в охране, во-вторых, будет служить ориентиром для определения особых условий, направленных на сохранение водных объектов в границах его зон, непосредственно влияющих на его состояние (водоохранных зон, прибрежных защитных полос).

Реализовывать данные полномочия должны органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации во взаимодействии с органами Росводресурсов.

Следующим методом публичной защиты в области охраны водных объектов является выполнение мероприятий, предусмотренных СКИОВО, государственными и муниципальными программами.

Как правило, мероприятиями, включенными в СКИОВО являются – проведение дноуглубительных работ, строительство берегоукрепительных сооружений и иные мероприятия по оздоровлению водных объектов. Органами, реализующими данные полномочия также являются органы публичной власти.

На практике, к сожалению, довольно часто встречаются факты не включения водных объектов в водный реестр, не реализации мероприятий СКИОВО в установленные сроки, отсутствие финансирования на выполнение мероприятий, недостаточный контроль за реализацией данных мероприятий.

Несомненно, требуется повышение уровня работы органов власти на данном направлении как по реализации данных

мероприятий, так и по усилению контроля.

Стоит отметить, что в настоящее время органы прокуратуры, пользуясь предоставленными им полномочиями, взяли на себя роль по понуждению органов власти к реализации данных полномочий.

В случае неисполнения мероприятий, органы прокуратуры вносят меры прокурорского реагирования (представления об устранении нарушений закона, обращаются в суды с требованием выполнить данные мероприятия). Например, в Республики Бурятия судом удовлетворено требование Восточно-Байкальского межрайонного природоохранного прокурора о понуждении Минприроды Республики определить местоположение береговой линии озера и внести соответствующие сведения в Единый государственный реестр недвижимости¹.

Имеется положительная судебная практика по судебному понуждению органов к исполнению предусмотренных СКИОВО мероприятий, а по ряду исков к корректировке Схемы и мероприятий, невозможных к реализации в связи с изменением гидрологической обстановки в результате масштабных паводков².

Третьим методом публичной защиты в области охраны водных объектов можно определить соблюдение законодательной процедуры предоставления и использования водных объектов. От этого непосредственно будет зависеть состояние самого водного объекта как в настоящий момент, так и в будущем.

Реализовывать данные полномочия должны в части соблюдения процедуры предоставления водных объектов органы Росводресурсов и региональные органы власти, а в части использования водных объектов – органы экологического надзора (контроля).

Стоит отметить, что именно при реализации данных правоотношений допускаются наиболее грубые нарушения закона, которые влекут наиболее негативные последствия для состояния водных объектов, о чем свидетельствует как работа органов экологического контроля, так и работа органов прокуратуры.

Так, достаточно распространены случаи обжалования в судебном порядке права собственности на водный объект, оспаривание договоров водопользования, истребование в судебном порядке из чужого незаконного владения водных объектов³.

Четвертым методом защиты публичных интересов в области охраны водных объектов является соблюдение процедуры возведения в охранных зонах водных объектов строений и сооружений, обеспечение доступа граждан к водным объектам.

В данном случае защита водных объектов обеспечивается деятельностью органов экологического контроля, а также органами прокуратуры⁴.

Еще одним методом защиты публичных интересов в области охраны водных объектов можно определить разработку схем водоснабжения и водоотведения, создание и эксплуатацию очистных сооружений на территориях населенных пунктов в целях минимизации загрязнения водных объектов.

К примеру, вопросы централизованного водоотведения населенных пунктов на территории Иркутской области стоят достаточно остро. Как правило, существующие очистные сооружения являются на 50-70 % изношенными, во многих населенных пунктах такие очистные сооружения отсутствуют, а существующие схемы водоснабжения и водоотведения не соответствуют требованиям законодательства.

¹ Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14.10.2020 № 88А-14818/2020. URL: <https://actofact.ru/case-42KJ0008-8a-15468-2020-88a-14818-2020-2020-08-25-0-2/?ysclid=m1awt997rg667675513> (дата обращения: 20.09.2024).

² Решение Нижнеудинского городского суда Иркутской области № 2а-990/2020 от 07.10.2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/WcmoYRqoCVox/?ysclid=m1ax3d85p7572369008> (дата обращения: 20.09.2024).

³ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.05.2019 №Ф06-45813/2019. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/fRYbmEMqKsYe/?ysclid=m1axcbm2si786548718> (дата обращения: 20.09.2024).

⁴ Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 30.06.2015 по делу № 33-6578. URL: <https://actofact.ru/case-42OS0000-33-6578-2015-2015-06-05-0-1/?ysclid=m1axgedm1m858741503> (дата обращения: 20.09.2024).

Не решена до настоящего времени и проблема отсутствия системы очистки стоков, отводимых от производственных и промышленных предприятий, в том числе в системы централизованного водоотведения, а затем на очистные, не редко технологически не обеспечивающие очистку стоков от производственных предприятий.

Согласно за 2021-2022 гг. объем сброса загрязненных сточных вод без очистки увеличился по сравнению с 2020 г. на 5,1% (2012,9) и на 12,2% (2149,0) соответственно, приблизившись к уровню сбора в 2019 г. По данным Росводресурсов, объем сточных вод, сбрасываемых в природные ПВО Российской Федерации в 2023 г., составил 37468,7 млн м³, а в 2022 г. – 36179,4 млн м³, увеличившись на 3,6% за год.

К основным отраслям экономики, от деятельности которых образуется наибольшее количество сточных вод относятся предприятия ТЭК, водоотведения, промышленных предприятий осуществляющие целлюлозно-бумажное, химическое, металлургическое производство, полиграфическую деятельность, производство кокса, нефтепродуктов, добычу металлических руд, а также предприятия угольной промышленности.

Реализация полномочий на данном направлении лежит как на органах власти, так и на хозяйствующих субъектах, которые непосредственно эксплуатируют очистные сооружения. Кроме того, определенная роль отведена органам экологического контроля (надзора) и органам прокуратуры, которые осуществляют проверки хозяйствующих субъектов с привлечением специалистов лабораторий отбирают пробы в водном объекте и месте сброса сточных вод, оценивается состояние очистных сооружений. В случае выявления нарушений закона, органами принимаются меры к устранению допускаемых нарушений. Действенным является понуждение в судебном порядке организовать водоотведение путем разработки проектной документации и строительства очистных сооружений к органам местного самоуправления.

В данном случае стоит остановиться на такой значимой проблеме, с которой сталкиваются практически все органы экологического контроля, прокуратуры, а также правоохранительные органы, как отсутствие в настоящее время объективной и достоверной оценки ущерба, причиняемого отдельным компонентам окружающей среды [1, с. 126].

В настоящее время такой ущерб рассчитывается для органов экологического контроля, подведомственные им бюджетные учреждения, которые, к сожалению, не в каждом случае объективны, так как связаны договорными отношениями с подконтрольными организациями, а с другой стороны ограничены финансово по проведению всех необходимых исследований [6, с. 31].

Кроме того, финансирование данных исследований не охватывает необходимую потребность для органов прокуратуры и правоохранительных органов. Без подсчета такого ущерба невозможно доказать совершенное правонарушение или преступление, а также обратиться в суд с взысканием причиненного ущерба.

В науке и практике по-разному предлагается решать данную проблему, но все мнения сходятся в одном – в настоящее время существуют объективная необходимость совершенствования деятельности по проведению специальных исследований и экспертиз в области экологии, включая оценку ущерба водным объектам.

Видится, что одним из таких вариантов может стать создание единого, государственного экспертно-лабораторного учреждения, задачами которого будет проведение исследований для контролирующих, правоохранительных органов и прокуратуры.

Особое значение для правильного планирования приобретают взаимодействие органов, доступность и обмен информацией о прогнозных планах и моделях развития водохозяйственной обстановки на поднадзорных территориях, правильное определение приоритетов в работе. Немалое значение в обеспечении законности имеют меры превентивного характера и правового просвещения,

позволяющие как предотвратить нарушения, так и защитить от опасных природных явлений [9, с. 62].

Подводя итог можно сказать о том, что практически все существующие проблемы публичной защиты водных объектов нуждаются в разработке и внедрении новых механизмов, позволяющих повысить эффективность как в системе управления водными ресурсами, так и в системе контроля, надзора и реализации полномочий по защите публичных интересов.

Видится целесообразным дальнейшее развитие системы межведомственного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации с органами контроля и надзора, посредством создания единой государственной информационной системы в области охраны и использования водных объектов. По нашему мнению, первым шагом к этому должно стать законодательное закрепление принципов, форм и порядка такого взаимодействия в Федеральном законе № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» с последующим интегрированием в отраслевое и региональное законодательство. Это позволит оптимизировать работу каждого из органов для достижения единых стратегических целей государственной политики в области охраны водных объектов, а также исключит дублирование полномочий между отдельными органами.

Необходимым видится завершение работ по выявлению всех водных объектов и включению их в водный реестр, а также завершение работ по установлению границ водных объектов и их водоохранных зон, прибрежных защитных полос, зон затопления и подтопления; с определением координат и постановкой на кадастровый учет с формированием банка пространственных данных.

Необходимы актуализация схем комплексного использования и охраны водных объектов с учетом актуальных научных данных об их состоянии с введением системы контроля выполнения мероприятий, включенных в схемы и ответственности за их неисполнение. Целесообразным видится внедрение системы

ответственности органов государственной власти за невыполнение мероприятий по охране водных объектов и защите от негативного воздействия вод, а также за недостижение целевых показателей. По результатам проверок счетной палаты было выявлено, что Росводресурсы не обеспечили должный контроль за реализацией приоритетов Водной стратегии на этой территории, а трата бюджетных средств оказалась неэффективной.

Требуется формирование информационно-методических материалов по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства в области охраны вод, внедрения системы дистанционного мониторинга и натурных обследований за состоянием берегов, водоохранных зон, использованием защитных лесов, расположенных в границах водоохранных зон водных объектов.

В системе контроля и надзора за основными загрязнителями водных объектов видится целесообразным внедрение автоматизированного непрерывного мониторинга с постоянным доступом контрольно-надзорных органов и установлением нормативов допустимых сбросов исходя из данных такого цифрового мониторинга, а также своевременной реализации взыскания причиненного ущерба.

Положительное влияние окажет и закрепление полномочий по защите публичных интересов органами, наделенными компетенцией по управлению водными ресурсами, охране водных экологических систем.

Необходимо и далее усиливать экспертное участие представителей науки, в том числе на международной арене в целях сокращения трансграничного переноса загрязняющих веществ и совместной оценки возможных негативных последствий планируемым использованием трансграничных водотоков. Предлагается проработка вопроса о централизации проведения всех необходимых исследований в сфере экологии единым государственным учреждением для контролирующих, правоохранительных органов и прокуратуры.

Целесообразно и развитие международных отношений в области мониторинга качества трансграничных водных объектов, обмена актуальными гидрологическими и гидрохимическими данными о водных объектах, а также в целях проведения совместных водоохранных мероприятий, обмена передовыми доступными технологиями и развития системы международных резерватов, особо охраняемых природных территорий по бассейновому принципу трансграничных водных объектов.

Необходимо отметить, что органы прокуратуры, выполняя надведомственную роль, активно действуют в направлении по понуждению органов власти к выполнению полномочий по охране водных объектов, пресечению нарушений закона в деятельности юридических, активизации работы контролирующих органов. Вместе с тем, официально данным органам не придан статус органа, участвующего в охране окружающей среды и водных объектов в частности. Видится необходимым законодательное закрепление данного статуса путем включения в состав органов, участвующих в деятельности по охране окружающей среды в Федеральном законе № 7-ФЗ и органов прокуратуры.

Результаты практической деятельности и проведенного исследования свидетельствуют о необходимости совершен-

ствования экспертно-аналитической деятельности по определению ущерба компонентам окружающей среды и в первую очередь водным объектам. Возможно создание всероссийской сети государственных лабораторных учреждений на базе Росгидромета.

Необходимо повсеместное определение зон санитарной охраны для водозаборных сооружений из подземных водных объектов, введение их обязательности в том числе в частном водопользовании с исключением постройки любых объектов в водоохранных зонах без возможности подключения к централизованным сетям водоотведения.

Актуальное значение для восстановления водных экологических систем имеет понуждение любых субъектов хозяйственной деятельности к оценке оказываемого воздействия на водные биологические ресурсы с понуждением к прохождению процедуры согласования уже осуществляемой деятельности с органами Росрыболовства и проведением компенсационных мероприятий, если их деятельность осуществляется в границах водоохранных зон, в том числе после окончания срока действия заключения. В настоящее время такое согласование проходят объекты планируемой деятельности, а значительная масса объектов, реализованных в прошлые периоды остается без указанной оценки.

Список литературы

1. Аминев Ф.Г. О некоторых проблемах судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации / Ф.Г. Аминев // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 4(42). С. 126-131.
2. Бут Н.Д. Правовая трансформация обеспечения прокуратурой законности в сфере контрольной (надзорной) деятельности / Н.Д. Бут, Д.А. Егупов // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 5(91). С. 24-32.
3. Винокуров А.Ю. Государственная экологическая политика и роль прокуратуры в ее реализации / А.Ю. Винокуров // Конституционно-правовые основы ответственности в сфере экологии: Сборник материалов Международных научных конференций, Москва, 20 декабря 2018 года. Москва: Московский государственный университет геодезии и картографии, 2019. С. 38-44.
4. Волков А.М. Реализация и защита публичных прав частных лиц в недропользовании: Монография / А.М. Волков. Душанбе: Эр-Граф, 2013. 157 с.
5. Дергай Р.В. Экологические проблемы реки Волги / Р.В. Дергай, О.В. Михеева // Основы рационального природопользования: Материалы IX Национальной конференции с международным участием, Саратов, 12–13 октября 2023 года. Саратов: Саратовский государственный университет генетики, биотехнологии и инженерии имени Н.И. Вавилова, 2023. С. 28-32.
6. Дицевич Я.Б. Актуальные направления деятельности органов прокуратуры в сфере охраны окружающей среды / Я.Б. Дицевич. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», 2017. С. 31.

7. Ермаченко С.В. Актуальные вопросы деятельности и развития природоохранных прокуратур / С.В. Ермаченко // Законность. 2022. № 11(1057). С. 20-23.
8. Ермаченко С.В. Особенности планирования работы прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства об охране водных объектов / С.В. Ермаченко // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23, № 4(90). С. 451-458.
9. Мальханова Е.В. Защита прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов / Е.В. Мальханова // ГлаголЪ правосудия. 2024. № 1(35). С. 61-65.
10. Мальханова Е.В. Сохранение уникальных экологических систем природного наследия в условиях климатических изменений / Е.В. Мальханова // Закон и право. 2024. № 3. С. 167-173.
11. Хлуденева Н.И. Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку / Н.И. Хлуденева // Журнал российского права. 2017. № 12. С. 141-150.

Мальханова Елена Валерьевна – старший преподаватель кафедры гражданского права, старший помощник Байкальского межрегионального природоохранного прокурора по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе (в отставке), старший советник юстиции, Восточно-Сибирский филиал Российского государственного университета правосудия им. В.М. Лебедева, Иркутск, Россия

Malkhanova Elena Valerievna – Senior Lecturer, Department of Civil Law, Senior Assistant to the Baikal Interregional Environmental Prosecutor for Ensuring the Participation of Prosecutors in Civil and Arbitration Proceedings (retired), Senior Justice Advisor, East Siberian Branch of the Russian State University of Justice named after V.M. Lebedev, Irkutsk, Russia

Ермаченко Светлана Викторовна – советник юстиции, первый заместитель прокурора г. Иркутска, старший преподаватель кафедры международного права и сравнительного правоведения, Иркутский государственный университет, Иркутск, Россия

Ermachenko Svetlana Viktorovna – Justice Advisor, First Deputy Prosecutor of Irkutsk, Senior Lecturer, Department of International Law and Comparative Law, Irkutsk State University, Irkutsk, Russia