Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Мальханова Елена Валерьевна

Защита прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов (на примере озера Байкал)

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Отческая Татьяна Ивановна

Москва — 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 3

Глава 1. Теоретические и правовые основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в области использования и охраны водных объектов на примере озера Байкал 18

1.1. Публично-правовое регулирование общественных отношений в области использования и охраны водных объектов. Роль и значение природоохранной деятельности органов прокуратуры в защите экологических прав 18

1.2. Правовая природа публичного интереса в сфере использования и охраны водных объектов 54

1.3. Роль прокуратуры в защите публичных интересов в сфере использования и охраны озера Байкал, предмет, пределы, цели и задачи, принципы 85

Глава 2. Организационные механизмы деятельности прокурора по защите публичных интересов в области использования и охраны водных объектов на примере озера Байкал 118

2.1. Особенности деятельности прокуратуры по выявлению нарушений и защите публичных интересов в области охраны и использования водных объектов 118

2.2. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в области охраны и использования ресурсов озера Байкал, особенности и проблемы 149

2.3. Пути совершенствования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов 168

Заключение 177

Список используемых сокращений 181

Список используемых источников и литературы 182

Приложение 1. Анкета социологического исследования 214

Приложение 2. Справка о результатах анкетирования 222

Приложение 3. Предложения по совершенствованию правовых актов 232

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена комплексом взаимосвязанных факторов глобального и национального масштаба.

В соответствии с Общесистемной стратегией ООН в области водоснабжения и санитарии дефицит воды усугубляется, увеличивается нагрузка на продовольственные системы, растет количество стихийных бедствий, связанных с водой[1].

По оценкам специалистов, сегодня почти 1 млрд человек на планете не имеют доступа к безопасной питьевой воде. Около 40 % населения Земли испытывают недостаток воды для хозяйственно-бытовых нужд, а 3,4 млн человек умирают ежегодно от заболеваний, связанных с нехваткой воды[2].

Российская Федерация принадлежит к числу государств, наиболее обеспеченных водными ресурсами[3]. При всем этом богатстве результаты экологического мониторинга свидетельствуют о сокращении запасов пресной воды в России на 20 % за последние 10 лет. Так же быстро ухудшаются доступность и качество воды[4]. Озеро Байкал, аккумулирующее 20 % мировых и 85 % российских запасов пресной питьевой воды, выступает показательным примером для выявления проблем и поиска решений в целях повышения эффективности защиты прокурором публичных интересов.

Конституционная реформа 2020 г. закрепила обособленный статус прокуратуры в системе органов публичной власти. Это обусловливает особую роль данного государственно-правового института в защите публичных интересов. В рамках его развития полномочия прокурора расширяются по мере возрастания

---

[1] В ООН представили новую стратегию по борьбе с нехваткой воды и антисанитарией [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций : официальный сайт. URL: https://news.un.org/ru/story/2024/07/1454336 (дата обращения: 12.09.2024).

[2] Клинцов А. Н. Вода как политический ресурс // Практическая философия: состояние и перспективы : сборник материалов научной конференции, Симферополь, 27–28 мая 2021 г. Симферополь : Ариал, 2021. С. 113–120.

[3] Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

[4] Глава ЮНЕП в России заявил о сокращении запасов пресной воды на 20 % за 10 лет [Электронный ресурс] // URL: https://tass.ru/obschestvo/19025731 (дата обращения: 20.10.2023).

соответствующей потребности в сферах, где возникает особая криминогенная обстановка, влекущая угрозу национальным интересам. В 2021–2022 гг. прокурорам предоставлены дополнительные полномочия по предъявлению исков в арбитражном процессе. Закреплено право прокурора по своей инициативе или инициативе суда вступать для дачи заключения в рассматриваемое судом гражданское дело, если инициированный спор связан с нарушением законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем.

Вместе с тем процессуальное законодательство не содержит специального регулирования полномочий прокуратуры по защите публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов. Это порождает правоприменительные проблемы, касающиеся подсудности, процессуального статуса прокурора, способов выявления дел, инициированных в целях легализации прав в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, возникших с нарушением закона, при рассмотрении которых необходима защита публичных интересов. Отсутствует единство в толковании понятия «защита публичных интересов» и его соотношения с правами неопределенного круга лиц, государственными интересами и правами публично-правовых образований. Недостаток нормативного закрепления соответствующих полномочий негативно сказывается на состоянии законности, влечет отсутствие единства в практике привлечения прокурора к рассмотрению дел судами по спорам, инициированным в целях легализации незаконно возникших прав с нарушением публичных интересов.

Научный интерес представляют и само раскрытие понятийного аппарата публичного интереса, его правовой природы, и роль прокуратуры в защите публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов на примере озера Байкал. Автор соотносит категорию публичного интереса с понятиями прав неопределенного круга лиц, государственных интересов и прав публично-правовых образований и приходит к выводу о том, что интересы общества и государства являются его неотъемлемыми элементами.

Выбор озера Байкал для исследования позволяет выявить как общие для природоохранной деятельности прокуратуры проблемы, так и специфические, обусловленные статусом объекта всемирного природного наследия. На основе изучения значительного объема эмпирического материала для пресечения подмены в работе прокурора цели обеспечения законности и восстановления нарушенных прав формальным достижением статистических показателей автором обосновывается необходимость учета критериев ценности водных объектов и уровня возможных последствий несвоевременного выявления и устранения нарушений при планировании надзорных мероприятий. Доказывается, что организация взаимодействия с бассейновыми советами и учет схемы комплексного использования и охраны водных объектов при планировании надзорных мероприятий будут способствовать решению проблем сохранения уникальных по природной ценности объектов, рационального природопользования и достижению национальных целей[5].

Органам прокуратуры отведено особое место в документах стратегического планирования и обеспечения национальной безопасности страны, включающей экологическую безопасность как неотъемлемый элемент. Интенсивность развития экологических угроз водным экосистемам предопределяет необходимость совершенствования теоретических и практических аспектов организации деятельности прокуратуры по защите публичных интересов в сфере водных правоотношений, что подтверждает актуальность темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы теории и практики защиты прокурором публичных интересов в области охраны и использования водных объектов и объектов всемирного природного наследия затрагивались только частично.

Некоторые аспекты природоохранной деятельности российской прокуратуры являлись предметом внимания ведущих отечественных ученых:

[5] Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

К. И. Амирбекова, Т. А. Ашурбекова, А. А. Агеева, С. Г. Березовской, В. Г. Бессарабова, К. А. Бижановой, А. Ю. Винокурова, Ю. Е. Винокурова, И. И. Головко, В. Н. Григоренко, Д. Г. Добрецова, Я. Б. Дицевич, Е. Р. Ергашева, С. В. Ермаченко, С. Г. Кириченко, О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова, О. Н. Коршуновой, Н. А. Милосердова, М. Н. Мирошниченко, Т. И. Отческой, А. В. Паламарчука, О. А. Пустоваловой, И. В. Рохлина, В. П. Рябцева, К. Ф. Скворцова, А. Ф. Смирнова, Н. В. Субановой, А. Я. Сухарева, Н. В. Сусловой, М. С. Шалумова.

Правовая охрана экосистемы озера Байкал исследована в ряде диссертаций[6], а также в научных трудах специалистов в области экологического и природоресурсного права: С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, М. И. Васильевой и др. Отдельный вклад внесли естественно-научные исследования академиков М. А. Грачева[7], И. И. Максимовой[8], В. И. Данилова-Данильяна, посвященные сохранению уникальной экосистемы озера.

Впрочем, защита прокурором публичных интересов в сфере охраны водных объектов, включая экосистему Байкала, остается недостаточно изученной. Непосредственно по рассматриваемой теме можно выделить единичные статьи И. С. Ворохобина[9], Я. Б. Дицевич[10], А. К. Скупченко[11] и автора настоящей диссертации.

---

[6] См.: Ангаев Б. Д. Эколого-правовое обеспечение охраны Байкальской природной территории : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2008 ; Хамнаев И. В. Организационно-правовой механизм охраны экосистемы озера Байкал : дис. … канд. юрид. наук. М., 2008 ; Яковлева Е. А. Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения: на примере Байкальской природной территории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2010 ; Ющенко М. С. Стратегическое планирование в системе мер правовой охраны озера Байкал : дис. … канд. юрид. наук. М., 2024.

[7] См.: Грачев М. А. О современном состоянии экологической системы озера Байкал / науч. ред. Д. Н. Эджингтон ; Рос. акад. наук. Сиб. отд-ние. Лимнол. ин-т. Новосибирск : Издательство СО РАН, 2002.

[8] Бычков И. В., Максимова И. И. Современные проблемы охраны озера Байкал // Проблемы региональной экологии. 2016. № 4. С. 5–9.

[9] Ворохобин И. С. О некоторых проблемных вопросах реализации прокурорами надзорных полномочий в области охраны поверхностных пресноводных объектов в Российской Федерации при выявлении затонувших в акваториях водоемов судов и иного затонувшего имущества // Российская юстиция. 2021. № 1. С. 44–46.

[10] Дицевич Я. Б. Надзор за исполнением законодательства об охране водных объектов как значимое направление природоохранной деятельности органов прокуратуры России // Вопросы российского и международного права. 2018. № 8. С. 224.

[11] Скупченко А. К. Прокурорский надзор за исполнением водного законодательства // Законность и правопорядок в современном обществе : сборник материалов XXXVI Международной научно-практической конференции / под общ. ред. С. С. Чернова. Новосибирск : Общество с ограниченной ответственностью «Центр развития научного сотрудничества», 2017. С. 165–170.

Анализ существующих исследований позволяет выделить работы по смежным аспектам прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и использовании природных ресурсов Н. В. Михлиной[12], К. А. Бижановой[13], В. С. Дымолазова[14] и ряд более ранних трудов.

Объектом исследования являются общественные правоотношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления прокурором защиты публичных интересов в области использования и охраны водных объектов на примере озера Байкал.

Предмет исследования составляют российское законодательство, приказы Генерального прокурора Российской Федерации, регулирующие полномочия прокурора по защите публичных интересов, деятельность прокурора по защите публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов, материалы правоприменительной практики, статистические сведения и данные государственных докладов, а также теоретические разработки, содержащиеся в юридической литературе по проблемным вопросам.

Кроме того, предметом являются законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в области охраны и использования озера Байкал и его охранных зон в границах Байкальской природной территории; материалы дел, в том числе тех, которые рассмотрены судами по искам прокуроров в защиту публичных интересов в сфере использования и охраны озера Байкал и в которые прокурор вступил в целях обеспечения законности; факторы, обусловливающие тенденции развития и совершенствования деятельности прокуратур.

Цель исследования состоит в осмыслении правового и организационного регулирования защиты прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов на примере озера Байкал, выявлении существующих

---

[12] См: Михлина Н. В. Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений : дис. … канд. юрид. наук. М., 2024.

[13] См.: Бижанова К. А. Прокурорский надзор в сфере исполнения законов об охране окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.

[14] См.: Дымолазов В. С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об отходах производства и потребления : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018.

научных и прикладных проблем в данной области, а также разработке теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию правовых инструментов и деятельности органов прокуратуры по защите публичных прав и интересов.

Достижение поставленной цели обусловило необходимость решения следующих научных **задач**, определивших структуру диссертационной работы:

1) на основе анализа правового регулирования общественных отношений в области использования и охраны водных объектов, а также правоприменительной практики выявить характерные проблемы защиты публичных интересов;

2) раскрыть понятие и сущность публичного интереса, его правовую природу и роль прокуратуры в защите публичных интересов в сфере охраны водных объектов на примере озера Байкал; соотнести понятие публичного интереса с категориями прав неопределенного круга лиц, государственных интересов и прав публично-правовых образований;

3) определить правовые основы организации и осуществления защиты прокурором публичных интересов в области использования и охраны водных объектов в целом и озера Байкал в частности, предмет, пределы, цели деятельности прокуратуры по обозначенному направлению;

4) охарактеризовать роль и место прокуратуры в системе органов, осуществляющих управление водными объектами и защиту публичных интересов в их охране и рациональном использовании;

5) выявить проблемы и определить приоритеты прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере правоотношений;

6) сформулировать научные положения и практические рекомендации, направленные на совершенствование деятельности органов прокуратуры в данной области.

Методологическая основа исследования. При проведении исследования применены современные методы научного познания — как общенаучные, так и частные, среди которых ведущее место занимает диалектический метод познания действительности. Методологический аппарат составляют следующие элементы:

диахронное и синхронное, внутреннее и внешнее сравнение, формально-логические и социологические методы (анализ, синтез, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, исторический и теоретико-прогностический), а также специально-юридические методы (историко-правовой, формально-юридический и сравнительно-правовой). В работе использовалось сочетание теоретической и эмпирической информации.

Эмпирическая база исследования сформирована на основе фактических и исторических данных, представленных в научных работах из различных областей, таких как право, экология и государственное управление. Важную роль в ней играют открытые данные международных организаций, экологического мониторинга, государственных докладов, отчетов о работе специально уполномоченных органов исполнительной власти, открытых реестров и государственных информационных систем, а также публично доступные сведения из средств массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В работе использован практический материал природоохранных прокуратур и проведен анализ более 1000 судебных споров, рассмотренных с участием органов прокуратуры и связанных преимущественно с Байкальской природной территории за период 2018 – 2025 гг. (в диссертацию включены ссылки на 45 наиболее репрезентативных решений).

Эмпирический материал также получен в результате анкетирования, проведенного в 2024–2025 гг. среди работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, а также судей и их помощников в судах общей юрисдикции, арбитражных судах, преимущественно расположенных в пределах Байкальской природной территории (приняло участие 123 респондента), а также из личного опыта автора, включавшего в 2018 – 2022 год организацию работы Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры и входящих в ее состав межрайонных прокуратур по обеспечению участия прокуроров в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве на территории Иркутской области, Забайкальского края и Республики Бурятия, а с 2022 г. –

преподавание экологического права в Восточно-Сибирском филиале Российского государственного университета правосудия имени В.М. Лебедева.

При проведении анализа правоприменительной прокурорской практики использованы информационно-аналитические документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доклады прокуроров о работе, акты прокурорского реагирования, материалы конференций, форумов, симпозиумов и международных встреч, статистическая информация, включая отчеты прокуратуры по формам «ОН» и «НП», официальные сведения ГАС «Правосудие», органов контроля и государственной власти Российской Федерации, а также материалы обсуждений проектов законодательных актов и правоприменительной практики (обзоры Верховного Суда РФ по вопросам участия прокурора в арбитражном и гражданском процессах, постановления Пленума Верховного Суда РФ и акты Конституционного Суда РФ).

Нормативную основу исследования образуют Конституция Российской Федерации, акты международного права, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных министерств, федеральных служб, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации в сфере осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и участия в судопроизводстве. Выборочно исследовались нормативная база Монголии, Китая и Армении, политические документы ООН и иных международных организаций.

Научная новизна настоящей диссертации заключается в том, что она является комплексным, многоаспектным теоретико-правовым исследованием. В ходе работы были выявлены и систематизированы проблемы защиты прокурором публичных прав и интересов в области использования и охраны водных объектов, разработаны новые научно-практические положения, позволяющие усилить правовую защищенность экологических интересов общества, права человека на

благоприятную окружающую среду и интересов публично-правовых образований в рациональном и неистощимом использовании природных ресурсов и обеспечении экологической безопасности государства.

В рамках настоящего исследования проведен анализ правовой природы публичных интересов в области экологии и в частности в сфере использования и охраны водных объектов, нуждающихся в защите прокурора, включая соотнесение с понятиями прав неопределенного круга лиц, государственных интересов и прав публично-правовых образований; дано определение понятия «защита прокурором публичных интересов в области использования и охраны водных объектов»; проанализировано внедрение бассейнового (экосистемного) принципа организации системы природоохранных прокуратур на территориях отдельных экосистем и крупных природных комплексов; обоснована необходимость усиления роли прокурора в планировании водохозяйственных мероприятий и контроле за их исполнением на уровне бассейновых округов; выявлено отсутствие правового регулирования в процессуальном законодательстве полномочий прокурора по защите публичных интересов и самого понятия «публичный интерес», а также предложены пути его совершенствования.

Научная новизна проведенного исследования находит выражение в **основных тезисах, выносимых на защиту**.

1. Обосновано, что механизм охраны и использования водных объектов основан на бассейновом принципе, учитывающем физико-географическую и гидрологическую специфику водного объекта, охватывает экологические, экономические, социальные аспекты и требует баланса интересов. Прокурор является специфическим субъектом указанного механизма, наделенным полномочиями по защите публичных интересов.

Деятельность прокурора по защите публичных интересов в области использования и охраны водных объектов представляет собой самостоятельное, приоритетное направление правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации, нацелена на обеспечение верховенства закона, единство и укрепление законности в области использования и охраны водных объектов, а также на защиту

публичных интересов и прав граждан, способствует снижению антропогенного воздействия на водные экологические системы и оздоровлению водных объектов и отвечает современным экологическим вызовам.

2. Обосновывается, что органы прокуратуры, реализуя предоставленные полномочия по сбору и анализу данных о состоянии законности, функции надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, участия в рассмотрении дел судами в защиту публичных интересов и в правотворческой деятельности, не только обеспечивают законность, но и компенсируют недостаток компетенции иных субъектов механизма охраны водных объектов.

3. Аргументировано, что защита прокурором публичных интересов в области использования и охраны водных объектов как многоаспектная и специфичная деятельность, включающая координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологическими преступлениями и представительство в межгосударственных органах, обладает надведомственным характером и направлена на обеспечение законности не только в сфере регулирования водных правоотношений, но и во взаимосвязанных областях законодательства, устанавливающих режим водосборных территорий.

4. Публичный интерес в аспекте его защиты прокурором определяется как не подлежащий ограничению, неперсонифицированный интерес неопределенного круга лиц, общества и государства в поддержании качества окружающей природной среды, обеспечивающего жизнь, здоровье человека и будущих поколений, в справедливом распределении выгод, получаемых от использования природных ресурсов, признанный государством и охраняемый правом, представляющий собой конституционно значимую ценность, без которого немыслимо существование общества и государства.

Обоснована целесообразность выделения самостоятельных правовых институтов: «защита прокурором публичных интересов в области использования и охраны водных объектов» и «защита прокурором публичных интересов в сохранении объектов всемирного природного наследия».

5. Разработаны положения, определяющие цели, объект и предмет деятельности прокурора по защите публичных прав и интересов в области охраны и использования водных объектов, на примере озера Байкал.

Целью такой деятельности являются обеспечение верховенства закона, единство и укрепление законности, защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе на доступ к обладающей универсальной ценностью природной системе, на чистую питьевую воду, а также публичных интересов в сохранении уникальных ландшафтов, естественных экологических систем, экологической безопасности страны.

Под предметом деятельности прокурора по защите публичных прав и интересов в области охраны и использования водных объектов, в том числе озера Байкал, следует понимать совокупность предметов направлений этой деятельности, включающих состояние законности в данной сфере, выражающееся в исполнении законов, регулирующих особый режим охраны водных объектов, в соблюдении экологических прав граждан, интересов общества и государства в сохранении уникальных экологических систем, а также в соответствии законам правовых актов, действий (бездействия) и решений органов государственной власти, местного самоуправления, органов контроля (надзора), их должностных лиц и иных субъектов водных правоотношений.

Указанная деятельность осуществляется посредством надзора, участия в судопроизводстве и иных направлений деятельности прокуратуры, пределы которых определены территориальными границами, компетенцией прокурора и поставленными задачами, а также недопустимостью подмены функций иных органов управления и контроля (надзора).

Предложено определение объекта обозначенной деятельности прокурора как области общественных отношений (в том числе правоотношений между органами публичной власти, правоотношений, возникающих между судом и иными участниками судопроизводства в связи с осуществлением правосудия), которая регулируется экологическим законодательством, устанавливающим права, законные интересы и обязанности по использованию и охране водных объектов,

включая озеро Байкал и прилегающую к нему территорию в границах Байкальской природной территории и Ангаро-Байкальского бассейнового округа.

6. Обоснована целесообразность единого закрепления в гражданском процессуальном, административном и арбитражном процессуальном законодательстве права прокурора обращаться в суд и участвовать в рассмотрении дел в защиту публичных интересов в экологических спорах, а также понятия «публичный интерес».

7. Для повышения эффективности защиты прокурором публичных интересов в сфере водных правоотношений предложено:

— с учетом трансграничной проблематики и общих подходов к реализации национальной экологической политики развивать международную систему обеспечения законности в целях выработки консолидированных (совместных) позиций по совершенствованию законодательства в природоохранной сфере;

— продолжить работу по развитию сети межрегиональных природоохранных прокуратур по бассейновому принципу с организацией взаимодействия с бассейновыми советами и учетом СКИОВО при планировании надзорных мероприятий;

— организовать единую систему взаимодействия между органами государственной власти и контрольно-надзорными структурами в целях оперативного обмена данными мониторинга и сведениями о выявляемых нарушениях и принятых мерах в области использования и охраны водных объектов;

— в целях своевременного выявления, предупреждения и пресечения нарушений публичных прав и интересов, требующих защиты, сведения о которых содержатся в материалах дел, и обеспечения законности закрепить в процессуальном законодательстве и ведомственных правовых актах право прокурора на вступление в дело, рассматриваемое судом, при выявлении обстоятельств, свидетельствующих о том, что спор инициирован в целях легализации прав в области охраны окружающей среды и использования

природных ресурсов, возникших с нарушением закона, либо уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством;

— установленный ведомственными актами предметно-территориальный принцип разграничения компетенции между территориальными и природоохранными прокуратурами следует уточнить посредством закрепления способов взаимодействия, включая проведение оперативных совещаний, совместных проверок, обмен информацией и принятие согласованных мер, обеспечивающих контроль за исполнением требований прокурора;

— учитывать при организации надзора за исполнением экологического законодательства критерии ценности водных объектов и уровень возможных последствий несвоевременного выявления и устранения нарушений;

— в целях оперативного выявления нарушений и их фиксации в условиях трудной доступности и большой протяженности водных объектов внедрить в работу прокуроров систему дистанционного мониторинга и доступа к архивам космических снимков, технологии искусственного интеллекта, анализа больших данных с использованием информации дистанционного зондирования Земли, цифровых фотоловушек и беспилотных летательных аппаратов.

Практическая и теоретическая применимость результатов исследования. Результаты исследования могут служить основой для последующего научного изучения и совершенствования законодательства в сфере правового регулирования деятельности прокурора, а также процессуального законодательства в целях повышения эффективности защиты публичных прав и интересов в области охраны и использования водных объектов.

Выводы диссертации могут способствовать дальнейшим научным изысканиям в области теории прокурорской деятельности, а также разработке междисциплинарных подходов к оценке эффективности природоохранной деятельности прокуратуры, совершенствованию норм материального и процессуального права с целью усиления эффективности деятельности прокуратуры, направленной на предупреждение и пресечение нарушений в области использования и охраны водных объектов.

Поднимаемые в исследовании вопросы могут дать новый импульс для развития научной и методологической литературы, применения новых методов в организации работы как природоохранных, так и территориальных и иных специализированных прокуратур в указанной сфере.

Полученные результаты могут быть положены в основу научно-практических рекомендаций, методических пособий для прокурорских работников при организации надзора за соблюдением закона и режима объектов всемирного природного наследия, а также могут быть использованы в учебном процессе при подготовке, переподготовке и повышении квалификации прокурорских работников и судей.

Степень достоверности и обоснованности научных выводов и предложений обеспечивается использованием методологии, относимой к предмету исследования, а также широким кругом источников, включающим материалы правоприменительной деятельности природоохранных прокуратур, судебной практики, статистические сведения и данные государственных докладов, открытые данные международных организаций, экологического мониторинга, теоретические исследования, содержащиеся в юридической литературе по проблемным вопросам.

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование выполнено на кафедре организации судебной и прокурорско-следственной деятельности ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», где прошло рецензирование и обсуждение.

Теоретические положения, выводы, практические предложения и рекомендации диссертации нашли отражение в 18 научных работах, в том числе в пяти статьях, опубликованных в изданиях, включенных в перечень Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Результаты исследования апробированы в выступлениях автора на 12 научно-практических конференциях, в том числе на Байкальском

экологическом форуме (Иркутск, 2024 г.); на VII Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права», посвященной памяти доктора юридических наук О. Л. Дубовик (Москва, 2024 г.); на IV Международной научно-практической конференции «Проблемы обеспечения верховенства закона: история и современность» (Хвостовские чтения) (Липецк, 2024 г.); на Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы обеспечения законности в сфере сохранения природных комплексов и находящихся под угрозой исчезновения редких видов объектов растительного и животного мира» (Владивосток, 2024 г.); на Всероссийском эколого-правовом форуме «Колбасовские чтения: реализация национальных целей в сфере экологии и природопользования» (Чебоксары, 2024 г.); на Всероссийской конференции «Суды, прокуратура и правоохранительные органы в правовом механизме укрепления и защиты конституционных ценностей в Российской Федерации» (Москва, 2024 г.).

Основные тезисы обсуждались на семинаре по применению законодательства об охране озера Байкал, организованном Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой (Иркутск, 2024 г.), а также на XXVIII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (Софрино-28), организованной юридическим факультетом МГУ имени М.В. Ломоносова (Москва, 2025 г.), и на III Международном форуме «Право будущего» (Москва, 2025 г.).

Структура научного исследования обусловлена достижением поставленных целей и включает введение, две главы, заключение и список использованных источников и литературы, а также приложения.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА ПО ЗАЩИТЕ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ НА ПРИМЕРЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ

1.1. Публично-правовое регулирование общественных отношений в области использования и охраны водных объектов. Роль и значение природоохранной деятельности органов прокуратуры в защите экологических прав

Выделение проблем сохранения уникальных по природной ценности объектов, охраны окружающей природной среды и рационального природопользования на современном этапе отнесено к стратегическим направлениям государственной политики, а обеспечение экологического благополучия вошло в число национальных целей, которые должны быть достигнуты до 2036 г.[15]

Озабоченность усугубляющимся негативным воздействием на природу и утратой качества окружающей среды, глобализация экологических проблем, опасения за стабильное и устойчивое развитие экономики, тревога за будущее человека и его выживание приводят к необходимости поиска эффективных средств достижения баланса частных и публичных интересов в вопросах использования и охраны окружающей среды[16], гармонии между неистощительным и рациональным использованием природных ресурсов и удовлетворением общественных потребностей.

Проблема дефицита водных ресурсов оценивается мировым сообществом как критическая.

---

[15] Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

[16] Бердинских С. В. К вопросу о сущности публичного интереса в сфере использования и охраны особо охраняемых природных территорий, подлежащего защите прокурором в судебном порядке // Криминалистъ. 2017. № 2 (21). С. 104–108.

На настоящий момент вода уже не оценивается как основной ресурс, а воспринимается как основа жизни и условие выживания человечества. Мировое сообщество, осознав масштаб происходящих изменений и уровень проблем, на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в 2016 г. приняло Резолюцию 71/222, согласно которой десятилетие с 2018 по 2028 г. посвящено водной повестке «Вода для устойчивого развития»[17].

Всего 2,7 % от общего объема воды составляют пресные воды, а легко доступны человеку только 0,36 %[18]. По научным данным, в 2022 г. 2,2 млрд человек на планете испытывают острую нехватку безопасной питьевой воды[19],

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. Экологическое состояние крупнейшей реки Европы ухудшается из-за высокой концентрации крупных городов на ее побережье[20].

Вода является важнейшим природным ресурсом, который активно используется в хозяйственной деятельности человека. По объемам ежегодного потребления она значительно превышает все остальные добываемые ресурсы, даже если рассматривать их в совокупности[21].

Ввиду ухудшающегося состояния некоторых показателей главных водотоков страны особое значение приобретает защита водоемов от деградации.

---

[17] Вода — жизненно необходимый ресурс [Электронный ресурс] // ЮНЕСКО : официальный сайт. URL: https://www.un.org/ru/observances/water-decade (дата обращения: 17.07.2024).

[18] Доклад Организации Объединенных Наций об освоении природных ресурсов в мире за 2024 год [Электронный ресурс] // ЮНЕСКО : официальный сайт. URL: https://www.unesco.org/reports/wwdr/en/2024 (дата обращения: 17.01.2025).

[19] Доклад Организации Объединенных Наций об освоении природных ресурсов в мире за 2024 год [Электронный ресурс] // ЮНЕСКО : официальный сайт. URL: https://www.unesco.org/reports/wwdr/en/2024 (дата обращения: 17.01.2025).

[20] Дергай Р. В., Михеева О. В. Экологические проблемы реки Волги // 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.

[21] Данилов-Данильян В. И., Хранович И. Л. Управление водными ресурсами. Согласование стратегий водопользования / Российская акад. наук, Институт водных проблем. М. : Научный мир, 2010. С. 18.

В государственном докладе о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2023 г., а также в проекте водной стратегии до 2035 г. сообщается, что именно антропогенное воздействие на водные экологические системы влечет деградацию водных объектов, а также накопление в донных отложениях водной растительности и водных организмах загрязняющих веществ.

Принимается значительное количество мер для борьбы с ненадлежащей очисткой сточных вод и сокращения водопотребления, стимулируется вовлечение во вторичный оборот изъятых и использованных в технологическом цикле водных ресурсов. Несмотря на отдельные технологические достижения приходится констатировать, что водопотребление и объем стоков неуклонно растут. За период с 2014 по 2023 г. объем сброшенных нормативно-очищенных сточных вод увеличился на 96,6 %: с 1782,8 млн $м^3$ в 2014 г. до 3504,9 млн $м^3$ в 2023 г. [22]

Результативность мер, направленных на сохранение и восстановление водных объектов, остается невысокой. Наблюдается увеличение объема сброса некоторых загрязняющих веществ. В частности, отмечается рост доли проб воды из водоемов I категории, не соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям по санитарно-химическим показателям, с 21,9 % в 2012 г. до 30,1 % в 2020 г.[23]

Указанная проблема обостряется в условиях беспрецедентной скорости развития климатических изменений, отнесенных к одним из наиболее непредсказуемых и опасных вызовов XXI в.[24] Повышение температур, таяние ледников влекут пересыхание водотоков на одних территориях, а в иной местности фиксируются многоводность, подтопление, селевые потоки и разрушение берегов,

---

[22] Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2023 году» [Электронный ресурс] // URL: https:// https://www.mnr.gov.ru/docs/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2023 (дата обращения: 20.02.2025).

[23] Анализ результативности принятых мер по экологической реабилитации водных объектов в 2012–2019 годах и истекшем периоде 2020 года, а также оценка достижения показателей, предусмотренных документами стратегического планирования, касающихся экологического состояния водных объектов : отчет аудитора Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия [Электронный ресурс] // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/957/9572511e33202b74a7abc2199bc58da9.pdf (дата обращения: 17.07.2024).

[24] Указ Президента РФ от 26.10.2023 № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 44. Ст. 7865.

вызывающие ухудшение качества вод. Возрастающее водопотребление человека, освоение территорий водосборных площадей, застройка водоохранных зон, вырубка лесов, развитие сельского хозяйства, промышленности и энергетики, а также урбанизация оказывают негативное влияние на экосистемы водных объектов[25]. В условиях возрастающего мирового дефицита пресная вода становится стратегическим ресурсом и неотъемлемой частью экологической безопасности государства.

Сегодня водная повестка заложена в основу большинства стратегических документов, регулирующих вопросы социально-экономического развития России. Вопросы дефицита и мер по сбережению и охране водных ресурсов отражены в утвержденных стратегиях экологической и национальной безопасности[26], развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 г.[27], развития Арктической зоны[28], пространственного развития[29] и экономической безопасности[30]. Вода названа беспрецедентным ресурсом, потребность в котором только возрастает, особенно в вододефицитных регионах. Она является существенным фактором, влияющим на экономическую и национальную безопасность государства.

Динамика развивающихся изменений климата, ухудшения качества вод поставила под угрозу выживаемость человека как индивида. Накапливаемые проблемы человеческого воздействия на окружающую среду, безусловно, влекут ее изменения, часть которых труднопредсказуема, что грозит утратой экологической безопасности.

---

[25] Цыренова Т. Б. Государственное управление водными ресурсами в условиях межгосударственного взаимодействия России и Монголии : дис. … д-ра полит. наук. Улан-Удэ, 2011.

[26] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400) // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351 ; Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176) // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

[27] Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 11.07.2024 № 1838-р) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://static.government.ru/media/files/TNB3oQkPRJTmDE3AMaxuTn2KRSHG9X0S.pdf (дата обращения: 29.08.2025).

[28] Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года (утв. Указом Президента РФ от 26.10.2020 № 645) // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970.

[29] Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р) // СЗ РФ. 2025. № 2. Ст. 74.

[30] Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208) // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

В озере Байкал по причине изменений климата фиксируются более позднее становление льда и более раннее освобождение от ледяного покрова. В государственном докладе о состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2023 г. отмечается, что вскрытие ото льда в южной и северной частях озера Байкал происходит на 9–15 дней, а в средней части — на 5 дней позже среднемноголетних значений[31], а в марте 2024 переход через ноль в температуре воздуха случился на 5-10 дней раньше обычного[32]. В 2024–2025 гг. зафиксирован повышенный температурный режим: средние месячные температуры воздуха оказались выше обычного[33]. Наблюдения последних лет подтверждают развитие несвойственных для экосистемы озера водорослей и замену эндемичной среды на систему, характерную для большинства озерных водоемов.

По приглашению Российской Федерации в декабре 2023 г. на Байкале работала миссия Центра и международного союза охраны природы, изучавшая состояние сохранности ОВПН «Озеро Байкал». Вопросы охраны озера рассматривались на 46-й сессии Межправительственного комитета по охране всемирного культурного и природного наследия[34].

Все это свидетельствует о пристальном внимании международного сообщества, руководства страны и Генерального прокурора Российской Федерации к вопросам сохранения вод, особенно тех, которые представляют особую ценность для настоящего и будущего поколений.

Осознание угрозы и важности сохранения качества окружающей среды способствовало интенсивному развитию системы публично-правового регулирования экологических правоотношений.

Несмотря на то, что идеи охраны природы не состоят в причинно-следственной связи с правом, оно выполняет связующую роль между

---

[31] О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2023 году : государственный доклад / ФГБУ «ВНИИ Экология». М. : ФГБУ «ВНИИ Экология», 2024. С. 9.

[32] О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2024 году : государственный доклад / ФГБУ «ВНИИ Экология». М. : ФГБУ «ВНИИ Экология», 2025. С. 150.

[33] Теплая зима 2024–2025 года угрожает Байкальским нерпам [Электронный ресурс] // Новости. — URL: https://news.mail.ru/society/64429466/ (дата обращения: 12.10.2024).

[34] См.: Хамнаев И. В. Организационно-правовой механизм охраны экосистемы озера Байкал : дис. … канд. юрид. наук. М., 2008.

обозначенными идеями и их практической реализацией. Из истории известно, что каждый практический этап в развитии мер, направленных на охрану природы, был опосредован правовыми мерами. В данном случае право облекает возникающие в обществе идеи в правовую форму, обеспечивая достижение целей охраны природы. По мнению С. С. Алексеева, формирование права по своим исходным началам носит объективно обусловленный необходимостью, социально-политической, нравственной и иной общественной потребностью в юридическом регулировании соответствующих правоотношений характер[35].

Формирование экологического права, включающего в себя природопользование, охрану окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и определенную «меру дозволения» в реализации частных прав, находящуюся в зависимом положении от соблюдения государственных, общественных интересов, свидетельствует о достижении обществом определенной степени зрелости в вопросах правового регулирования не только природопользования, но и охраны природы, формирования ее правовой ценности.

М. М. Бринчук в своих работах указывал на определенные современные концепции специального правового режима природных ресурсов. Специальный правовой режим природы и ее ресурсов является дополнительным конституционно-правовым аргументом в пользу того, что как экологическая, так и природоресурсная отрасли права являются органичной частью публичного права России[36].

Необходимо отметить, что экологическое право отличается высокой динамикой изменений: они варьируются от точечных редакций отдельных норм до системных реформ, обусловленных экологическими, экономическими и социальными трансформациями, что делает его одним из самых нестабильных элементов правовой системы.

---

[35] Алексеев С. С. Теория права. М. : БЕК, 1995. С.109.

[36] Бринчук М. М. Специальный правовой режим природных ресурсов: концепция природы как народного достояния // Экологическое право. 2021. № 6. С. 3–10.

Проведенный анализ ключевых инициатив последних пяти лет, включая масштабную реформу контрольно-надзорных механизмов («регуляторную гильотину»), а также стратегических программ, закрепляющих целевые ориентиры в области охраны окружающей среды, подтверждает устойчивую тенденцию к переоценке роли природных ресурсов. Данные документы не только актуализируют правовые инструменты, но и отражают усиление экологической повестки, подчеркивая переход от антропоцентричного подхода к признанию природы объектом самостоятельной ценности.

Если в прошлом столетии природу рассматривали как источник материального производства[37], то постепенно ее ценность возрастает и обозначается такими терминами, как «основа национального богатства»[38] и в итоге как «основа жизни и деятельности народов». Подобное определение правовой ценности закреплено в Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом поправок к Конституции РФ от 14.03.2020[39] на конституционном уровне закреплена необходимость создания благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранения уникального природного и биологического многообразия страны. Конституционно определена необходимость развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры. От содержания, идей и принципов, положенных в фундамент образования и воспитания, напрямую зависят направление совершенствования гражданского общества и перспектива развития российской государственности[40]. Обозначенные

[37] Колбасов О. С. Охрана природы по советскому законодательству. М.: Госюриздат, 1961.

[38] Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-I «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Российская газета. 1992. № 8.

[39] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

[40] Варлен М. В. Научно-образовательное пространство и суверенное будущее российского государства // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 10. С. 87–94.

поправки определяют основополагающую ценность природы как основы жизни и культуры народа, его наследия.

Во все времена в научной доктрине не утихают споры по вопросам ценностной проблематики, включая определение ценности природной среды и ее учета в правовом механизме решения экологических проблем и восстановления качества компонентов природы. Вместе с тем до настоящего времени юридическая аксиология находится еще в стадии своего становления, а фундаментальную философию ценностей применительно к государству и праву еще предстоит создавать[41]. В рамках аксиологического подхода основополагающие ценности, закрепленные в конституции государства, являют собой основные критерии оценки юридических явлений на предмет их соответствия ценностям права[42]. Ценностная система права при рассмотрении ее в виде пирамиды в верхней части будет содержать правовые цели, а в нижней части — разветвленную систему юридических прав и обязанностей, различных предписаний, постановлений, запретов. Пирамида правовых ценностей отражает иерархичность всей государственно-правовой системы[43].

Ценность всегда определяется человеческим сознанием и волей людей. По указанной причине ухудшение состояния окружающей среды способно переносить ценность естественных экологических систем на иной уровень. В этой связи возрастающий мировой дефицит запасов питьевой воды, безусловно, повышает значимость сохранения и восстановления водных объектов и качества расположенных в них вод и, как следствие, актуальность научного осмысления совершенствования механизма защиты публичных прав на благоприятную окружающую среду.

Ценностные ориентиры формируют мировоззрение и культуру поведения человека. Они создают критерии оценки явлений человеческим сознанием,

---

[41] Жуков В. Н. Введение в юридическую аксиологию (вопросы методологии) // Государство и право. 2009. № 6. С. 20–31.

[42] Михайлов С. В. Правовые ценности: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011. С. 27.

[43] Цинцадзе Н. С. Классификация и иерархия правовых ценностей в теории права // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». 2014. № 2 (130). С. 189–194.

определяют границы допустимого. В современном мире все более укрепляется естественное право, а природа обретает значение абсолютной ценности, становясь не просто ресурсом, а основой равновесия, способного обеспечить сбалансированные потребности в экономическом развитии и качестве жизни в благополучной и безопасной среде, где человек более не противопоставляется природе, а признается ее неразрывной частью. Экологическая культура, в свою очередь, определяет меру свободы человека по отношению к естественной необходимости через знание законов окружающей среды и перестройку всей человеческой деятельности на их основе[44].

В области водных правоотношений применяемый в правовом регулировании критерий ценности и приоритет публичных интересов прямо выражен в основных принципах, закрепленных в ст. 3 Водного кодекса РФ[45]. Эти принципы включают и главенствующую значимость охраны водных объектов по сравнению с их использованием, и приоритет использования в целях обеспечения населения питьевой водой перед иными видами водопользования, и публичную доступность водоемов, и закрепление федеральной формы собственности на основные водотоки, за исключением прудов и обводненных карьеров, расположенных в границах земельного участка.

Для правового регулирования охраны окружающей среды характерно единение частноправового и публично-правового начал. Этот дуализм обусловлен различием в характере правовых отношений, складывающихся в связи с использованием природных ресурсов, их оборотом и необходимостью обеспечить рациональное природопользование, позволяющее сохранить качество окружающей среды для будущих поколений. С. С. Алексеев отмечал, что сфера публичного права, к которой отнесены и экологическая, и природоресурная отрасли, в основе содержит государственные интересы, «государственные дела»,

---

[44] Виноградова Е. Г. Экологическая культура и устойчивое развитие: единство природы, общества и культуры // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2020. № 4 (28). С. 70–76.

[45] Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.05.2022) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

т.е. само устройство и деятельность государства как публичной власти, но в правовой истории исходным является частное право[46].

В своих работах Б. В. Россинский и Ю. Н. Старилов указывали, что административно-правовые нормы, определяющие необходимость соблюдения общественных интересов и устанавливающие при их нарушении различные виды правовой ответственности, создают правовую основу для публичного управления[47].

В докторской диссертации М. И. Васильевой изложены выводы о том, что публичные экологические интересы представляют собой интересы всего общества, составленные из интересов социальных групп и отдельных граждан, в поддержании качества окружающей природной среды, обеспечивающего жизнь, здоровье человека и его будущих поколений. Публичные экологические интересы включают в себя государственные интересы в той их части, которая отражает экологические интересы общества в целом[48]. Соглашаясь с мнением приведенных авторов, необходимо отметить, что в области использования и охраны водных объектов общественные интересы, интересы государства как публично-правового образования и частный интерес конкретного индивида разграничить почти невозможно. Оздоровление водных объектов, повышение качества окружающей среды как цель работы прокуроров и иных органов публичной власти в равной степени направлено на удовлетворение интересов человека, общества и государства.

Рассматривая функции государства как основные и главные направления его деятельности, обусловленные задачами государства на определенных этапах его развития и его социальным назначением, что, по мнению М. Н. Марченко, является традиционным пониманием данного термина[49], необходимо отметить, что охрана окружающей человека природной среды является постоянной органической

---

[46] Алексеев С. С. Указ. соч. С. 72.

[47] Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. 6-е изд., пересмотр. М. : Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 25.

[48] См.: Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2003.

[49] См.: Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Велби ; Проспект, 2006. С. 327.

функцией, реализуемой как во внутригосударственной правовой системе, так и в системе международных правоотношений.

Во внутригосударственной правовой системе экологические вопросы затрагивают экономические, политические, социальные, правоохранительные, экологические, административные, культурно-воспитательные направления правового регулирования, а во внешней охватывают вопросы национальной безопасности, дипломатических отношений, экономические, культурные и политические отношения с иными государствами, участие в решении глобальных, в том числе экологических, проблем.

В соответствии с определением, изложенным в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[50], «экологическая безопасность» — это собирательное понятие, включающее состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты[51].

В соответствии с Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»[52] экологическая безопасность Российской Федерации является составной частью национальной безопасности. Государственный суверенитет, экономическая самостоятельность и экологическая безопасность отражают устойчивость государственной политики и гарантируют защиту публичных интересов. В силу взаимосвязи природных процессов, являющихся основой жизни на планете, видится необходимым поддержание экологического баланса, обеспечение

---

[50] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

[51] Грачева Е. Ю., Карташов А. В. Налоговое льготирование энергоэффективности как направление экологической и налоговой политики Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) // Юрист. 2013. № 21. С. 7–11.

[52] Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

устойчивого и рационального водопользования, охраны водных объектов и защиты вод от негативного воздействия[53].

В Климатической доктрине Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 26.10.2023 № 812, в качестве одного из последствий климатических изменений обозначено глобальное перераспределение природных, в том числе водных, ресурсов и снижение относительной комфортности проживания человека в отдельных регионах Российской Федерации и за ее пределами. Природа обладает хорошим ассимиляционным потенциалом[54], а обеспеченность России водными ресурсами позволяет успешно адаптироваться к изменениям климата. Их сохранение является государственной задачей, одним из условий экологической безопасности, обеспечения суверенитета России и приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры. Для выполнения указанной задачи необходимо решение ряда проблем, к которым в том числе относятся: нерациональное использование водных ресурсов; наличие в отдельных регионах Российской Федерации дефицита водных ресурсов; несоответствие качества питьевой воды, потребляемой значительной частью населения, гигиеническим нормативам, а также ограниченный уровень доступа населения к централизованным системам водоснабжения и водоотведения.

Указанные задачи обозначены в Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р, однако на современном этапе можно отметить, что решить их пока не удалось. Состояние качества воды остается неудовлетворительным и по-прежнему не всегда отвечает нормативным требованиям. Судя по всему, этот эффект вызван воздействием множества неконтролируемых (рассредоточенных) источников загрязнения, а также источников вторичных (накопленных) загрязнений. Основное

---

[53] См.: Романова О. А. Правовая охрана поверхностных вод от загрязнения в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2008.

[54] Лунева Е. В. Категория «ассимиляционный потенциал окружающей среды» в судебной практике // Юрист. 2017. № 12. С. 38–42.

водопотребление в России (свыше 50 %) приходится на сельское хозяйство, промышленное и коммунальное водоснабжение[55].

В Стратегии экологической безопасности отмечается, что ситуация с качеством воды продолжает оставаться неблагоприятной. До настоящего времени не достигнуты показатели очистки сточных вод до установленных нормативов. Это приводит к тому, что от 30 до 40 % населения страны регулярно пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормативам, несущей повышенные риски смертности и заболеваемости.

Основные показатели использования воды в целом по Российской Федерации, по данным государственного доклада Федерального агентства водных ресурсов (Росводресурсов) за 2020–2023 гг.[56], таковы:

Год	Забор природной воды, млн м^3	Сброшено сточных вод в поверхностные водные объекты, млн м^3			
	Всего на все цели	Всего	Нормативно-очищенных	Загрязненных	Без очистки
2020	61 854,6	34 263,0	2579,8	11 796,8	1915,4
2021	64 400,9	35 569,9	2972,3	11 613,8	2012,9
2022	65 657,4	36 179,4	3204,1	11 340,9	2149,0
2023	69 131,6	37 468,7	3504,9	10 841,6	1386,2

Согласно данным Обзора состояния и загрязнения окружающей среды в РФ за 2023 г. Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, увеличилось число створов с «грязной» водой в 2022 г. по отношению к 2021 г. в Республике Бурятия и Забайкальском крае, входящих в буферную зону Байкальской природной территории, обеспечивающей водосбор озера Байкал.

В соответствии с аналогичным отчетом за 2022 г., в указанных регионах в 2021 г. по сравнению с 2020 г. фиксировалось увеличение количества створов с

[55] См.: Доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2020 году». М. : Росводресурсы, НИА-Природа, 2022.

[56] См.: Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2023 году [Электронный ресурс] // URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2023 (дата обращения 22.02.2025).

«загрязненной» водой[57].

Приведенные статистические показатели демонстрируют тревожные значения качества вод в естественных водоемах, расположенных на Байкальской природной территории. В районах расположения портов Южного Байкала (Байкала, Байкальска, Выдрино, Култука, Большого Голоустного) наблюдаются повышенные концентрации загрязняющих веществ (включая нефтепродукты, хлориды и кремний)[58].

Это связано с влиянием территориального хозяйственного комплекса населенных пунктов и активным судоходством. В целом изменение качества вод озера Байкал отмечается локально — вблизи наиболее крупных притоков озера и в районах, наиболее подверженных влиянию антропогенного фактора. Самой загрязненной по численности бактериопланктона и фитопланктона является южная и средняя части Малого Моря, которое является основной туристической местностью, не обеспеченной необходимой инфраструктурой, защищающей озеро от загрязнения. Вместе с тем охрана озера Байкал как ОВПН для России не только представляет национальный публичный интерес, но и имеет внешнеполитическое значение.

Правовая система охраны водных объектов, в соответствии с ранее поставленными целями, базируется на принципах их значимости как основы жизни и деятельности человека и важнейшего элемента окружающей среды, приоритета сохранения особо охраняемых водных объектов, целевого использования и охраны водных объектов. По виду использования первостепенным является удовлетворение питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения[59]. Также к основным принципам отнесены гласность и участие граждан и общественных объединений в вопросах водопользования, равный доступ к водным объектам и получению прав на их использование.

---

[57] См.: Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2023 год [Электронный ресурс] // Росгидромет : официальный сайт. URL: https://www.meteorf.gov.ru/upload/iblock/42b/Обзор%202023_010724.pdf (дата обращения: 28.08.2024).

[58] О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2024 году : государственный доклад / ФГБУ «ВНИИ Экология». М. : ФГБУ «ВНИИ Экология», 2025. С. 19 – 20.

[59] См.: Романова О. А. Указ. соч.

В систему управления водными ресурсами заложен бассейновый подход, предусматривающий комплексное регулирование водных отношений в границах бассейновых округов, исходя из взаимосвязи водных объектов с ГТС, особенностей режима, их физико-географических и морфометрических характеристик. Комплексное планирование проведения мероприятий, направленных на оздоровление водных объектов, базируется на научно обоснованных данных об их состоянии и разделении компетенций между органами государственной власти и органами местного самоуправления по осуществлению управления водными ресурсами и выполнению водохозяйственных мероприятий, а также распределении полномочий по контролю и надзору за исполнением водного законодательства. Организационно-правовой механизм охраны и использования водных объектов представляет собою систему управления и правового регулирования, которая базируется на бассейновом принципе, обусловленном физико-географической и гидрологической спецификой поверхностных вод как природного объекта.

Указанный принцип заложен как в систему управления водными ресурсами, планирования мероприятий по восстановлению экологических систем, так и в молодую и еще формируемую систему межрегиональных природоохранных прокуратур, действующих на правах прокуратур субъектов. Первоначально была образована Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура. Амурская и Байкальская межрегиональные природоохранные прокуратуры были созданы в 2017 г., а возможное создание в Арктическом бассейне Полярной прокуратуры еще обсуждается.

Становление такой «молодой» системы межрегиональных природоохранных прокуратур представляет отдельный интерес в связи с тем, что география их деятельности покрывает не всю государственную территорию, но имеет тенденцию к расширению.

В своих работах А. А. Демичев высказывался о необходимости создания межрайонных природоохранных прокуратур в каждом субъекте с обязательным включением всех таких прокуратур в систему межрегиональных прокуратур и

обосновывал целесообразность создания Главной природоохранной прокуратуры, аналогичной Главной военной прокуратуре[60].

Развитие системы природоохранных прокуратур и повышение приоритетности природоохранной деятельности прокуроров обусловлены результатами анализа статистических данных, которые свидетельствуют о росте числа нарушений в сфере охраны окружающей среды и накоплении экологических проблем[61].

Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регулирующего использование и охрану водных объектов, как и законодательства, устанавливающего режим охраны ОВПН, к которым отнесено озеро Байкал с прилегающей территорией, еще находится на стадии становления. Вместе с тем интенсивность развития экологических проблем, связанных с деградацией и разрушением водных экологических систем, детерминирует необходимость его научного исследования, выявления проблем и поиска решений, которые позволят укрепить и систематизировать работу прокуроров по защите публичных интересов в области охраны и использования водных объектов.

Вопросы эффективности механизма охраны водных объектов выходят за рамки научных дискуссий и представляют комплексную междисциплинарную проблему, охватывающую экологические, экономические, социальные аспекты, требующие достижения баланса интересов, основанного на научных знаниях. Прокурор является специфическим субъектом указанного механизма, обеспечивающим режим законности иных субъектов.

Деятельность прокуратуры по защите публичных интересов также находится на стадии формирования и развития. Обособленный статус прокуратуры, который

---

[60] Демичев А. А. Природоохранная деятельность органов прокуратуры // Экологическое право. 2018. № 3. С. 17–19.

[61] По данным сводных отчетов Генеральной прокуратуры РФ по форме «ОН» за 2014–2024 гг., если в 2014 г. было выявлено 255 тыс. нарушений, то в последующие годы их количество увеличивалось: в 2018 г. — 278 тыс., в 2022 г. — 292 тыс., в 2023 г. — 298 тыс., в 2024 г. — 295 тыс. нарушений (см. доклад Генерального прокурора в Совете Федерации ФС РФ) // URL: https://epp.genproc.gov.ru/upload/iblock/81c/bwebhw38l5w8k6w3qg9khc8t7fs8nyvq/2025.04.01%20Доклад%20Генпрокурора.doc (дата обращения 09.09.2025).

закреплен в системе органов публичной власти Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», предопределяет особый подход и специфические методы в защите публичных интересов и достижении состояния законности.

Цели и задачи, которые ставятся перед прокуратурой как субъектом защиты публичных прав на использование и охрану водных объектов, являются необходимыми элементами социально-экономического развития и защиты экологической безопасности страны[62]. Как указывал Т. А. Ашурбеков, национальная безопасность — это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое обеспечивает соблюдение конституционных прав и свобод, гарантирует достойное качество и уровень жизни граждан, а также способствует суверенитету, территориальной целостности и устойчивому развитию Российской Федерации. Все эти аспекты безопасности непосредственно относятся к компетенции и деятельности органов прокуратуры[63].

Исходя из закрепленного за органами прокуратуры функционала, включающего защиту прав человека на благоприятную окружающую среду и публичного интереса в сохранении экологических систем водных объектов, в условиях возрастающего дефицита воды и климатических изменений в обозримой перспективе потенциал прокуратуры будет не просто востребован, но и начнет расти и усиливаться дополнительными компетенциями.

Теоретические и законодательные основы деятельности прокурора по обеспечению правопорядка и защите публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов базируются на исторически сложившейся роли прокурора и назначении государства в выявлении, закреплении и обеспечении общезначимых публичных интересов.

---

[62] В. Н. Исаенко указывал, что определение сущности деятельности целесообразно начинать с выяснения ее целей и задач, так как целеполагание – это смыслообразующее содержание практики, состоящее из формирования цели и ее воплощения. Исаенко В.Н. Цели, задачи, сущность государственного обвинения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2010. № 6. С. 23 – 29.

[63] Ашурбеков Т. А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 242.

Прокурор на протяжении веков осуществлял надзор за исполнением законов на территории государства как «око государево» и «стряпчий в делах государственных». В свою очередь государство, выражая свои интересы в политике, обуславливает их интересами граждан и общественных объединений. Баланс публичных и частных интересов характеризует современное взаимодействие личности, общества и государства и предопределяет меру дозволения каждого, а также меры по их защите.

Ретроспективный анализ деятельности прокурора показывает расширение его полномочий по защите публичных интересов по мере возрастания соответствующей потребности в сферах, где уже возникала особая криминогенная обстановка, которая влечет угрозу национальным интересам. В арбитражном процессуальном законодательстве Федеральным законом от 28.06.2014 № 186-ФЗ компетенция прокурора дополнена полномочиями по направлению исков об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения. Федеральный закон от 01.07.2021 № 282-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» расширил процессуальные полномочия прокуроров в области оспаривания сделок, совершенных с нарушением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в сфере государственного оборонного заказа, и применения последствий недействительности таких сделок. Прокурорам предоставлены полномочия на обращение с иском о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в результате совершения указанных сделок.

Федеральным законом от 07.10.2022 № 387-ФЗ внесены изменения в ст. 52 АПК РФ и ст. 45 ГПК РФ, которыми прокурору предоставлено право по своей инициативе или инициативе суда вступать для дачи заключения в рассматриваемое судом гражданское дело, если инициированный спор связан с нарушением законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, а также иного непосредственно с ним сопряженного

законодательства или возник из мнимой или притворной сделки, совершенной с нарушением законодательства, устанавливающего специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств.

Анализ тенденции расширения компетенции прокуратуры показывает, что нормативно закрепляются дополнительные полномочия именно в защиту публичных интересов в наиболее проблемных сферах.

Вместе с тем полномочия прокуроров по защите публичных интересов в сфере охраны окружающей среды в арбитражном и гражданском процессуальном законодательстве до настоящего времени не закреплены.

Именно возрастающая актуальность экологических правоотношений, обусловленная экологическим кризисом, климатическими изменениями, возрастающим дефицитом чистой питьевой воды, показывает необходимость усиления внимания прокуроров к вопросам охраны окружающей среды, а также эффективного использования мер прокурорского реагирования и способов судебной защиты нарушенных прав в целях обеспечения необходимого уровня законности.

Интересы Российской Федерации и стратегические приоритеты ее государственной политики определяют и основные направления природоохранной деятельности прокуратуры.

«Экологические права граждан» в контексте деятельности российской прокуратуры представляют собой многомерное понятие, которое охватывает широкий спектр прав в области природопользования, обеспечения качества окружающей среды, охраны жизни и здоровья граждан. По сути, это совокупность требований, которые гражданин может предъявлять государству для обеспечения благоприятных условий жизни[64].

[64] Данное понятие подробно раскрыто в 2002 г. в диссертационном исследовании Д. Г. Добрецова. Он отмечал, что экологические права являются составным элементом комплекса прав и свобод человека и гражданина, закрепленных многочисленными международными и внутригосударственными правовыми актами. Эти права относятся к одной из наиболее значимых категорий прав, надзор за соблюдением которых составляет содержание деятельности прокуратуры. См. : Добрецов Д. Г. Прокурорский надзор как средство защиты экологических прав человека и гражданина : дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. С. 15–60.

Под термином «деятельность» понимаются занятия, труд, работа, направленная на достижение не любых, а полезных, нужных обществу, конкретным лицам или группе лиц результатов[65].

Раньше в научной литературе использовалось понятие «природоохранительная деятельность прокуратуры», которое впоследствии трансформировалось в категорию «природоохранная деятельность». Выводы о природоохранительной деятельности прокуратуры содержатся в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук рязанского межрайонного природоохранного прокурора А. А. Агеева (1998 г.)[66] и в диссертационном исследовании В. П. Виноградова (1999 г.)[67]. Понятие природоохранной деятельности прокуратуры раскрыл в докторской диссертации А. Ю. Винокуров, обозначив, что это не любая деятельность, а общественно полезная, созидательная, востребованная людьми и приводящая к положительным результатам[68].

Исходя из указанных понятий, можно вывести определение деятельности прокурора по защите публичных интересов в области использования и охраны водных объектов как общественно полезной деятельности, нацеленной на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности в области использования и охраны водных объектов, а также на защиту публичных интересов и прав граждан, приводящей к положительным результатам, способствующим оздоровлению окружающей природной среды и экологической безопасности населения.

По мнению С. И. Баскаковой важную роль в обеспечении законности играют меры превентивного характера, основной потенциал которых заключается в надзоре за исполнением законов и законностью правовых актов, позволяющем как

---

[65] Винокуров А. Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 35.

[66] См.: Агеев А. А. Природоохранная деятельность органов прокуратуры Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 1998.

[67] См.: Виноградов В. П. Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

[68] Винокуров А. Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 251.

предотвратить нарушения, так и обеспечить защищенность от опасных природных явлений[69].

Законность сегодня как никогда является необходимым условием стабильного функционирования Российского государства и его правовой системы, призванной обеспечить приоритет прав и свобод граждан, правовое равенство и свободную конкуренцию субъектов предпринимательства, взаимную ответственность государства и личности, неотвратимость наступления негативных юридических последствий в случае совершения противоправных деяний[70].

Особый арсенал полномочий при осуществлении надзора за исполнением законов, координации деятельности правоохранительных органов, а также защите прав в различных видах судопроизводства указывает на весомый вклад деятельности прокурора в обеспечение правопорядка, а также защиту интересов государства и общества.

Специфика деятельности прокурора по обеспечению неукоснительного исполнения законов в сфере использования и охраны водных объектов заключается в ее комплексном характере, определяемом Конституцией РФ, Законом о прокуратуре, процессуальным законодательством, в котором органам прокуратуры предоставлен широкий перечень полномочий по защите прав и интересов в судебном порядке (в рамках конституционного, гражданского, административного, арбитражного и уголовного судопроизводства, включая производство по делам об административных правонарушениях).

Именно прокурору в целях укрепления законности предоставлен специфический надзорный арсенал полномочий на досудебной стадии, а также уникальный состав ненадзорных полномочий, включающих инициирование, вступление в дело, рассматриваемое судом, и участие в судебном разбирательстве в целях защиты прав и интересов человека и гражданина, неопределенного круга лиц, выражающих совокупный интерес, присущий как обществу в целом, так и

---

[69] Баскакова С. И. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране и использовании водных объектов : метод. пособие / Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2009. С. 6.

[70] Зубарев С. М. Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 9. С. 47–58.

входящему в него конкретному индивиду, а также в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. В 2021 г. Закон о прокуратуре был дополнен пунктом 3.1 статьи 1, согласно которой интересы страны в иностранных и международных судах представляет исключительно Генеральная прокуратура РФ, что усилило полномочия по представительству и защите интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах).

Прокуратура в целях обеспечения верховенства закона также наделена компетенцией по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, возбуждению дел об административных правонарушениях, проведению административного расследования и осуществлению уголовного преследования.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[71] прокуроры участвуют в правотворчестве и наделены правом законодательной инициативы. Согласно положениям, выносимым на защиту в докторской диссертации Т. И. Отческой, прокурор, выполняя функции надзора за соблюдением законов о правах и свободах человека и гражданина, предпринимателя, защиты права частной и государственной собственности, раньше, чем другие правоохранительные органы, может обнаружить несовершенство законодательства, его пробелы и противоречия[72].

В этой связи он должен оказывать влияние на нормотворчество и правоприменительную практику.

Прокуратура нацелена на обеспечение состояния законности и защиту прав граждан от затоплений, подтоплений, наводнений, селевых потоков, разрушений,

---

[71] СЗ РФ. 2021. № 52 (ч.1). Ст. 8973.

[72] См.: Отческая Т. И. Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства (по законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья) : дис. … д-ра юрид. наук. Рязань, 2003.

связанных с поднятием уровня вод, на одних территориях и на защиту источников водоснабжения населения и их гидрологического режима в условиях засухи и малой водности на других. При этом защита данных прав не может быть отделена от защиты самих водных объектов и их экологических систем, качества вод как гаранта прав граждан на благоприятную окружающую среду.

В соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора РФ от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере»[73] важнейшей задачей надзорной деятельности считается реализация установленного статьей 42 Конституции РФ права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Прокуроры уделяют приоритетное внимание фактам нарушения условий водопользования, сбросов неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод, размещения выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств, ограничения беспрепятственного доступа граждан к водоемам общего пользования[74]; в административном порядке оспаривают бездействие органов и понуждают к надлежащей реализации имеющихся компетенций, оспаривают нормативные правовые акты, действия и решения, негативно влияющие или создающие угрозу такого влияния на водные объекты. Значительная работа ведется по истребованию земель водного фонда из чужого незаконного владения, оспариванию незаконно возникших прав на земли водного фонда, снятию с кадастрового учета земельных участков, образованных с нарушением земельного и водного законодательства.

Системный сбор и анализ сведений, характеризующих состояние законности в экологической сфере, позволяют прокурору повысить эффективность превентивных мер, добиваясь снижения негативного воздействия на компоненты

[73] Законность. 2021. № 6.

[74] Мальханова, Е. В. Защита прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов // ГлаголЪ правосудия, 2024. № 1. С. 63.

природы[75].

В целях реализации комплексного управления водным фондом по бассейновому принципу Водным кодексом РФ предусмотрено формирование СКИОВО; осуществление деятельности бассейновых советов, вырабатывающих рекомендации, учитываемые в том числе при формировании СКИОВО, установлении целевых показателей качества воды в водных объектах, формировании перечня водохозяйственных мероприятий, определении лимитов изъятия водных ресурсов и лимитов сброса сточных вод, основных целевых показателей уменьшения последствий негативного воздействия вод и проведении других мероприятий. Бассейновый совет имеет право запрашивать в установленном порядке материалы по вопросам, относящимся к его полномочиям, а значит, получать и анализировать информацию о реализации рекомендаций, исполнении СКИОВО.

Для сохранения экосистем водных объектов и рационального использования водных ресурсов утверждаются СКИОВО; разрабатываются нормативы допустимого воздействия на водные объекты, учитывающие региональные особенности и индивидуальные характеристики водных объектов, правила использования водохранилищ; формируется единая информационно-аналитическая система управления водохозяйственным комплексом на основе Российского регистра ГТС и государственного водного реестра.

По мнению М. С. Ющенко, СКИОВО можно отнести к документам стратегического планирования. Вместе с тем в федеральной целевой программе «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» механизм реализации комплексных схем охраны и использования природных ресурсов Байкальской природной территории только упоминался, а комплексная схема охраны и использования

[75] Такая предупредительная модель взаимодействия с хозяйствующими субъектами в полной мере соответствует Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р // СЗ РФ. 2024. № 1 (ч. IV). Ст. 285.

природных ресурсов этой территории в 2003 г. была разработана, но так и не утверждена[76].

В ранее действовавшем водном законодательстве бассейновые советы наделялись ролью координационных органов в рамках бассейновых соглашений. Рекомендации советов должны были учитываться в обязательном порядке при принятии важнейших управленческих решений[77].

Действующее законодательство ослабило функцию указанных органов, не предусмотрев равнозначного альтернативного варианта, способного обеспечить координационную роль в условиях неоспоримой важности сохранения водных объектов и необходимости принятия комплексных решений в пределах бассейна, куда входят разные субъекты Российской Федерации.

Следует отметить, что о необходимости координации принимаемых решений в области использования и охраны водных объектов также свидетельствуют постоянно «плавающее» разграничение[78] полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также право субъектов Российской Федерации наделять органы местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов полномочиями Российской Федерации по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности.

В состав бассейновых советов включаются представители федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений и общин коренных

---

[76] Ющенко М. С. Указ. соч. С. 19.

[77] Боголюбов С. А., Кичигин Н. В., Пономарев М. В. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2007. С. 124.

[78] Имеются в виду перераспределение, исключение, расширение полномочий изменениями, вносимыми, например, федеральными законами от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”»; от 25.12.2023 № 657-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 24.04.2020 № 147-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий»; от 28.04.2023 № 150-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации[79].

От федеральных органов исполнительной власти в бассейновый совет включаются представители Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства по недропользованию, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федерального агентства морского и речного транспорта, Федерального агентства по рыболовству, Министерства энергетики Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Председателем бассейнового совета является руководитель соответствующего территориального органа Федерального агентства водных ресурсов. Органы и организации прокуратуры Российской Федерации в составе совета не поименованы. При этом бассейновые округа являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов и состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. Для каждого бассейнового округа на срок не менее 10 лет на основе количественных и качественных показателей состояния водных ресурсов и водохозяйственных мероприятий формируется СКИОВО. В Российской Федерации устанавливается 21 бассейновый округ. Все бассейновые округа и их названия закреплены ст. 28 Водного кодекса РФ.

СКИОВО отведена ключевая роль в регулировании водных отношений, под которыми мы в соответствии с ч. 2 ст. 1 Водного кодекса РФ понимаем отношения по использованию и охране водных объектов. СКИОВО включают необходимые параметры водопользования и гидрологические ограничения, необходимые для сохранения качества вод и естественного восстановления водных экологических систем, а также необходимые мероприятия для обеспечения социально-

[79] Постановление Правительства РФ от 30.11.2006 № 727 «О порядке создания и деятельности бассейновых советов» // СЗ РФ. 2006. № 49 (ч. II). Ст. 5224.

экономического развития России на ближайшую перспективу. СКИОВО можно отнести к документам стратегического планирования и контроля. Процедура введения их в действие включает обязательное получение положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Данные мероприятия составляют основу для планирования водоохранных действий, направленных на снижение антропогенного воздействия. Необходимо отметить, что, по данным ЮНЕСКО, 90 % стихийных бедствий связаны с водой. Вода помимо стихии, дающей источник жизни, обладает и разрушительной силой[80]. Эффективная реализация СКИОВО позволяет защитить и природу, и человека.

Масштаб нарастающих проблем в области водных правоотношений показывает, что необходим согласованный комплекс действий, включающий меры финансовой поддержки, изменение тарифной политики в области водопользования, улучшение планирования и обеспечение согласованности СКИОВО с программами социально-экономического развития регионов, федеральными и региональными программами. Правовое регулирование экологического контроля должно быть «замкнуто» на экономический механизм обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей природной среды и разумного природопользования[81].

Автор считает необходимым предложить совершенствование законодательства, обеспечивающего усиление роли бассейновых советов и прокурора в планировании и контроле исполнения запланированных водохозяйственных мероприятий, безопасности ГТС и соблюдении режима использования береговых и водоохранных зон водных объектов. Это позволит обеспечить устойчивое воспроизводство водных ресурсов и предотвратить аварии на ГТС.

---

[80] Water and Climate Change : The United Nations World Water Development Report 2020. P. 43.

[81] См.: Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: дис….. д-ра юрид. наук. М. 1992.

Выполнение указанных мер нуждается в согласованности действий органов, участвующих в управлении водными ресурсами, эффективном надзоре за исполнением законов, определяющих соответствующий категории водных объектов природоохранный режим, сокращении антропогенного воздействия на водные объекты и их водосборные территории, предотвращении деградации водотоков; охране подземных водных объектов в целях обеспечения неистощимого водопользования.

Согласно выводам Отчета о работе направления аудита природопользования и АПК Счетной палаты Российской Федерации в 2024 г., имеются нерешенные проблемы, связанные с безопасностью ГТС и загрязнением водных объектов, особенно на Дальнем Востоке. Отметим, что буферная зона Байкальской природной территории, включающая водосборную площадь озера Байкал, находится в Дальневосточном федеральном округе. Счетная палата также указала, что в региональных бюджетах зачастую отсутствуют средства на эксплуатацию ГТС, а также не определены их балансодержатели, что повышает риски аварий и увеличивает затраты на ликвидацию последствий. Проблемы в сфере водоснабжения не могут быть решены только за счет федерального финансирования. Необходим комплексный подход, включающий меры государственного регулирования и совершенствование инвестиционных программ водоснабжающих организаций[82].

По данным Отчета аудитора Счетной палаты за 2012–2019 гг., контроль и надзор за реализацией субъектами Российской Федерации мероприятий по минимизации источников негативного воздействия на водные объекты не осуществляются. Указанные мероприятия в большинстве случаев не выполняются или выполняются не полностью. Часть мероприятий по экологической реабилитации водных объектов, реализуемых в субъектах Российской Федерации,

[82] Отчет о работе направления аудита природопользования и АПК Счетной палаты Российской Федерации в 2024 году [Электронный ресурс] // URL: https://ach.gov.ru/reports/report_2024 (дата обращения: 12.03.2025).

не соответствуют мероприятиям СКИОВО, что влечет недостижение их показателей[83].

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) рассматривает рекомендации бассейновых советов и уполномочено внести изменения в проекты СКИОВО. Однако такие рекомендации могут быть и отклонены. Обозначенный порядок учета мнения бассейновых советов может быть изменен в случае нормативного усиления их значения в системе органов управления использованием и охраной водных объектов и веса их рекомендаций, в том числе посредством введения согласительной процедуры утверждения СКИОВО.

Необходимо также отметить, что до принятия Федерального закона от 25.12.2023 № 657-ФЗ предусматривалось, что СКИОВО являются обязательными для органов государственной власти и местного самоуправления, но с 2025 г. соответствующие положения не предусматривают обязательность СКИОВО и заложенных в них мероприятий.

Определяя правовую природу понятия водохозяйственных мероприятий, обозначим, что под понятием экологических мероприятий, вытекающих из понятия водохозяйственной деятельности, Д. О. Сиваковым подразумеваются регулируемые правом изучение, использование, охрана (включая восстановление) водных объектов, а также предотвращение и ликвидация последствий негативного воздействия вод[84]. В последующем это определение было введено в Водный кодекс РФ Федеральным законом от 01.05.2022 № 122-ФЗ[85].

Включение в СКИОВО данных мероприятий и финансовых ресурсов, необходимых для их выполнения, позволяло на 10 лет планировать бюджетное обеспечение и выполнение мероприятий, направленных на улучшение качества вод.

---

[83] Анализ результативности принятых мер по экологической реабилитации водных объектов в 2012–2019 годах и истекшем периоде 2020 года, а также оценка достижения показателей, предусмотренных документами стратегического планирования, касающихся экологического состояния водных объектов : отчет аудитора Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия [Электронный ресурс] // URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/957/9572511e33202b74a7abc2199bc58da9.pdf (дата обращения: 17.07.2024).

[84] См.: Сиваков Д. О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М. : ИЗиСП, Юриспруденция, 2012.

[85] Федеральный закон от 01.05.2022 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 18. Ст. 3008.

В Правила разработки, утверждения и реализации СКИОВО были внесены корреспондирующие изменения, утвержденные постановлением Правительства РФ от 11.07.2024 № 936 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», которые исключили из СКИОВО перечень водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, направленных на их сохранение и восстановление, обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственных систем в границах речного бассейна и достижение целевых показателей качества воды в водных объектах, а также предполагаемый объем необходимых для реализации СКИОВО финансовых ресурсов.

Указанные правовые изменения существенно ослабляют значение СКИОВО в регулировании водных отношений. Данные выводы подтверждает и анализ судебной практики по искам о признании бездействия должностных лиц, выразившегося в неисполнении мероприятий, включенных в СКИОВО.

По многочисленным искам прокуроров органы государственной власти понуждались к исполнению плановых мероприятий по охране, расчистке и реабилитации водных объектов, защите территорий от негативного воздействия вод, а также внесению водохозяйственных мероприятий в СКИОВО.

Решением Ленинского районного суда г. Нижнего Тагила Свердловской области от 03.10.2023, оставленным без изменения апелляционной и кассационной инстанцией, Нижнетагильский межрайонный природоохранный прокурор просил признать незаконным бездействие Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области, выразившееся в том числе в ненаправлении предложений о внесении изменений в СКИОВО в части проведения водоохранных мероприятий по локальному изъятию иловых отложений водного объекта — Авроринского водохранилища — в Федеральное агентство водных ресурсов[86].

[86] Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 13.03.2024 № 88а-4913/2024 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». URL: https://7kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=28047783&delo_id=43&new=0&text_number=1 (дата обращения: 28.11.2024).

По искам Братского, Ангарского, Западно-Байкальского межрайонных природоохранных прокуроров, входящих в структуру Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры, действующей по бассейновому принципу, судами признавалось бездействие по неисполнению мероприятий СКИОВО незаконным[87].

Аналогичные решения вынесены и в отношении иных водных объектов Ангаро-Байкальского бассейна[88]. Выявленные факты длительного неисполнения предусмотренных указанной схемой мероприятий не только негативно сказывались на состоянии водных объектов, но и влияли на критерии защищенности населения от воздействия вод.

Возможность достижения целевых показателей деятельности по охране вод обеспечена прокурором путем судебного понуждения соответствующих органов к исполнению предусмотренных СКИОВО мероприятий, а по ряду исков — к корректировке СКИОВО и мероприятий, невозможных к реализации в связи с изменением гидрологической обстановки региона в результате масштабных паводков.

Необходимо отметить, что суды и иных субъектов при рассмотрении исков прокурора указывали на обязательность СКИОВО[89].

---

[87] Решением Иркутского районного суда Иркутской области от 02.12.2024 удовлетворено административное исковое заявление Западно-Байкальского межрайонного природоохранного прокурора и признано незаконным бездействие Министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области, выразившееся в невыполнении мероприятия, предусмотренного СКИОВО. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 05.03.2025 № 33а-1985/2025 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». URL: https://oblsud--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=69972642&delo_id=42&new=0&text_number=1 (дата обращения 08.05.2025).

[88] См.: кассационные определения Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 30.09.2021 № 88А-16522/2021 по делу № 2а-990/2020 ; от 09.09.2021 № 88А-15441/2021 ; от 22.09.2021 № 88а-16166/2021 по делу № 2а-437/2020 ; от 12.08.2021 № 88А-12886/2021 // ИС ГАС «Правосудие» [Электронный ресурс]. URL: https://8kas.sudrf.ru/ (дата обращения 28.11.2024) ; апелляционное определение Иркутского областного суда от 07.06.2023 № 33а-3025/2023 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». URL: https://oblsud--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=51657271&delo_id=42&new=0&text_number=1 (дата обращения: 28.11.2024).

[89] Ленинский районный суд г. Краснодара 4 августа 2023 г. признал незаконными действия заместителя министра природных ресурсов Краснодарского края, связанные с выдачей разрешений на изъятие донного грунта из рек Сочи, Кудепста, Аше и Шахе, как нарушающие положения СКИОВО, которые указывают на негативное влияние изъятия русловых наносов на экосистемы рек и побережья, влекущие усиление эрозии, увеличение площади затопления, снижение уровня подземных вод, сокращение галечного материала на пляжах Черноморского побережья. При признании данных решений незаконными суд применил нормы материального права, предусматривающие, что СКИОВО являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления (ч. 5 ст. 33 Водного кодекса РФ) (апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 05.03.2024 по делу № 33а-7126/2024 // ИС ГАС «Правосудие». URL: https://kraevoi--

Приведенный обзор судебной практики показывает значимость положений об обязательности СКИОВО для органов государственной власти, органов местного самоуправления для выполнения водохозяйственных мероприятий. Также анализ судебных актов свидетельствует о том, что основным органом, осуществляющим надзор за исполнением законов, регламентирующих обязательное исполнение мероприятий, включенных в СКИОВО, и, как следствие, за обоснованностью принимаемых управленческих решений в области использования и охраны водных объектов, а также защиту интересов, нарушаемых действиями (бездействием) и принимаемыми решениями органов власти, является прокуратура.

В условиях внесенных изменений в правовое регулирование планирования и осуществления водохозяйственных мероприятий усматривается необходимость в дополнительной регламентации взаимодействия органов, реализующих функции в области использования и охраны водных объектов, учета ими СКИОВО, в том числе при принятии решений и территориальном планировании, утверждении федеральных и региональных программ, включающих финансирование водохозяйственных мероприятий[90].

Кроме того, целесообразно включение в состав бассейнового совета органов прокуратуры, особенно межрегиональных природоохранных прокуратур, образованных по бассейновому принципу, одними из основных задач которых являются предупреждение нарушений законов и надзор за исполнением законов, регулирующих использование и охрану водных объектов, а также защиту населения от негативного воздействия вод.

---

krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_uid=5dce4332-ab67-4abc-9637-238001898c23&_deloId=42&_caseType=0&_new=0&_doc=1&srv_num=1&_hideJudge=0 (дата запроса: 04.04.2024)).

[90] Данный вывод согласуется с мнением В. Б. Агафонова, В. К. Быковского, Г. В. Выпхановой, Д. О. Сивакова и других авторов о том, что роль бассейновых советов в выработке превентивных рекомендаций и управлении водными ресурсами должна быть более юридически значимой, в связи с чем целесообразно усилить их правовой статус в части принятия решений, связанных с использованием и охраной водных объектов на территории соответствующего бассейна, установив в Водном кодексе РФ конкретные полномочия бассейновых советов. Для реализации таких полномочий необходимо разработать регламент работы бассейновых советов и их взаимодействия с органами государственной власти. См.: Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. М. : Норма, Инфра-М, 2014.

Бассейновые советы не поднадзорны прокуратуре, как и Администрация Президента, Совет Безопасности, суды, Счетная палата и др. Эти органы выполняют важные государственные функции, направленные на защиту основных ценностей. Несмотря на отсутствие прокурорского надзора, взаимодействие между прокуратурой и данными органами стало необходимым условием для эффективной правоприменительной деятельности. В ходе такого взаимодействия прокуратура получает информацию о нарушениях, что способствует их своевременному пресечению, осуществляет межведомственное взаимодействие с большей частью обозначенных органов, входит в состав комиссий, участвует в заседаниях и принимаемых в рекомендательной форме решениях. Установление и правовое регулирование взаимодействия органов прокуратуры с бассейновыми советами позволит усилить действие выдаваемых рекомендаций, обеспечить включение действительно необходимых мероприятий в СКИОВО, улучшить обмен информацией, связанной с охраной водных объектов, на паритетных началах в целях предупреждения нарушения и научно обоснованного планирования, опирающегося на реальную водохозяйственную обстановку. Прокурорское взаимодействие рассматривается как добровольное и равноправное сотрудничество с другими субъектами права[91], а его суть заключается в объединении усилий, во взаимосогласованной, упорядоченной деятельности названных органов для достижения общей цели[92].

Указанное, с учетом надведомственной и координирующей роли прокурора позволит обеспечить взаимодействие органов, включенных в состав бассейнового совета, не только на стадии выработки рекомендаций, но и на стадии включения в СКИОВО мероприятий, необходимость которых подтверждена анализом состояния законности на соответствующей территории, предупреждение нарушений, комплексный надзор за своевременной реализацией мероприятий,

---

[91] Джиоев С. Х. Взаимодействие региональных органов прокуратуры и конституционных (уставных) советов: понятие и формы // Актуальные проблемы российского права. 2025. №9. С. 168.

[92] См.: Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М. : Юрайт, 2012. С. 935.

включенных в СКИОВО[93], в том числе их финансирования. Арсенал полномочий прокуроров может повысить юридическую силу рекомендаций бассейновых советов в тех случаях, когда принятие рекомендованных мер действительно является необходимым в целях прогнозирования, выявления, анализа и предупреждения нарушений закона и защиты интересов граждан, общества и государства.

Кроме того, необходимо отметить, что участие прокурора в деятельности бассейновых советов позволит повысить эффективность организации надзора за реализацией уполномоченными органами превентивных мер, позволяющих предотвратить нарушения до их совершения, влиять на состав мероприятий, включаемых в СКИОВО, а надведомственная роль органов прокуратуры будет способствовать организации взаимодействия органов, входящих в состав бассейновых советов.

В качестве сравнительного анализа и для подтверждения эффективности роли прокурора в коллегиальных совещательных органах можно привести примеры участия представителя Генеральной прокуратуры РФ в Совете Безопасности РФ, совете при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах, а также в Межведомственной комиссии по историческому просвещению — координационном и совещательном органе при Президенте РФ. Участие в указанных органах позволяет увеличить эффективность вырабатываемых мероприятий, их финансирования и исполнения, а также скоординировать действия сопричастных к осуществлению вырабатываемых рекомендаций органов и повысить юридическую силу и исполнимость вырабатываемых рекомендаций.

В соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора РФ от 15.04.2021 № 198, важнейшей задачей надзорной деятельности считается реализация установленного статьей 42 Конституции РФ права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и

[93] Мальханова, Е. В. Бассейновый принцип организации и деятельности прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2025. № 6. С. 156.

возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Прокуроры уделяют приоритетное внимание фактам нарушения условий водопользования, сбросов неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод, размещения выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств, ограничения беспрепятственного доступа граждан к водоемам общего пользования, а также надзору за исполнением законодательства при расходовании бюджетных средств на реализацию водохозяйственных мероприятий. В целях оперативного выявления участков загрязнения водоемов и своевременной организации мер по его ликвидации прокуроры по мере возможности применяют новейшие технологические средства и цифровые ресурсы, данные аэрофотосъемки и космического мониторинга.

Участие в бассейновых советах позволит обеспечить системный сбор и анализ сведений, характеризующих состояние законности в сфере использования и охраны водных объектов, повысить эффективность превентивных мер, добиться снижения негативного воздействия.

Соглашаясь с выводами К. И. Амирбекова о том, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствует конституционная доктрина, которая основывалась бы на глубоких конституционных правовых научных разработках о прокуратуре, ее статусе, структуре и назначении[94], полагаем необходимым формирование теоретических положений и практических рекомендаций для определения места прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны и использования водных ресурсов в системе государственного правового регулирования, контроля и надзора за рациональным использованием и охраной водных экологических систем.

Имеется целый ряд проблем общего плана, требующих реализации масштабных мероприятий текущего и долгосрочного характера в области совершенствования организации водопользования. Очевидно, что и в настоящее

[94] Амирбеков К. И. Конституционная доктрина о статусе, структуре и функциях прокуратуры России в современных условиях // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 7. С. 23–27.

время, и в перспективе в первую очередь необходимо решать проблемы, имеющие место в конкретных водохозяйственных бассейнах страны, которые затрагивают многоаспектные вопросы восстановления экологических систем водных объектов, обеспечения рационального использования с учетом взаимосвязи и трансграничности водных объектов, защиты населения от негативного воздействия вод и его обеспечения качественным водоснабжением в питьевых и хозяйственно-бытовых целях, удовлетворения возрастающей потребности в развитии рекреационного потенциала, доступности и транспортного сообщения без ущерба водным объектам. Указанные вопросы предопределяют перспективу развития системы межрегиональных природоохранных прокуратур по бассейновому принципу для комплексности надзора за исполнением законов и организации взаимодействия с органами, участвующими в управлении водными ресурсами в конкретном бассейновом округе.

Водным кодексом РФ закреплены требования по реализации мероприятий по охране водных объектов при проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации ГТС. Архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация зданий, строений, сооружений, проведение строительных, дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ в водных объектах и в их водоохранных зонах, в границах особо ценных водно-болотных угодий также требуют принятия мер по охране водных объектов и компенсации оказываемого негативного воздействия. Указанные положения свидетельствуют о необходимости анализа прокурором документов территориального планирования, утвержденной градостроительной документации на предмет соответствия водному законодательству.

Обозначенный в Водном кодексе РФ приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения обусловливает необходимость использования защищенных от загрязнения и засорения поверхностных водных объектов и подземных водных объектов, пригодность которых для названных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений. Ценностный показатель водных экосистем по

природным критериям и необходимости использования для удовлетворения нужд человека и государства необходимо учитывать при планировании работы прокуратур.

Вышеизложенные выводы по существу проведенного исследования подчеркивают приоритеты в работе прокуроров, важность обеспечения качества вод в целях защиты публичных интересов, обеспечения социальных прав граждан, защиты жизни и здоровья, а также целесообразность четкой организации взаимодействия и разграничения компетенций между природоохранными (специализированными) и территориальными прокурорами в отношении приоритетных направлений и защищаемых интересов.

Это в совокупности нашло подтверждение в результатах проведенного анкетирования прокурорских работников как территориальных, так и специализированных природоохранных прокуратур, а также представителей судебной системы, 57 % которых полагали, что взаимодействие органов прокуратуры с государственными органами, осуществляющими контрольно-надзорные функции в вопросах охраны водных объектов, по фактам выявляемых нарушений осуществляется не достаточно эффективно. Почти 70 % полагали целесообразным дополнительно регулировать обязательность межведомственного информирования органов прокуратуры о выявляемых нарушениях в сфере охраны водных объектов и их использования. Более 30% опрошенных лиц полагали необходимым закрепить участие прокуроров в бассейновых советах, осуществляющих разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа.

1.2. Правовая природа публичного интереса в сфере использования и охраны водных объектов

При разработке теоретической основы защиты прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны водных ресурсов в первую очередь

необходимо выяснить, что заключают в себе понятия «публичный интерес» и «защита». Невозможно определить роль прокурора в защите публичных интересов в области экологических правоотношений, непосредственно затрагивающих водохозяйственную деятельность и вопросы использования и охраны озера Байкал, без соотнесения понятия «защита публичного интереса» с понятиями «прокурорский надзор» и «природоохранная деятельность прокуратуры».

Необходимо отметить, что конкретизация понятийного аппарата по рассматриваемой теме является необходимой как для развития доктрины национального права, так и для совершенствования прокурорской деятельности в области настоящего исследования.

Правовая природа понятия «публичный интерес» интересовала многих ученых: В. В. Бологову, Ю. В. Васильчук, М. И. Васильеву, Д. Н. Горшунова, С.В. Дорохина, Е. Е. Жеребцову, А. В. Кряжкова, А. Ю. Ломаева, С. В. Поленина, Ю. А. Тихомирова, К. Ю. Тотьева, Е. В. Храмову, В.Ф. Яковлева и др., однако ее по-прежнему нельзя назвать досконально исследованной. Многие авторы раскрывали понятие публичного интереса через описание его содержания с помощью понятий «государственный интерес» и «общественный интерес».

По мнению В. В. Бологовой и Е. Е. Жеребцовой, публичный интерес в самом общем понимании можно определить как траекторию социума, которая сформировалась в публичной сфере и отражает определенный результат, нацеленный на решение общих для членов социальной группы задач и удовлетворение их потребностей. В правовой сфере публичный интерес может выражаться (именно может, а не должен) в системе правовых средств, реализация которых способствует достижению общих для членов социальной общности целей. В отношении же процесса выработки и реализации правовых идей стратегического характера (правовой политики) публичный интерес становится своеобразной

формой правовой политики обеспечения, гарантией достижения поставленной цели[95].

Д. Н. Горшунов[96], С. В. Дорохин[97] и Ю. А. Тихомиров[98] пришли к выводу, что публичный интерес — это признанный государством и обеспеченный правом общественный интерес (интерес социума), подкрепленный принудительной силой государства.

Из данных определений можно заключить, что в понятие публичного интереса приведенные авторы включают интересы государства, общества и даже отдельных социальных общностей, указывая на их взаимосвязь, взаимообусловленность, нормативное выражение и содержание. В. С. Дорохин подчеркивает, что публичные интересы не являются неизменными — они могут изменяться на разных исторических этапах развития государства.

По мнению В. Ф. Яковлева[99], публичные интересы — это не столько интересы государства, сколько совокупные интересы граждан этого государства. Можно предположить, что в основе публичного интереса лежит право как конкретного индивида, присущее каждому человеку, так и, как следствие, круга лиц, пределы которого невозможно определить (неопределенного круга лиц), т.е. социума, общества и, следовательно, государства.

Как уже отмечалось, действующая модель управления водными ресурсами основана на приоритете публичного интереса, направленного на обеспечение населения чистой пресной питьевой водой. Этот подход подкрепляется принципом приоритета охраны водных объектов, их общедоступности и свободного использования, за исключением случаев, строго регламентированных законодательством. Данный принцип отражает верховенство прав

---

[95] Болгова В. В., Жеребцова Е. Е. Практика Конституционного Суда Российской Федерации и формирование публичного интереса в сфере экологической безопасности // Фундаментальные исследования. 2014. № 8 (ч. 2). С. 515–519.

[96] Горшунов Д. Н. Интерес в частном праве: вопросы теории. Казань, 2005. С. 82–83.

[97] См.: Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М. : Волтерс Клувер, 2006.

[98] Тихомиров Ю. А. Публичное право: падение и взлеты // Государство и право. 1996. № 1. С. 5.

[99] Яковлев В. Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М. : РИЦ ИСПИ РАН, 2000. С. 167.

неопределенного круга лиц над частными интересами, что подчеркивает социальную значимость водных ресурсов как общественного блага.

Публичный интерес также проявляется в форме собственности на водные объекты. Согласно ст. 8 Водного кодекса РФ большинство водных объектов относятся к федеральной собственности, за исключением прудов и обводненных карьеров. Государственная собственность на ключевые водные объекты обусловлена их общественной значимостью и необходимостью обеспечения экологической безопасности населения. Это подчеркивает роль государства как гаранта сохранения природных ресурсов для настоящего и будущих поколений.

Кроме того, публичный интерес находит отражение в территориальном делении страны на бассейновые округа, которые формируются с учетом гидрографических особенностей и водосборных площадей главных рек. При этом понятие «главная река» охватывает не только крупные реки, но и озера, имеющие режим водохранилищ. Ярким примером является озеро Байкал, включенное в Список всемирного природного наследия. Байкал, частично включающий Иркутское водохранилище, фактически выполняет функцию «главной реки» в рамках Ангаро-Байкальского бассейна. В границы этого бассейна входят водосборные площади самого озера и его единственного вытекающего водотока — реки Ангара.

Таким образом, существующая модель управления водными ресурсами подчеркивает их общественную ценность и необходимость сохранения для обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития общества. Охрана и использование водных объектов являются публичным интересом, который обеспечивается и защищается нормами экологического права. Водные ресурсы имеют ключевое значение для жизнедеятельности общества, что подчеркивает их публичный характер.

Вместе с тем государство как публично-правовое образование обладающее суверенными правами, также имеет собственный интерес в сфере экологических правоотношений. Этот интерес заключается в обеспечении экологической безопасности, сохранении природных ресурсов и поддержании баланса между

экономическим развитием и охраной окружающей среды. Государство выступает гарантом реализации публичных интересов, обеспечивая их защиту через законодательство, контроль рационального использования и управление природными ресурсами.

Таким образом, публичный интерес в экологическом праве представляет собой сложное взаимодействие интересов граждан, общества и государства, направленное на сохранение природных ресурсов и обеспечение устойчивого развития.

Во-первых, он обусловлен государственной собственностью на природные ресурсы, которая занимает доминирующее положение среди иных форм собственности по объему и включает в себя земли, недра, растительный и животный мир в их естественном состоянии, за некоторыми определенными законом исключениями, как достояние народа, и исключительной федеральной собственностью на земли лесного, водного фонда, ООПТ федерального значения и другие компоненты природы.

Необходимо отметить отсутствие единства во мнениях ученых относительно правовой природы вещного права на компоненты природной среды: с одной стороны, публично-правовые образования на всех трех уровнях власти осуществляют реализацию прав собственника, участвуют в гражданском обороте на основах равенства с иными его участниками; с другой — принадлежащее государству право собственности на природные объекты имеет особую публично-правовую природу, предопределенную историческим развитием и уникальной ценностью как основой жизни народа, условием его выживания, которая значительно отграничивает его от права собственности, используемого в частноправовой сфере.

Вопрос о правовой природе публичных вещей упоминался еще в трудах древнеримских юристов. Юридическая регламентация публичной собственности унаследовала римско-правовую традицию разделения имущества на две группы с отграничением публичных вещей, как подчиненных публично-правовому режиму от частной собственности. Римские юристы различали вещи в обороте, res in

commercio, и вещи вне оборота, res extra commercium. К первой категории принадлежали все вещи, составляющие объекты частной собственности и оборота между отдельными людьми. Внеоборотными считались такие вещи, которые или по естественным свойствам, или в силу особого назначения не могли быть предметами частных правоотношений, а согласно естественному праву принадлежали всем (воздух, текучая вода, моря со всем, что в них водится)[100]. Согласно утверждению Ульпиана, публичное право есть то, которое относится к положению Римского государства, тогда как частное – к пользе отдельных лиц[101].

В Средневековье теорию публичной собственности развивали юрист Бартоло да Сассоферрато и его ученик Бальдо де Убальдис, акцентирующие внимание на том, что полномочия по распоряжению публичными вещами не могут быть отчуждены без согласия народа, так как эти вещи предназначены для удовлетворения общественных потребностей[102].

В Новое время немецкий философ-юрист Самуэль фон Пуфендорф развивал теорию естественного права, в том числе в отношении публичных вещей. Автор подчеркивал, что это имущество должно использоваться исключительно для достижения общественных целей: обеспечения безопасности, благосостояния и благоденствия граждан[103].

Значительный вклад в определение данной категории вещей внесли ученые советского периода. Так, Н. П. Карадже-Искров придерживался концепции приоритета публично-правового регулирования режима данных объектов, являющегося по сути элементом суверенитета публичного образования.[104] Среди современных ученых научную позицию о природе как публичном благе и,

---

[100] См.: Римское частное право: Учебник / В. А. Краснокутский, И. Б. Новицкий, И. С. Перетерский [и др.] ; под ред. И. Б. Новицкого, И. С. Перетерского. М.: Юристъ, 2004.

[101] Перетерский И.С. Дигесты Юстиниана. Очерки из истории составления и общая характеристика. М., 1956. С. 101.

[102] Гетьман-Павлова, И. В. Школа постглоссаторов в науке международного частного права / И. В. Гетьман-Павлова // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2011. № 2. С. 16-38.

[103] Пуфендорф С. фон. О происхождении и прогрессе науки естественного права // Этическая мысль. 2017. № 1. С. 136-149.

[104] Карадже-Искров Н. П. Публичные вещи. Иркутск, 1927. С. 1–77.

соответственно, объекте публичной собственности выражают М. М. Бринчук[105] и другие известные ученые.

Право исключительной государственной собственности на землю, недра, воды и леса являлось одним из революционных завоеваний в результате сплошной национализации земли с другими природными материальными благами на основании ленинского декрета «О земле», принятого II Всероссийским съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г.[106]

После образования Российской Федерации порядок разграничения государственного имущества был установлен Постановлением Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-I, а основы передачи государственного и муниципального имущества при преобразовании государственных и муниципальных предприятий регулировались Законом РФ от 03.07.1991 № 1531 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»[107]. Этот Закон закрепил право исключительной федеральной собственности на наиболее ценные компоненты природы и связанные с ними объекты, включая ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны Российской Федерации, охраняемые или особым образом используемые природные объекты (заповедники, в том числе биосферные, национальные природные парки, курорты, а также заказники, имеющие общереспубликанское значение), а также объекты историко-культурного и природного наследия.

На современном этапе публично-правовая природа права на компоненты природной среды проявляется как в нормативном закреплении формы собственности на компоненты природы, так и посредством ограничения института частной собственности, закрепленного, например, в ст. 35, 36 Конституции РФ. Основным законом предусмотрены как возможность изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, так и ограничение частного владения,

---

[105] Бринчук М. М. Многофункциональная роль природы и право собственности на природные ресурсы // Экологическое право. 2021. № 2. С. 3–10.

[106] См.: Колбасов О. С. Избранное. М. : РГУП, 2017.

[107] Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 27. Ст. 927.

пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами в случае, если это наносит ущерб окружающей среде и нарушает права и законные интересы иных лиц. Корреспондирующие положения закреплены в п. 4 и 5 ст. 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды», предусматривающих запрет на изъятие земель природно-заповедного фонда и приватизацию земель, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной.

Подводя итог ретроспективному анализу нормативной регламентации права собственности на компоненты природы и теоретических основ его возникновения, можно сделать вывод о наличии публичного интереса в ограничении прав частной собственности на природные объекты в современном правовом регулировании.

Во-вторых, государство играет ключевую роль в обеспечении таких фундаментальных ценностей, как мир, безопасность, охрана жизни и здоровья, а также поддержание общественного порядка. Достижение данных целей невозможно без обеспечения экологической безопасности и сохранения государственного суверенитета. Это формирует государственный интерес в поддержании качества окружающей среды и, как следствие, в сохранении состояния компонентов естественной природы.

Государственный интерес, по определению Е. С. Смагиной, представляет собой объективно складывающуюся потребность, обусловленную общественными интересами, в нормальном функционировании институтов государства, включая гражданский оборот. Эта потребность имеет значимость, которая обоснованно выделяется и закрепляется в правовой форме, приобретая свойство публичности. Таким образом, государственный интерес реализуется и защищается от имени государства органами и лицами, наделенными соответствующими правами[108].

Рассматривая правоприменительный аспект толкования понятия «публичный интерес», исследуем позицию Верховного Суда РФ. В пункте 75

[108] См.: Смагина Е. С. Участие государства в современном цивилистическом процессе : монография. М. : Статут, 2021.

постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» содержится разъяснение, согласно которому под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды[109].

В пунктах 13 и 26 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» приводятся разъяснения о наличии публичного интереса в благоприятном состоянии окружающей среды, обеспечении экологической безопасности и сохранении благоприятной окружающей среды[110].

По результатам проведенного анализа автор приходит к выводу, что «публичный интерес» — это собирательное понятие, включающее интересы граждан, круг которых невозможно определить, общественные и государственные интересы. К схожему выводу приходит и ряд ученых. Так, О. Ю. Кравченко[111], Е. В. Храмова[112] объединяют государственные и общественные интересы в общий публичный интерес. Н. И. Матузов определяет общезначимые (публичные) интересы как интересы общества, государства в целом[113]. Рассматриваемое понятие используют применительно к совокупности государственного и общественного интересов, гарантом и защитником которых является государство.

С. В. Поленина считает, что публичный интерес нельзя понимать только как интерес государства, отделенный от интересов граждан и общества[114].

---

[109] См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

[110] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 2.

[111] Кравченко О. Ю. Публичный и частный интерес в праве: политико-правовые исследования : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 74.

[112] Храмова Е. В. Защита публично-правового интереса в арбитражном процессе: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 58.

[113] Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 358.

[114] Поленина С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9. С. 8, 10, 11.

По мнению Ю. А. Тихомирова, публичный интерес есть общесоциальный интерес, отражающий в концентрированной форме весь спектр интересов в обществе[115]. Данное мнение разделяют и другие представители науки. Так, К. Ю. Тотьев полагал, что публичный интерес — это жизненно необходимое состояние больших социальных групп (включая общество в целом), обязанность по реализации (достижению, сохранению и развитию) которого лежит на государстве[116]. А. В. Кряжов рассматривал его как «общественные интересы, признанные государством и урегулированные (обеспеченные) правом», «юридически признанные интересы общества, находящиеся под защитой государства»[117].

Автор настоящего исследования разделяет точку зрения[118], согласно которой публичный интерес включает в себя интерес государственный (интерес государства как носителя публичной власти и особого участника гражданско-правовых отношений) только тогда, когда обнаруживается с ним в определенных сферах, обусловленных единой целевой направленностью (неким высшим благом, в котором заинтересовано как общество, так и государство)[119].

В продолжение проведенного анализа необходимо обратиться не только к понятию публичного интереса в целом, но и к категории публичного экологического интереса, которая разработана М. И. Васильевой[120]. По мнению названного автора, публичные экологические интересы включают в себя: государственные интересы в той части, которая отражает экологические интересы общества в целом, а также общественные интересы, понимаемые как интересы гражданского общества, в той степени, которая соответствует уровню осознания и

---

[115] Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 76.

[116] Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 25.

[117] Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 92, 95, 99.

[118] Токарева Е. В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе // Право и политика. 2014. № 3 (171). С. 16.

[119] Бердинских С. В. К вопросу о сущности публичного интереса в сфере использования и охраны особо охраняемых природных территорий, подлежащего защите прокурором в судебном порядке // Криминалистъ. 2017. № 2 (21). С. 104–108.

[120] Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М. : Изд-во МГУ, 2003. С. 56.

познания этих интересов и которая может быть обеспечена правовой защитой в конкретных социально-экономических и политических условиях[121].

Для понимания термина «публичный интерес» в сфере использования и охраны водных объектов как направления природоохранной деятельности прокурора необходимо проанализировать правовое регулирование и соотнести его с нормативным регулированием полномочий прокурора.

Термин «публичный интерес» содержится в гражданском, административном и арбитражном процессуальном законодательстве. В АПК РФ публичный интерес регламентирован как основание для обращения в арбитражный суд государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, которое должно быть предусмотрено законом (ч. 1, 3, 4 ст. 53 АПК РФ). При этом перечень иных органов не определен, и вопрос включения в их круг прокурора остается дискуссионным по причине отсутствия термина «публичные интересы» или «интересы неопределенного круга лиц» в ст. 52 АПК РФ, регламентирующей полномочия прокурора на обращение в арбитражный суд. Буквальное прочтение ст. 52 АПК РФ показывает, что в ней перечислены только категории исков и заявлений, с которыми прокурор может обратиться в суд, но не содержится определения круга интересов, в защиту которых прокурор уполномочен обратиться в арбитражный суд. Среди анкетируемых работников органов прокуратуры и судов только 53 % ответили утвердительно на вопрос: «Прокурор входит в круг иных органов, уполномоченных на обращение в защиту публичных интересов, регламентированную ст. 53 АПК РФ?» Из опрошенных 33 % полагали, что прокурор не отнесен к лицам, процессуальные права которых определены данной статьей, а 15% — затруднились дать ответ.

Соглашаясь с мнением уважаемой С. Г. Березовской, полагаем важным, чтобы в законодательной практике не допускались противоречия, несогласованность норм. Ни один акт процессуального, административного,

[121] Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М. : Изд-во МГУ, 2003. С. 64.

судоустройственного права не может содержать такой нормы, которая бы лишала прокуроров установленных законодательством прав[122].

Пункт 4 ст. 27 Закона о прокуратуре предусматривает право предъявления и поддержания в суде или арбитражном суде иска, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение. Иными словами, прокурор вправе обращаться в суды, в том числе в защиту граждан, круг которых настолько значителен, что его невозможно определить, а также в силу особой общественной значимости соответствующего нарушения, т.е. в защиту публичных интересов. Взаимосвязь положений, предусмотренных арбитражным процессуальным законодательством и Законом о прокуратуре, позволяет сделать вывод о полномочии прокурора на обращение в защиту публичных интересов и включении его в круг иных органов, предусмотренных частью 1 ст. 53 АПК РФ.

Данный вывод подтверждается и разъяснениями Верховного Суда РФ, изложенными в п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», о рассмотрении в арбитражном суде заявлений прокурора об оспаривании решений, действий (бездействия), нарушающих права и законные интересы неопределенного круга граждан, организаций — субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также публичных интересов в сфере указанной деятельности[123].

Результаты ретроспективного анализа деятельности прокурора свидетельствуют о расширении его полномочий по защите публичных интересов по мере возрастания соответствующей потребности в сферах, где возникала особая криминогенная обстановка, которая влекла угрозу национальным интересам.

---

[122] Березовская С. Г. Сущность и основные характеристики правовых отношений в сфере прокурорского надзора // Вестник Университета прокуратуры РФ. 2023. № 3. С. 122–131.

[123] Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 9.

В арбитражном процессуальном законодательстве Федеральным законом от 28.06.2014 № 186-ФЗ[124] компетенция прокурора дополнена полномочиями по направлению исков об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения.

Федеральный закон от 01.07.2021 № 282-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»[125] расширил процессуальные полномочия прокуроров в области оспаривания сделок, совершенных с нарушением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в сфере государственного оборонного заказа, и применения последствий недействительности таких сделок. Прокурорам предоставлены полномочия на обращение с иском о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в результате совершения указанных сделок.

Федеральным законом от 07.10.2022 № 387-ФЗ[126] внесены изменения в ст. 52 АПК РФ и ст. 45 ГПК РФ, предоставляющие прокурору право по своей инициативе или инициативе суда вступать в процесс для дачи заключения по рассматриваемому судом гражданскому делу, если инициированный спор связан с нарушением законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, а также иного законодательства, устанавливающего специальные меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств.

Анализ тенденции расширения компетенции прокуратуры показывает, что нормативно закрепляются дополнительные полномочия именно в защиту публичных интересов в наиболее проблемных сферах.

---

[124] См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3392.

[125] СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5110.

[126] Федеральный закон от 07.10.2022 № 387-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6949.

Вместе с тем полномочия прокуроров по вопросам защиты публичных интересов в экологической сфере до настоящего времени не закреплены в арбитражном и гражданском процессуальном законодательстве.

В статье 45 ГПК РФ, регламентирующей процессуальные права прокурора по инициированию процесса и вступлению в него, предусмотрено, что прокурор вправе обратиться в защиту неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Однако право на обращение в суд с иском в защиту прав граждан на благоприятную окружающую среду в указанной норме увязано именно с их обращением к прокурору как исключение из ограничения на обращение в защиту только гражданина, объективно не способного самостоятельно обеспечить судебную защиту своих нарушенных прав.

В Кодексе административного судопроизводства РФ изложены полномочия по обращению прокурора в суд с административным исковым заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Понятие «публичные права и интересы», охватывающее перечисленные категории, в нем также отсутствует.

Отсутствует этот термин и в приказах Генерального прокурора РФ от 11.01.2021 № 2 и от 07.07.2017 № 473.

По итогам проведенного анализа можно сделать вывод о том, что в законодательстве определения понятия «публичный интерес» не содержится.

Применительно к полномочиям прокурора в области экологических правоотношений, исходя из анализа законодательства и разъяснений Верховного Суда РФ, можно сделать вывод, что под термином «публичный интерес» понимаются конституционно значимые ценности, в частности интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, охрана обороны и безопасности государства, а также защита окружающей природной среды и другие аналогичные интересы.

Целесообразно закрепление права прокурора на обращение в защиту публичных интересов в целях восстановления права на благоприятную окружающую среду в процессуальном законодательстве и приказах Генерального прокурора РФ, регламентирующих право прокурора на обращение в суд и обеспечение участия в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве.

Правомерность данного вывода подтверждается наличием различных подходов в судебной практике при определении компетенции судов по рассмотрению споров, вытекающих из исков прокуроров, направленных в защиту прав неопределенного круга лиц в области экологических правоотношений.

Нередко иски прокурора до рассмотрения по существу для определения компетенции суда проходят апелляционную и кассационную инстанции, что затягивает рассмотрение спора и своевременное принятие мер по предупреждению угроз негативного воздействия на окружающую среду и пресечению нарушений. Например, определением Ольхонского районного суда от 17.02.2020 гражданское дело по иску прокурора о запрете деятельности и устранении нарушений законодательства об охране окружающей среды было передано в Арбитражный суд Иркутской области. Однако апелляционным определением Иркутского областного суда от 12.05.2020 № 33-3014 это решение было отменено. Суд указал, что спор относится к компетенции суда общей юрисдикции, поскольку прокурор не обладает правом обращаться с такими требованиями в арбитражный суд.

Определением Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12.10.2022 по делу № 88-16492/2022 суд согласился с мнением нижестоящих инстанций о том, что иск прокурора в защиту прав неопределенного круга лиц на благоприятную и безопасную окружающую среду подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции.

Вместе с тем встречаются случаи, когда споры, инициированные прокурорами, передаются в арбитражные суды. Например, определением Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19.08.2020 № 88А-7970/2020 по административному делу № 2а-1002/2018 по иску прокурора о признании

незаконными действий по изменению условий пользования недрами были отменены решения нижестоящих судов, и дело было направлено в Арбитражный суд Иркутской области. Кассационный суд указал, что характер требований и обстоятельства дела свидетельствуют о наличии экономического спора, связанного с предпринимательской деятельностью.

Таким образом, при определении компетенции суда, которому надлежит рассматривать спор по искам и заявлениям прокурора в защиту неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, направленным в суды в защиту права на благоприятную окружающую среду, они руководствуются двумя критериями: заявленными прокурором требованиями и характером спора.

В первом случае суды исходят из наличия у прокурора права на обращение в арбитражный суд с определенной категорией исков, ограничивая его полномочия теми исками, которые перечислены в ст. 52 АПК РФ, как исчерпывающим и не подлежащим расширительному толкованию перечнем и не распространяя на прокуратуру право на обращение в защиту публичных интересов, которым обладают органы, указанные в ст. 53 АПК РФ.

Во втором случае в отношении исков и заявлений по спорам, рассматриваемым в соответствии с гражданским, административным и арбитражным процессуальным законодательством с участием прокурора, при определении суда, к компетенции которого отнесено разрешение дела, исходят из характера спора.

Отсутствие единства в правоприменительной практике судов и нередкое определение суда, к компетенции которого отнесено рассмотрение иска прокурора, заявленного в защиту публичных интересов в области экологических правоотношений, в апелляционной и кассационной инстанции обусловлено отсутствием четкого и непротиворечивого нормативного регулирования в арбитражном процессуальном законодательстве права прокурора на обращение в суд в защиту публичных интересов. Закрепление указанного права позволило бы обеспечить рассмотрение дел, инициированных прокурором, по общим

критериям — с учетом субъектного состава и характера спора. Это способствовало бы приведению в единство правоприменительной практики по сходным спорам, инициированным органами, уполномоченными на обращение в арбитражный суд в защиту публичных интересов, и прокурором, а также позволило бы прокурору вступать в рассматриваемые споры, инициированные другими лицами, в целях обеспечения законности в области охраны и использования окружающей среды. Реализация данных полномочий прокурором в арбитражном судопроизводстве позволила бы усилить защиту публичных интересов, обеспечить предупреждение угроз, в том числе по легализации прав, незаконно полученных в результате нарушения природоохранного законодательства.

Отсутствие названных полномочий препятствует прокурору отслеживать соответствующие споры и вступать в разбирательство дел, связанных с правоотношениями в области использования природных ресурсов, включая изменение договоров, лицензий, условий водопользования, рассматриваемых по искам и заявлениям хозяйствующих субъектов в рамках арбитражного судопроизводства. Вместе с тем именно сфера использования природных ресурсов характеризуется высокой степенью криминогенности. В своей диссертации Т. С. Назрицкая отмечает необходимость расширения перечня оснований и категорий дел, по которым прокурор может вступить со всеми имеющимися у него процессуальными правами в процесс на любой стадии[127].

Задачами участвующего в гражданском и административном судопроизводстве прокурора являются защита и реальное восстановление нарушенных прав, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также обеспечение законности на всех стадиях процесса.

Развитие процессуальных полномочий прокурора и закрепление в процессуальном законодательстве права на обращение в суды в защиту публичных интересов, связанных с сохранением благоприятной окружающей среды,

[127] Назрицкая Т. С. Прокурор в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах : дис. … канд. юрид. наук. М., 2024.

обусловлено объективными предпосылками, такими как накапливающиеся экологические проблемы, ухудшающееся состояние окружающей среды и высокая криминогенность данной сферы правоотношений. Дела, рассматриваемые судами в порядке гражданского, административного и арбитражного судопроизводства, являются в том числе источником информации о нарушениях, предупреждение и пресечение которых отнесено к полномочиям прокурора. Своевременное выявление, предупреждение и пресечение нарушений в области использования и охраны природных ресурсов, сведения о которых содержатся в материалах дел, возможно только при взаимодействии прокурора с судами, своевременном вступлении в рассмотрение дел, требующих защиты публичных интересов[128].

В рамках терминологического аспекта проанализируем понятие «защита» и его взаимосвязь с понятием «публичный интерес» в контексте деятельности прокурора по экологическим спорам.

По классическому определению С. И. Ожегова, защита — это то, что защищает, служит обороной, а защитить — значит охранить, оградить от посягательств и вредных действий, опасности[129]. Защита — это не только определенный вид деятельности, но и состояние защищенности, безопасности. Под защитой прав понимаются способы и формы предупредительного характера, которые позволяют субъекту экологического права обеспечить надлежащую реализацию своих прав, а также восстановить их, если они были нарушены, до состояния, которое существовало бы при отсутствии нарушений.

По мнению В. Г. Бессарабова и К. А. Кашаева, необходимость защиты права или свободы возникает, когда имеет место неисполнение юридической обязанности или свободы, злоупотребление правом, препятствующие осуществлению права или свободы, либо спор о наличии самого права или свободы. Они пришли к выводу о том, что в это понятие, безусловно, должно

---

[128] Мальханова Е. В. Процессуальные полномочия прокуроров в целях защиты публичных интересов и конституционных ценностей в области использования и охраны водных объектов // Законы России: опыт, анализ, практика, 2025. № 2. С. 57–62.

[129] Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / под ред. Н. Ю. Шведовой. 4-е изд., доп. М. : А ТЕМП, 2006. С. 173.

включаться не только восстановление нарушенных прав, но и создание таких условий, при которых данные права были бы беспрепятственно удовлетворены[130].

По мнению А. М. Ларина, в понятие «защита» входит и возмещение ущерба, причиненного правам и свободам человека, если не удалось предупредить или отразить нарушения, устранить ограничения[131].

Д. Н. Бахрах, Б. В. Российский, Ю. Н. Старилов, рассматривая основные средства защиты прав, отмечали, что к ним относятся создание и деятельность таких органов, как суд, прокуратура, система государственных органов, обеспечивающих правопорядок; существование независимых институтов, например адвокатуры; активная деятельность самих граждан и процессуальная защита. Исходя из этого, в понятие «защита прав» включался комплекс взаимосвязанных средств защиты, способных оказать помощь гражданам и восстановить их права.

Таким образом, в понятие «защита публичного интереса» входит направленная на укрепление законности деятельность по защите, охране от посягательств, обеспечивающая состояние защищенности и восстановление нарушенных прав. При этом публичный экологический интерес, как и публичный интерес в целом, является самостоятельным объектом защиты[132].

Сформулированное определение может быть применено к разным видам судопроизводства вне уголовного, поскольку в уголовно-процессуальном законодательстве отсутствует неоднозначность в определении роли прокурора. Так, в соответствии со ст. 44 УПК РФ основанием для предъявления прокурором требования о возмещении имущественного вреда, в том числе окружающей среде, является установление факта причинения данного вреда непосредственно преступлением. Прокурор, поддерживая государственное обвинение по делам о преступлениях в сфере ООПТ, выступает государственным обвинителем (ст. 37 УПК РФ).

---

[130] Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М. : Городец, 2007. С. 10.

[131] Ларин А. М. Защита прав человека в современном мире. М., 1994. С. 58.

[132] Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М. : Изд-во МГУ, 2003. С. 65.

Для определения сущности природоохранной деятельности прокурора по защите публичного интереса в сфере использования и охраны водных объектов необходимо соотнести понятие защиты публичного интереса с понятием прокурорского надзора, выяснить, реализуется ли защита публичного интереса прокурором исключительно через процессуальные полномочия в суде, либо она охватывает и стадию выявления нарушений и их пресечения на досудебной стадии.

Следует отметить, что среди ученых неоднократно подчеркивалась необходимость более широкой оценки полномочий прокурора и средств прокурорской деятельности при исследовании ее отраслевых направлений, не ограничивающейся исключительно предметом прокурорского надзора.

Профессор Б. В. Коробейников в своих трудах подчеркивает, что прокуратура осуществляет не только прокурорский надзор и участие в судебном рассмотрении различных категорий дел, но еще ряд других функций, которые имеют большое значение для обеспечения законности и правопорядка в государстве, в частности такую функцию, как координация деятельности правоохранительных органов, участие прокуроров в правотворчестве и правовом просвещении общественности[133].

Авторы монографии «Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики» приходят к выводу, что использование собирательного, объединяющего понятия деятельности прокурора, средств надзорной и ненадзорной деятельности прокурора призвано способствовать обеспечению комплексного подхода к организации и осуществлению прокурорской деятельности, при котором реализация надзорных функций, использование надзорных полномочий дополняют и дополняются соответственно функциями и полномочиями ненадзорного характера[134].

Отграничить реализацию прокурором процессуальных прав от его непосредственной надзорной функции почти невозможно, поскольку судебная

---

[133] Коробейников Б. В. О некоторых функциях прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2013. № 4 (36). С. 11.

[134] См.: Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики : монография / О. Н. Коршунова, В. В. Лавров, Е. Л. Никитин и др. М. : РУСАЙНС, 2019.

защита является одним из инструментов, позволяющих наряду с другими мерами прокурорского реагирования задействовать государственный механизм принудительного исполнения судебных решений.

Часто эта мера рассматривается как средство, используемое при невозможности достижения положительного результата восстановления законности посредством применения иных мер реагирования, например объявления предостережения, внесения представления и возбуждения дела об административном правонарушении. Применение мер судебной защиты влечет бóльшие временны́е затраты для достижения положительного результата по сравнению с тем же представлением об устранении нарушений закона или протестом, позволяющим добиться устранения нарушений в кратчайшие сроки, что, безусловно, коррелируется с общими требованиями по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду и ликвидации последствий такой деятельности, предъявляемыми к осуществлению хозяйственной деятельности в ст. 34 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Соглашаясь с приведенными мнениями, отражающими выводы известных ученых, исследующих вопросы деятельности прокуратуры, отметим, что сегодня актуальным видится исследование комплексного влияния прокурора на состояние законности в определенной области правоотношений с предложением использования методов сочетания средств прокурорской деятельности надзорного и ненадзорного характера в зависимости от особенностей сложившейся ситуации, правового регулирования в целях достижения положительного результата. В зависимости от области правоотношений сочетание средств может отличаться. Именно такой подход применяется в настоящей диссертации для более обширного выявления, отражения существующих проблем в области водных правоотношений и анализа используемых средств прокурорской деятельности в целях восстановления законности и защиты прав и интересов неопределенного круга лиц, общества и государства.

Кроме того, выделена область исследования по применению средств прокурорского надзора в целях защиты публичных интересов в сохранении уникальной экологической системы озера Байкал как водного объекта и прилегающей к нему водосборной территории, обладающей универсальной природной ценностью, охрана которых регулируется специальным законодательством и нормами международного права, что определяет специфику природоохранной деятельности прокурора.

Рассматривая категорию публичного интереса как объекта защиты прокурором через призму его природоохранной деятельности в сфере использования и охраны водных объектов, полагаем, что деятельность прокурора по защите публичных интересов реализуется не только в рамках различных видов судопроизводства, но и в его надзорной деятельности, координации правоохранительных органов, организации взаимодействия государственных органов, поддержании прокурорами государственного обвинения в судах по делам об экологических преступлениях, а также в участии в правотворческой деятельности, разрешении жалоб и заявлений, поступивших в органы прокуратуры, профилактической работе и осуществлении правового просвещения граждан, объединенных единой целью — обеспечения законности, состояния защищенности прав граждан, общественных и государственных интересов, восстановления нарушенных прав и сохранения качества окружающей среды для настоящего и будущего поколений.

Специфика деятельности прокурора в области защиты публичных интересов заключается в том, что, во-первых, он наделен полномочиями по применению средств прокурорской деятельности, которые отсутствуют у должностных лиц иных государственных органов. Прокурор правомочен:

– самостоятельно выявлять факты нарушения закона, в том числе нарушения различных прав и свобод личности, общества и государства, и реагировать на них;

– инициировать административное или уголовное преследование по выявленным им правонарушениям;

– применять средства и способы судебной защиты публичных интересов в соответствии с процессуальным законодательством как посредством инициирования судебного разбирательства, так и вступая в процесс в целях обеспечения законности и ориентирования суда на правосудное решение, обжалуя постановленные судебные акты и добиваясь реального восстановления нарушенных прав и законных интересов, а также привлечения лиц к установленной законом ответственности;

– возбуждать производство по административным делам, участвовать в их рассмотрении и обжаловать постановленные решения по делам об административном правонарушении, реализовывать процессуальные полномочия по уголовным делам;

– участвовать как в правотворческом процессе во внутриведомственном правовом регулировании, так и в разработке законопроектов;

– координировать деятельность правоохранительных органов и организовывать взаимодействие иных органов, уполномоченных в области экологических правоотношений, способствуя предупреждению и своевременному выявлению и устранению нарушений, а также инициировать формирование позиций Пленума Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ и участвовать в этом процессе.

Публичный интерес защищается специализированными субъектами — органами государственной власти или местного самоуправления, прокурором, общественными организациями и пр., что находит отражение в процессуальном законодательстве. Вместе с тем органы прокуратуры, являясь специфичными органами в государстве, не входят в систему контролирующих органов вследствие особого положения и присущих им задач[135].

Прокуратуре свойственна надведомственность, направленная на исключение дублирования и подмены функций других органов; вместе с тем ее осуществление содействует защите и охране от посягательств, обеспечивая восстановление

[135] Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. С. 169.

нарушенных прав в сфере исполнения экологического законодательства. В конечном итоге это способствует оздоровлению окружающей природной среды и повышению уровня экологической безопасности населения и территорий.

С учетом приведенных подходов автор предлагает следующее определение понятия «защита прокурором публичных прав на благоприятную окружающую среду»: это специфическая многогранная и комплексная природоохранная деятельность прокурора по укреплению законности и правопорядка, а также защите прав и интересов неопределенного круга лиц, общества и государства, нацеленная на оздоровление окружающей среды, рациональное природопользование, обеспечение экологической безопасности населения и создание условий, при которых данные права могут быть беспрепятственно удовлетворены.

«Защита прокурором публичных интересов в области использования и охраны водных объектов» — это категория, более узкая по отношению к защите прав на благоприятную окружающую среду; вместе с тем ее не стоит недооценивать и полагаться на узость вопроса.

Для эффективного решения соответствующих задач необходимо тщательно исследовать вопросы финансирования, бюджетного планирования и целевого расходования средств, выделяемых на охрану и восстановление водных объектов. Водные ресурсы играют ключевую роль в обеспечении питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, в функционировании промышленности, энергетики, транспорта (водного и воздушного), сельского и лесного хозяйства, в добыче полезных ископаемых, в обеспечении пожарной безопасности и оборонных нужд, а также в рекреационной, лечебной и оздоровительной сферах.

Кроме того, прокурорская деятельность в этой области охватывает широкий круг проблем, связанных с установлением границ водных объектов и их охранных зон, использованием земель, включая особые условия, налагаемые водным режимом на береговые полосы, водоохранные и рыбоохранные зоны, защитные леса, которые выполняют функции охраны водных объектов и мест нереста рыб.

Важным аспектом являются защита водных объектов от загрязнения, засорения и истощения, обеспечение допустимого воздействия в рамках установленных нормативов, а также защита населения от негативного воздействия вод. Прокурорский надзор также распространяется на соблюдение требований при градостроительстве, территориальном планировании, проведении оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы.

Дополнительные задачи включают обеспечение безопасности ГТС, мониторинг состояния водных объектов, ведение водного реестра и другие меры, направленные на сохранение и рациональное использование водных ресурсов.

Таким образом, защита публичных интересов в области использования и охраны водных объектов требует от прокурора не только глубоких знаний в области экологического и водного законодательства, но и активного взаимодействия с органами власти, научным сообществом и общественностью для достижения баланса между экономическим развитием и сохранением природных ресурсов.

В зависимости от категории водного объекта, его природной ценности указанный перечень вопросов может расширяться и видоизменяться. При определении режима особо охраняемого водного объекта, ОВПН или водно-болотных угодий, имеющих международное значение, подпадающих под действие Конвенции о водно-болотных угодьях, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.), в поле зрения прокурора попадают еще вопросы международных правоотношений.

Типичными нарушениями в рассматриваемой сфере выступают: ненадлежащее выполнение территориальными органами Росводресурсов возложенных полномочий; несоблюдение СКИОВО; осуществление водопользования при отсутствии необходимых разрешительных документов; самовольное занятие земельных участков в пределах водоохранных зон; неправомерное распоряжение землями водного фонда с превышением компетенции, включая образование земельных участков и предоставление вещных прав; необоснованное ограничение доступа граждан к водным объектам общего

пользования; отсутствие очистных сооружений и сброс предприятиями неочищенных сточных вод; превышение органами местного самоуправления предоставленных полномочий при правовом регулировании и управлении водными объектами; бездействие в отношении ликвидации накопленного экологического вреда; добыча полезных ископаемых в руслах, поймах и акваториях водных объектов; прием сточных и подсланевых вод с судов; незаконная вырубка защитных лесов; загрязнение водных объектов при осуществлении хозяйственной деятельности; недостаточная очистка сточных вод, не соответствующая установленным нормативам; отсутствие необходимой туристической инфраструктуры и др.

Деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением водного законодательства (с учетом все большей значимости и дефицита воды) в течение многих лет остается приоритетной среди всех направлений работы в сфере природопользования. Нарушения этого законодательства распространены и носят массовый характер во всех субъектах Федерации[136].

Как уже было отмечено, понятие защиты публичных прав в области использования и охраны водных объектов шире, чем понятие деятельности прокуратуры по надзору, и включает использование средств и методов прокурорской деятельности, нехарактерных для осуществления надзора, но также направленных на достижение результата обеспечения законности и правопорядка.

Для глубокого изучения данного комплексного направления деятельности прокурора по защите публичного интереса необходимо определение его предмета и объекта, что является непростой задачей по причине недостаточности соответствующего научного материала. Перед изложением научных мнений еще раз отметим, что основной, высшей целью деятельности прокурора по защите публичных интересов в области использования и охраны окружающей среды является обеспечение законности, правопорядка и защиты прав личности,

[136] Бессарабов В. Г., Добрецов Д. Г., Суслова Н. В. Деятельность прокуратуры по укреплению законности в сфере экологии // Законность. 2014. № 9. С. 9–14.

общества и государства до такого уровня, чтобы эта защита не требовалась вовсе, а угрозы ухудшения состояния окружающей среды не существовали.

По мнению уважаемого академика О. Е. Кутафина, общество и государство не могут существовать без идеологии. Чтобы развиваться, они должны иметь концепцию развития, которая и является выбором определенных идеологических установок[137].

Как правильно указывал уважаемый профессор С. М. Зубарев, рассуждая о предпосылках обеспечения законности в публичном управлении, законность сегодня как никогда выступает необходимым условием стабильного функционирования Российского государства и его правовой системы, призванной обеспечить приоритет прав и свобод граждан, правовое равенство и свободную конкуренцию субъектов предпринимательства, взаимную ответственность государства и личности, неотвратимость наступления негативных юридических последствий в случае совершения противоправных деяний. В настоящее время жизненно важным является анализ общих условий, изменения идеологии по обеспечению законности органами публичной власти[138].

Идеология законности, обеспечения единства правоприменения, высшей ценности прав человека и публичных интересов проходит красной нитью через всю историю развития деятельности прокурора по защите публичных интересов. Это ярко прослеживается в объеме предоставленных для данной цели полномочий, включающих реализацию мер реагирования на досудебной стадии и способов защиты нарушенных прав, обеспечивающих законность и защиту публичных интересов на всех стадиях арбитражного, гражданского и уголовного судопроизводства — как при инициировании судопроизводства, так и при вступлении в процесс на любой стадии, если этого требует защита публичных прав и интересов. Система построения органов и организаций прокуратуры позволяет постоянно осуществлять обмен опытом, последовательно и принципиально

---

[137] Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 378.

[138] Зубарев С. М. Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 9. С. 47–58.

отстаивать позицию, направленную на обеспечение верховенства закона и формирование единства правоприменения в разных регионах, принимать меры по защите публичных интересов, включая судебную защиту вплоть до высших судебных инстанций, распространять положительно сформированную практику на все регионы.

Важную роль в аналитической проработке средств и методов прокурорской деятельности играют научные сотрудники, формирующие научные подходы к решению практических проблем и повышению квалификации работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации. Это позволяет увеличивать результативность выявления характерных нарушений и вырабатывать эффективные способы их устранения, анализировать срез состояния законности и причины, вызывающие его нестабильность и недостаточно высокий уровень, способствовать повышению эффективности деятельности государственных и муниципальных органов, комплексно оценивать причины совершения нарушений и условия им способствующие, своевременно реагируя на них и совокупностью специфических полномочий создавая условия для роста законности на всех уровнях территориального устройства государства.

Определяя объект деятельности прокурора по защите публичных интересов, полагаем необходимым исходить из следующих научных позиций.

Н. Н. Карповым под объектом деятельности прокуратуры предлагалось понимать ту сферу общественных отношений, в рамках которой «комплексно осуществляется многофункциональная деятельность прокуратуры»; это понятие имеет «собирательный характер, включая в себя предметы каждой конкретной функции прокуратуры»[139]. В трудах Е. Р. Ергашева под объектом прокурорского надзора как более узкого понятия по отношению к деятельности прокуратуры подразумевалась совокупность определенных, урегулированных правом

[139] Карпов Н. Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 10–11.

общественных отношений, связанных с соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов[140].

Соглашаясь с изложенными мнениями, приходим к выводу, что определение объекта деятельности прокурора по защите публичных интересов в области использования и охраны водных объектов значительно у́же общего определения объекта прокурорской деятельности. Несомненно, такая защита включает в себя непосредственно сам прокурорский надзор, но, в отличие от прямой надзорной деятельности, нацелена на результат восстановления прав, т.е. восстановление положения, существовавшего до нарушения права, а не только на выявление нарушений и пресечение противоправной деятельности. В качестве объекта здесь выступают общественные отношения в сфере водного права и смежных, взаимосвязанных с ним сферах, таких как земельное, лесное, градостроительное право.

С учетом изложенного можно дать определение объекта деятельности прокурора по защите публичных прав в области охраны и использования водных объектов как области общественных отношений (в том числе сферы правоотношений между органами публичной власти, правоотношений, возникающих между судом и иными участниками судопроизводства в связи с осуществлением правосудия), которая связана с экологическим законодательством, определяющим права, законные интересы и обязанности по использованию и охране водных объектов, проведению водохозяйственных мероприятий, и направлена на неотвратимость наказания за совершенные нарушения, предупреждение нарушений и оздоровление водных объектов, сохранение качества вод для удовлетворения приоритетных потребностей в питьевом и хозяйственно-бытовом обеспечении чистой водой настоящего и будущего поколений.

По мнению Н. Н. Карпова, под предметом деятельности прокурора следует понимать совокупность предметов соответствующих направлений такой

---

[140] Ергашев Е. Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 16.

деятельности, включая, в частности, предмет прокурорского надзора и предмет участия прокурора в различных видах судопроизводства. При этом входящие в общий предмет деятельности прокурора предметы выполнения ее отдельных функций надлежит исследовать с учетом той сферы, в рамках которой осуществляется эта деятельность, а также ее конкретных целей и задач[141]. Например, под предметом прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии, на взгляд Н. Мариховой, следует понимать соблюдение норм Конституции РФ и исполнение экологического законодательства РФ; соблюдение экологических прав человека и гражданина органами власти, местного самоуправления, их должностными лицами, коммерческими и некоммерческими организациями; соответствие принимаемых указанными органами и лицами правовых актов в экологической сфере положениям Конституции РФ и законам РФ[142].

Предмет ведения органов прокуратуры получил закрепление в ст. 1 Закона о прокуратуре и включает в целях обеспечения единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществление надзорных функций; уголовное преследование и координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; реализацию процессуальных правомочий; участие в правотворческой деятельности и международном сотрудничестве.

Предмет деятельности прокурора по участию в судопроизводстве целесообразно рассматривать в контексте защиты им в суде прав и интересов, а также установления соответствия требованиям закона действий (бездействия) и решений участвующих в конкретном деле лиц, законности и обоснованности судебных решений[143]. С учетом особенностей различных видов судопроизводства и участия в них прокурора О. Н. Коршунова и И. И. Головко формулируют понятие

---

[141] Карпов Н. Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 7–11.

[142] Марихова Н. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 1 (17). С. 109.

[143] См.: Михлина Н. В. Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений : дис. … канд. юрид. наук. М., 2024. С. 261.

рассматриваемого предмета применительно к каждому из видов судебного процесса[144], что представляется нам правильным, но требующим дальнейшего научного анализа. Вместе с тем в отношении предмета настоящего исследования в области водных правоотношений необходимо отметить, что защита публичных прав и интересов происходит во всех видах судопроизводства, где предусмотрено участие прокурора. По этой причине мы остановимся на более общем подходе к предмету прокурорской деятельности по защите публичных прав и интересов в области охраны и использования водных объектов, при котором в него включается законность действий и правовых актов органов и должностных лиц, судебных актов, связанных с конституционными правами и положениями законов, закрепляющих экологические права граждан, общества и государства.

В силу надведомственного характера деятельности прокурора и особого арсенала надзорных полномочий, а также функционала по взаимодействию с иными органами и глубокой аналитической работе целесообразными и первоочередными видятся активизация и совершенствование природоохранной деятельности специально уполномоченных государственных органов в области природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности, и прежде всего территориальных (по субъектам Российской Федерации) управлений Росприроднадзора, Ростехнадзора, Роснедвижимости, центров государственного санитарно-эпидемиологического надзора Роспотребнадзора, бассейновых управлений Росводресурсов и Росрыболовства, территориальных органов Россельхознадзора, Роснедр, Росгидромета, Рослесхоза, Федерального медико-биологического агентства, морских инспекций[145].

По результатам обзорного исследования можно сделать следующие выводы.

---

[144] См.: Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики : монография / О. Н. Коршунова, В. В. Лавров, Е. Л. Никитин, И. Г. Головко и др. М. : РУСАЙНС, 2019.

[145] Винокуров А. Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 251.

1. В российском законодательстве отсутствует определение понятия «защита публичных интересов», хотя оно встречается в различных нормативных правовых актах.

2. Понятие «публичный интерес» шире по объему, чем понятия «государственный интерес» и «общественный интерес». Последние включаются в него.

3. Публичный интерес в аспекте его защиты прокурором, на наш взгляд, можно определить как не подлежащий ограничению, неперсонифицированный интерес общества и государства в поддержании качества окружающей природной среды, обеспечивающего жизнь, здоровье человека и его будущих поколений, в справедливом распределении выгод, получаемых от использования природных ресурсов, признанный государством и охраняемый правом, представляющий собой конституционно значимую ценность, без которого немыслимо существование общества и государства.

4. Защита прокурором публичных прав на благоприятную окружающую среду — это специфическая многогранная и комплексная природоохранная деятельность прокурора по укреплению законности и правопорядка, по защите прав и интересов неопределенного круга лиц, общества и государства, направленная на оздоровление окружающей среды, рациональное, неистощимое природопользование, обеспечение экологической безопасности населения, создание условий, при которых данные права и интересы были бы беспрепятственно удовлетворены, возмещен причиненный ущерб и привлечены к установленной законом ответственности виновные лица.

1.3. Роль прокуратуры в защите публичных интересов в сфере использования и охраны озера Байкал: предмет, пределы, цели и задачи, принципы

На протяжении веков вода в жизни человека играла особую роль, являясь одновременно источником жизни и неподвластной человеку стихией, поломавшей много человеческих судеб. Ей поклонялись, ее боялись. Загрязненная вода в мировой истории унесла больше жизней, чем военные действия. А негативное воздействие вод из года в год влечет огромные имущественные потери и подрывает экономическую устойчивость регионов.

Большое значение для человека, поддержания экосистем и сохранения экологической стабильности на Земле имеют запасы пресной питьевой воды. Россия в силу сосредоточенных на ее территории природных запасов занимает особое место в глобальных мировых экологических процессах и способна оказывать влияние на их развитие.

Одним из направлений этой деятельности государства являются поиск, создание и совершенствование механизмов внутригосударственного правового регулирования, международного сотрудничества и взаимодействия с наукой в целях разработки научно обоснованных решений накопленных экологических проблем. Тесное взаимодействие органов прокуратуры с научным сообществом, стратегическое планирование и четко выстроенная система взаимодействия с органами публичной власти позволяют обеспечить предупредительный характер деятельности, предотвратить нарушения и защитить гарантированные Конституцией РФ права на благоприятную окружающую среду.

В условиях глобализации возрастающих экологических проблем озеро Байкал, сосредоточившее в себе маломинерализованную и обогащенную кислородом пресную воду, становится стратегическим ресурсом государственного и мирового значения, требующим защиты.

Как известно, озеро Байкал с прилегающей к нему территорией по границам ЦЭЗ БПТ отнесено к ОВПН. ОВПН в 2013 г.[146] было дано определение в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»: это объекты, места и зоны,

[146] Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6971.

соответствующие критериям выдающейся универсальной ценности, подпадающие под определение, изложенное в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.), и включенные в Список всемирного наследия.

Таким образом, российским законодательством установлен понятийный аппарат, исходя из ценностных критериев, и предусмотрена определенная иерархия природных объектов по степени ценности, высшую ступень в которой занимают объекты, обладающие особой ценностью и особым правовым режимом, регулируемым международным и внутренним правом. По нашему мнению, в основе этой иерархии лежит принцип, согласно которому не каждая территория может стать ООПТ — ей может быть признана та, ценность которой подтверждена присвоением режима ООПТ федерального, регионального или местного значения и включением в реестр ООПТ. Аналогичным образом не каждая ООПТ включается в Список всемирного наследия, а только та, которая удовлетворяет критериям выдающейся универсальной ценности и подпадает под определение, изложенное в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, соответствие которой данным критериям подтверждено в результате специальных процедур, установленных международными правовыми актами[147].

Обозначенная выдающаяся универсальная ценность предполагает столь исключительную природную и культурную значимость, что она выходит за пределы национальных границ и представляет всеобщую ценность для настоящих и будущих поколений всего человечества[148].

Анализ изложенного позволяет сформировать некую пирамидальную структуру природных территорий, на высшей ступени которой стоят ОВПН, а по нисходящей расположены объекты наследия, ООПТ от федерального до местного значения. Согласно определению, изложенному в п. 3 ст. 58 Федерального закона

---

[147] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» / Н. А. Агешкина, М. А. Беляев, Т. А. Бирюкова [и др.]. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2018.

[148] Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия. 2016 г. (принято Комитетом всемирного наследия. 2016 г. WHC. 16/01) // Комиссия Российской Федерации по делам ЮНЕСКО. URL: whc.unesco.org›document/178311 (дата обращения: 04.04.2023).

«Об охране окружающей среды», все перечисленные природные объекты образуют природно-заповедный фонд и находятся под особой охраной[149].

Среди водных объектов озеро Байкал является единственным признанным ОВПН, что, безусловно, выделяет его по критерию ценности из всех водных объектов страны и предопределяет особый публичный интерес в его сохранении, установлении особого режима охраны и использования. Именно с его берегов и акватории берет начало вся система природно-заповедного фонда России, так как вошедший в территорию ОВПН Баргузинский государственный природный биосферный заповедник является первой ООПТ, образованной на территории нашей страны.

Согласно ст. 5 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»[150] в целях охраны уникальной экологической системы озера Байкал на Байкальской природной территории устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в соответствии с принципами: приоритета видов деятельности, не приводящих к нарушению уникальной экологической системы озера Байкал и природных ландшафтов его водоохранной зоны; учета комплексности воздействия хозяйственной и иной деятельности на уникальную экологическую систему озера Байкал; сбалансированности решения социально-экономических задач и задач охраны уникальной экологической системы озера Байкал на принципах устойчивого развития; обязательности государственной экологической экспертизы. (ст. 5 Федерального закона «Об охране озера Байкал»).

Учет комплексности воздействия любой хозяйственной деятельности на экологическую систему Байкала определяет систему его охраны, включающую комплекс взаимосвязанных режимов природных компонентов, влияние на которые способно повлечь негативные изменения в озере, и специфику природоохранной деятельности прокуратуры, к компетенции которой отнесен надзор за исполнением законов на Байкальской природной территории.

---

[149] Мальханова Е. В. Теоретические аспекты и практические проблемы охраны объектов всемирного природного наследия // ГлаголЪ правосудия. 2023. № 3 (33). С. 17–21.

[150] СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

В целях охраны уникальности озера и прилегающей территории Правительством РФ определен перечень запрещенных видов деятельности, а Министерством природных ресурсов и экологии РФ в приказе от 21.02.2020 № 83[151] установлены нормативы допустимого воздействия на его уникальную экологическую систему. Земли в границах объекта природного наследия ограничены в обороте, леса отнесены к категории защитных с запретом их нецелевого использования для заготовки древесины и перевода земель лесного фонда в иные категории.

Вопросы сохранения озера Байкал поднимаются в стратегических, плановых документах. Так, в п. 16 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. предусмотрено решение экологических проблем Байкальской природной территории. Федеральным законом от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов»[152] предусмотрены субсидии на модернизацию и строительство очистных сооружений для очистки сточных вод, поступающих в озеро, на укрепление его берегов и совершенствование объектов инфраструктуры, необходимых для сохранения уникальной системы Байкала. Реализуются государственные программы в составе национального проекта «Экологическое благополучие», утверждаются программные документы, мастер-планы по развитию инфраструктуры отдельных населенных пунктов, особых экономических зон. Переход к «зеленой» экономике — мировая тенденция, включающая деятельность, направленную на улучшение благосостояние граждан, социальную справедливость и снижение рисков для окружающей среды и оскуднения природы[153].

---

[151] Приказ Минприроды России от 21.02.2020 № 83 (ред. от 04.07.2022) «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004230027.

[152] СЗ РФ. 2023. № 49 (ч. I–III). Ст. 8657.

[153] Болтинова О. В. «Зеленое» финансирование и «зеленый» бюджет в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 9. С. 34–41.

Распоряжением Правительства РФ от 29.12.2022 № 4344-р утверждена программа социально-экономического развития Байкальского муниципального образования, предусматривающая в том числе развитие инженерной инфраструктуры, строительство ливневой канализации, модернизацию систем водоснабжения и водоотведения, развитие городской среды и экологичное строительство. На Петербургском экономическом форуме в 2022 г. Президент РФ В. В. Путин особо отметил «уникальный проект комплексного развития города Байкальска, который должен стать эталоном рачительного, экологоориентированного хозяйствования. Задача — не только ликвидировать накопленный вред природе от деятельности Байкальского целлюлозно-бумажного комбината, но и вывести город на принципиально иной уровень жизни. Сделать его визитной карточкой российского экологического туризма»[154]. В послании Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 отмечается, что при развитии туризма на Байкале необходимо строго придерживаться принципа «ноль загрязнения», т.е. полного отсутствия отходов и неочищенных стоков в озеро.

В марте 2024 г. В. В. Путин при рассмотрении вопроса внутреннего туризма еще раз подчеркнул, что Байкал — общемировое достояние, при развитии туризма на озере надо обратить внимание на экологическую составляющую и бережно относиться к озеру[155]. Такое особое внимание главы государства к одному природному объекту беспрецедентно и подчеркивает публичный интерес к сохранению уникальной экосистемы озера.

Постановка обособленных задач по охране озера Байкал и развитию Байкальской природной территории, специальное правовое регулирование обуславливают особенности организации деятельности прокурора по защите публичных интересов, направленной на сохранение уникальной экологической системы озера Байкал с одновременным удовлетворением потребности населения страны в развитии внутреннего туризма, решением социальных задач местного

---

[154] Путин считает, что Байкал должен стать визитной карточкой внутреннего туризма [Электронный ресурс] // ТАСС. URL: https://tass.ru/ekonomika/14954243 (дата обращения: 22.07.2024).

[155] Путин призвал уделить внимание экологии при развитии туризма на Байкале [Электронный ресурс] // URL: https://ria.ru/20240328/baykal-1936483931.html (дата обращения: 22.07.2024).

населения и сохранением традиционного уклада жизни и природопользования коренных малочисленных народов.

Защита прокурором публичного интереса в сфере использования и охраны озера Байкал является межфункциональным и комплексным направлением его природоохранной деятельности. Данное направление осложнено по сравнению с более общей работой по защите прав и интересов человека, общества и государства в области использования и охраны водных объектов рядом специфических проблем и задач. Попробуем выявить и перечислить эти проблемы перед тем, как определить роль прокуратуры в защите публичных интересов в сфере использования и охраны озера Байкал, а также ее деятельность, задачи и принципы.

В кандидатских диссертациях Б. Д. Ангаева, И. В. Хамнаева и М. С. Ющенко выделены основные проблемы, характерные для правового режима озера Байкал, которые, безусловно, требуют внимания прокурора и осложняют достижение необходимого уровня законности и состояния безопасности для экосистемы озера Байкал. Полностью соглашаясь с обозначенной указанными авторами проблематикой, не решенной до настоящего времени и значительно осложняющей деятельность прокурора по защите публичных интересов, автор дополняет указанный перечень еще рядом существенных проблем.

Как справедливо отмечают Ю. Е. Винокуров и А. М. Плешаков, прокуроры повседневно, постоянно работая с законодательными и иными нормативными актами, осуществляя надзор за исполнением законов, участвуя в расследовании уголовных дел и в рассмотрении в судах уголовных и гражданских дел, рассматривая жалобы и заявления граждан, анализируя причины неисполнения или ненадлежащего исполнения правовых предписаний, совершая многие другие предусмотренные законом действия, нередко встречаются с фактами несовершенства отдельных законодательных, иных актов, несоответствием их нормативным актам более высокой юридической силы, с противоречивостью правовых предписаний[156].

[156] Винокуров Ю. Е., Плешаков А. М. Участие в правотворчестве как самостоятельное направление прокурорской деятельности // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 69–72.

Анализ выявленных в научных работах и органами прокуратуры проблем правовой охраны озера Байкал, осложняющих работу прокурорам, позволяет их систематизировать и разделить на общие, характерные для всех ОВПН, включая расположенные на них водные объекты, и специфические, присущие именно озеру Байкал и прилегающей к нему территории.

№ п/п	**Проблемы, характерные для объектов природного наследия на территории страны, включая озеро Байкал (11 таких объектов по состоянию на 2025 г.)**	**Проблемы, характерные для озера Байкал и Байкальской природной территории**
1	Отсутствие у ОВПН корреспондирующего нормативно закрепленного правового режима и законодательно установленной возможности отнесения его к ООПТ	Отсутствие четкого режима зон, входящих в Байкальскую природную территорию, но расположенных за границами ОВПН (буферной зоны и зоны атмосферного влияния)
2	Отсутствие органа, к компетенции которого отнесены управление и охрана ОВПН	Отсутствие согласованности нормативно-правовых актов, принимаемых органами власти субъектов, территории которых полностью или частично входят в границы Байкальской природной территории
3	Отсутствие нормативного закрепления разграничения компетенций в отношении объектов природного наследия между органами публичной власти	Отсутствие комплексных схем охраны и использования природных ресурсов Байкальской природной территории, предусмотренных статьей 16 Федерального закона «Об охране озера Байкал»
4	Отсутствие на законодательном уровне правовых основ, определяющих соотношение правового режима существующих в границах всемирного природного наследия ООПТ и иных участков, не входящих в	Отсутствие законодательной возможности рассматривать весь Байкальский регион как единый объект правового регулирования, а не только как его отдельные компоненты

	границы ООПТ, но расположенных в территориальных границах ОВПН	
5	Отсутствие положений, закрепляющих отнесение водных объектов, расположенных в границах объектов природного наследия, к особо охраняемым водным объектам	Отсутствие единой стратегии по развитию Байкальского региона
6	Отсутствие стратегических документов и комплексной системы охраны экологических систем и развития инфраструктуры на территории ОВПН	Отсутствие в некоторых случаях согласованности стратегических документов социально-экономического развития регионов, входящих в границы Байкальской природной территории, с природоохранным режимом озера и СКИОВО
7	Отсутствие нормативно закрепленной единой формы собственности на земли и, как следствие, единого органа, наделенного властно-распорядительными полномочиями в отношении территории ОВПН	Отсутствие органа по управлению Байкальской природной территорией, в отношении которой надзор за исполнением законов обеспечивает межрегиональная природоохранная прокуратура

Из приведенных данных следует выделить проблему отсутствия нормативно закрепленной единой формы собственности на земли, а также, как следствие, единого органа, наделенного властно-распорядительными полномочиями в отношении территории ОВПН, определенной по границам ЦЭЗ БПТ.

Особая проблема связана с массовостью рассматриваемых судами споров, нередко — и на уровне высших судебных инстанций. Она ярко выражается на территориях с «двойным» или даже «тройным» режимом, когда на территорию УВПН налагаются ООПТ федерального, местного значения, а также территории объектов культурного наследия без определения наиболее приоритетного режима.

Как известно, земли территории ОВПН ограничены в обороте, а земли ООПТ федерального значения, за некоторыми исключениями, изъяты из оборота в соответствии с положениями ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Озеро Байкал (частично) с прилегающей к нему территорией центральной экологической зоны вошло в границы ООПТ федерального, регионального и местного значения. Например, в территорию Прибайкальского национального парка вошла акватория Малого Моря, а в границах Забайкальского национального парка расположен Чивыркуйский залив. Вместе с тем превалирующая доля акватории озера расположена вне границ ООПТ.

ЦЭЗ БПТ совпадает с границами ОВПН «Озеро Байкал», за исключением городов Байкальска, Слюдянки, Северобайкальска, Бабушкина, городского поселения Култук. Практически половина земель центральной экологической зоны расположена за пределами ООПТ.

Изложенные факты подтверждаются данными ежегодного государственного доклада «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2022 году», содержащего сведения о том, что площадь ОВПН «Озеро Байкал» (ОВПН, УВПН) составляет 89,1 тыс. кв. км, из них 31,5 тыс. кв. км — поверхность озера; в границах ОВПН находится 26,7 тыс. кв. км. территорий ООПТ; остальные площади ОВПН заняты иными территориями[157].

Земли, растительный и животный мир за границами ООПТ охраняются только режимом всемирного природного наследия. Это порождает первую и самую существенную проблему защиты публичных интересов в сфере охраны озера Байкал — проблему неоднородности правового статуса и режима, придаваемого внутригосударственным правовым регулированием территории ЦЭЗ БПТ, отсутствия единого правового режима ОВПН, единой формы собственности на земли. Фактически на современном этапе, несмотря на ограничение в обороте, в границах ОВПН находятся и леса, и водные объекты, и населенные пункты, включающие земли федеральной формы собственности и собственности субъектов

[157] О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2022 году : государственный доклад. Иркутск : ФГБУН «Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН», 2023. С. 11–60.

Российской Федерации, муниципальных образований и даже физических и юридических лиц.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной в определении от 11.04.2019 № 864-О и постановлении от 30.06.2006 № 8-П[158], при осуществлении нормативного регулирования в области разграничения государственной собственности федеральный законодатель должен исходить из того, что такое разграничение обусловлено ее предназначением для осуществления функций государства и реализации полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

С учетом названных целей основным правовым актом, регламентирующим передачу государственного имущества в собственность в процессе становления Российской Федерации как федеративного государства, признающего самостоятельность (в том числе экономическую) местного самоуправления, стало Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-I.

Приложения к названному Постановлению содержат перечень объектов, относящихся исключительно к федеральной и муниципальной собственности.

Согласно п. 3 разд. I приложения 1 к вышеупомянутому Постановлению к объектам, составляющим основу национального богатства страны, отнесены объекты природного наследия, расположенные на территории Российской Федерации. Указанные объекты относятся исключительно к федеральной собственности.

Таким образом, право собственности Российской Федерации на земли ЦЭЗ БПТ как территории ОВПН возникло до введения государственной регистрации прав на недвижимое имущество, и в силу закона эти земли отнесены к исключительной федеральной собственности, а также ограничены в обороте, т.е. не подлежат выбытию в частную собственность. Данный вывод подтверждается

[158] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.06.2006 № 8-П [Электронный ресурс] // Конституционного Суда РФ: официальный сайт. URL: https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision19700.pdf (дата обращения: 25.08.2024).

значительным объемом судебной практики[159]. Конституционный Суд РФ в определениях от 31.01.2023 № 163-О, от 29.09.2019 № 170-О указал, что подпункт 4 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ с учетом особого значения земельных участков, занятых объектами, включенными в Список всемирного наследия, направлен на охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям всемирного культурного и природного наследия, расположенного на территории Российской Федерации, и обеспечивает использование земли в границах этих объектов в соответствии с их предназначением, учитывает необходимый баланс конституционно значимых интересов государства и граждан.

Вместе с тем анализ судебной практики судов общей юрисдикции Республики Бурятия и Иркутской области свидетельствует о значительном преобладании земельных споров, связанных с территориями, входящими в состав ОВПН. В материалах ГАС «Правосудие» зафиксированы многочисленные судебные решения, предусматривающие: освобождение береговых полос и акватории озера Байкал от самовольно возведенных сооружений; виндикацию земельных участков, относящихся к ОВПН, из незаконного владения; признание отсутствия прав собственности у частных лиц на указанные территории; снятие с государственного кадастрового учета соответствующих земельных участков[160].

Согласно приведенной статистической информации, за период работы Байкальской прокуратуры в государственную собственность возвращены ценные земли площадью более 1400 га с кадастровой стоимостью, превышающей 500 млн руб.[161] Статистические данные и характер рассматриваемых дел свидетельствуют о том, что земельные участки формируются и ставятся на кадастровый учет с включением земель лесного и водного фондов как участки, образованные из

---

[159] См., например: апелляционное определение Иркутского областного суда от 20.02.2024 № 33-1787/2024 ; определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 13.07.2023 № 88-12840/2023 ; решения Ольхонского районного суда от 12.10.2020 по делу № 2-17/2020 и от 30.09.2020 по делу № 2-19/2020 и др. // СПС «КонсультантПлюс».

[160] См., например: определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26.01.2023 № 88-1942/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

[161] В Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуре состоялась коллегия, посвященная участию прокуроров в гражданском, административном судопроизводстве и арбитражном процессе [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ : официальный сайт. URL : https://epp.genproc.gov.ru/web/bmtp/mass-media/news?item=65597676 (дата обращения: 04.09.2024).

земель, право собственности на которые не разграничено, и предоставляются в собственность граждан и юридических лиц органами местного самоуправления с нарушением компетенции.

Актуальность данной проблемы отмечалась и ранее в научных трудах с изложением выводов о том, что наиболее острым в области охраны и использования озера Байкал является вопрос об ограничении оборотоспособности земельных участков, находящихся в границах объекта всемирного наследия[162].

Иски органов прокуратуры в отношении земель всемирного наследия подаются в интересах Российской Федерации как их собственника и неопределенного круга лиц, включающего настоящее и будущие поколения, т.е. публичных интересов. В соответствии со ст. 301 ГК РФ право истребования имущества из чужого незаконного владения предоставлено собственнику. Соответственно, при истребовании земель ЦЭЗ БПТ из чужого незаконного владения в федеральную собственность судами признается собственность Российской Федерации на земли всемирного природного наследия[163].

На основании изложенного автор пришел к выводу о том, что со времен становления и юридического закрепления публично-правовой собственности объекты историко-культурного и природного наследия, расположенные на территории Российской Федерации, отнесены к основам национального богатства и федеральной собственности, однако по окончании земельной реформы и при принятии ныне действующего Земельного кодекса РФ форма собственности на ОВПН не получила нормативного закрепления, что в совокупности с большой протяженностью, труднодоступностью территорий и недостаточной правовой грамотностью органов местного самоуправления повлекло выбытие в частную собственность значительного массива земель ОВПН. Восстановление законности и защита публичных прав общества, а также восстановление вещных прав

---

[162] Колобов Р. Ю., Макрицкая Е. Д. Анализ судебной практики по применению международных договоров в сфере охраны окружающей среды в Байкальском регионе // Международное право. 2020. № 2. С. 25–37.

[163] Мальханова Е. В. Судебная защита прав граждан на благоприятную окружающую среду и публичных интересов охраны земель всемирного природного наследия озера Байкал и прилегающих к нему территорий // Охрана и защита прав и законных интересов в современном праве : сборник статей по результатам II Международной научно-практической конференции : в 2 т. / сост. И. В. Хмиль ; под ред. С. А. Трофимова, Е. В. Евсиковой. Симферополь, 2023. С. 777–785.

Российской Федерации нуждаются в направлении прокурорами в суды исков об оспаривании зарегистрированных прав на земли ОВПН в защиту публичных интересов. Возможным правовым решением обозначенной проблемы может быть создание федеральной территории с определением ее правового режима, системы управления, полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по примеру федеральной территории «Сириус».

К проблемам, осложняющим защиту публичных интересов в области использования и охраны озера Байкал, можно отнести также отсутствие признания его особо охраняемым водным объектом. В соответствии со ст. 66 Водного кодекса РФ к особо охраняемым водным объектам отнесены водные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. Такое признание получают объекты, правовое положение которых определено законодательством об ООПТ и законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия.

Таким образом, водные объекты или их части, не расположенные на ООПТ или территории объектов культурного наследия и не подпадающие под действие обозначенного законодательства, регулирующего особо охраняемые водные объекты, особым природоохранным режимом не обладают.

Исследованные автором нерешенные проблемы в совокупности с длительным отсутствием кадастрового учета границ ОВПН (сведения о границе ЦЭЗ БПТ внесены в ЕГРН на территории Иркутского кадастрового округа в 2017 г., на территории Бурятского кадастрового округа в 2019 г.[164]), отсутствие сведений о границе водного объекта способствовали недостаточной охране водных объектов, формированию и вовлечению в оборот земельных участков, ограниченных и изъятых из оборота[165].

---

[164] См. следующие источники: апелляционное определение Верховного Суда РФ от 08.06.2023 № АПЛ23-171 [Электронный ресурс] // URL: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/2253638 ; публичная кадастровая карта, реестровые номера 38:00-6.517 и 38:00-6.539 на территории Иркутского кадастрового округа и реестровый номер 03:00-6.171 на территории Бурятского кадастрового округа [Электронный ресурс] // URL : https://nspd.gov.ru/map?thematic=PKK&zoom=11.996780923819129&coordinate_x=11573657.20601997&coordinate_y=6869624.176343366&baseLayerId=235&theme_id=1&is_copy_url=true (дата обращения: 28.08.2025).

[165] См., например, дело по иску Восточно-Байкальского межрайонного природоохранного прокурора с постановленным решением Кабанского районного дела Республики Бурятия от 23.10.2020 по делу № 2-203/2020, апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Бурятия

Указанные нарушения потребовали последовательной и принципиальной позиции прокуратуры по защите публичных интересов, включающей значительный объем мер прокурорского реагирования, принятых в целях обеспечения законности в досудебном и судебном порядке, пресечения нецелевого использования земель и лесов с нарушением нормативно закрепленного режима их охраны и оспаривания незаконно возникших прав.

Необходимо обозначить и отсутствие единой категории лесов, расположенных на территории ОВПН. В силу положений ст. 110–119 ЛК РФ леса, расположенные на территории ОВПН, относятся к категории защитных лесов. Также в силу п. 7 ч. 2 ст. 119 ЛК РФ объекты природного наследия отнесены к особо защитным участкам, в отношении которых установлены особые ограничения использования, обусловленные их природоохранным режимом. В соответствии с п. 16 ст. 81 ЛК РФ к компетенции органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений входит в том числе принятие решений об отнесении лесов к защитным лесам, о выделении особо защитных участков лесов, об установлении и изменении границ земель, на которых располагаются защитные леса, особо защитные участки лесов.

В силу п. 5.4.4 положения № 736 Рослесхоз осуществляет отнесение лесов к защитным лесам, установление и изменение их границ[166]. Согласно ч. 1 ст. 111 ЛК РФ к защитным лесам относятся леса, которые являются природными объектами, имеющими особо ценное значение, и в отношении которых устанавливается особый правовой режим использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Суды при рассмотрении споров признают лесные участки, включенные в ЦЭЗ БПТ, с учетом п. 7 ч. 2 ст. 119 ЛК РФ особо защитными участками лесов как объект природного наследия в силу закона.

от 18.03.2021 по делу № 33-491/2021 // URL: https://vs--bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=17181584&case_uid=382e9bc0-6d71-4464-83b3-8b9fb3703c91&delo_id=5&new=5 (дата обращения: 28.08.2024).

[166] Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства (утв. постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства») // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

Значительный массив дел об оспаривании лесохозяйственных регламентов, приказов об утверждении проектной документации лесных участков, приказов об утверждении заключений государственной экспертизы на проект освоения лесов, отказов в утверждении проектной документации лесных участков и земельных споров показывает, что в границах ОВПН в лесоустроительной и проектной документации, лесохозяйственных регламентах и иных документах, в том числе территориального планирования, допускаются ошибки из-за отсутствия решения Рослесхоза об отнесении лесов ЦЭЗ БПТ к категории защитных лесов или особо защитным участкам. Только в судебном порядке прокуроры понуждают Федеральное агентство лесного хозяйства принять решение о выделении особо защитного участка леса - объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО в границах ЦЭЗ БПТ[167].

Прокурорами в целях защиты публичных интересов в порядке административного судопроизводства оспариваются нормативные правовые акты, включая лесохозяйственные регламенты и документы об их утверждении, действия (бездействие) органов государственной власти по утверждению проектной документации, положительные заключения государственной экспертизы на проект освоения лесов, содержащие недостоверные сведения о категории лесов[168].

Нужно акцентировать внимание на проблеме отсутствия четкого разграничения полномочий между органами государственной власти по утверждению лесохозяйственных регламентов лесничеств в отношении лесов, расположенных в территориальных границах ОВПН.

В соответствии с ч. 3 ст. 87 ЛК РФ лесохозяйственные регламенты лесничеств, расположенных на землях ООПТ, утверждаются уполномоченным

---

[167] Решение Северобайкальского городского суда Республики Бурятия от 02.09.2025 по делу № 2а-898/2025 // URL: https://severobaikalsky--bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=304915747&delo_id=41&new=0&text_number=1https://severobaikalsky--bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=304915747&delo_id=41&new=0&text_number=1 (дата обращения 10.10.2025).

[168] Решение Верховного суда Республики Бурятия от 21.11.2019 по делу № 3а-117/2019 ; апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 27.02.2020 № 66а-116/2020 ; решение Иркутского областного суда от 05.06.2019 № 3а-80/2019 ; апелляционные определения Верховного Суда РФ от 08.06.2016 № 66-АПГ16-3, № 66-АПГ16-4, № 66-АПГ16-5, № 66-АПГ16-6; решение Братского районного суда Иркутской области от 21.05.2021 № 2а-261/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

федеральным органом исполнительной власти. Однако в отношении ОВПН такого положения не предусмотрено. Включение в границы ОВПН ООПТ и других территорий, на которых расположены леса, обладающие уникальной природной ценностью и выполняющие защитные функции для озера Байкал, не сопровождается нормативным закреплением приоритета норм, регулирующих охрану данных территорий. Отсутствие специальных норм, регулирующих охрану и использование природных ресурсов в рамках ОВПН, а также механизмов разрешения конфликтов при наложении разных режимов приводит к путанице в распределении полномочий. Это, в свою очередь, вызывает принятие лесохозяйственных регламентов органами региональной власти с нарушением установленной категории лесов, незаконный перевод земель лесного фонда в другие категории и их нецелевое использование. Кроме того, это порождает вовлечение в оборот значительного массива земель как внутри, так и за пределами населенных пунктов, что негативно сказывается на охране экосистемы Байкала.

Нерешенными остаются вопросы, связанные с так называемой «лесной амнистией». Территории ОВПН не включены в перечень территорий, на которые не распространяются положения Федерального закона от 29.07.2017 № 280-ФЗ. Наглядным примером служат принятые в 2023 г. определения Конституционного Суда РФ по заявлениям об оспаривании положений нормативных правовых актов, которые в истолковании правоприменительной практики позволяют в ретроспективе отменять приватизацию земель и делают невозможным применение «лесной амнистии»[169] на территории ЦЭЗ БПТ.

Согласно определению Конституционного Суда РФ от 31.01.2023 № 163-О запрет отчуждения земельных участков в границах ОВПН с учетом особого значения объектов, включенных в Список всемирного наследия, направлен на охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям всемирного культурного и природного наследия, расположенного на территории Российской

[169] Федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4829.

Федерации, и обеспечивает использование земли в границах этих объектов в соответствии с ее предназначением[170].

Пунктом 1 ч. 6 ст. 14 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» предусмотрена невозможность применения правила о приоритете сведений ЕГРН над данными лесного реестра в отношении земельных участков, расположенных в границах ООПТ и территорий объектов культурного наследия[171]. Данные положения соответствуют ст. 11 Федерального закона «Об охране озера Байкал» и учитывают необходимый баланс конституционно значимых интересов государства и граждан.

Вместе с тем ОВПН в перечне исключений прямо не поименованы. В судебных актах, послуживших основанием для обращения граждан в Конституционный Суд РФ, суды подошли гибко к норме права, исключающей применение «лесной амнистии» к территории культурного наследия и ООПТ, изложив расширенное толкование и применив его к правоотношениям заявителей.

Байкал и прилегающие к нему территории представляют собой уникальную экологическую систему, где природные процессы взаимосвязаны и обладают особой ценностью. С учетом иерархии природоохранных режимов, которые установлены исходя из природной, научной и культурной значимости этих территорий, недопустимо толкование норм материального права, согласно которому исключения из законно установленной легализации частной собственности в отношении лесных участков защитных лесов Байкала будут применяться только на части объекта природного наследия, а не на всей его территории.

В этой связи суды, включая Конституционный Суд РФ, исходя из особой значимости Байкала для России и мирового сообщества, настоящего и будущих поколений, применяют режим ООПТ для всех земель ЦЭЗ БПТ. Изложенные в настоящей диссертации проблемы правовой охраны озера Байкал, требующие

---

[170] Конституционный Суд РФ : официальный сайт. URL: https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision665322.pdf (дата обращения: 25.08.2025).

[171] Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. I). Ст. 5276.

защиты прокурором публичных интересов, нередко нуждаются в судебном закреплении правоприменительных выводов в целях минимизации последствий правовых коллизий и пробелов.

Следующей важной проблемой является необходимость защиты публичного интереса, связанного с сохранением чистоты вод озера Байкал. Достижение указанной цели возможно только через эффективное использование средств прокурорского реагирования. Необходимо отметить, что под последними понимаются совершаемые в предусмотренном законом порядке действия прокурора, включая надзорные (протесты, предостережения, представления, требования, указания, постановления) и ненадзорные (исковые заявления (заявления) в соответствии со ст. 45 ГПК РФ, ст. 39 КАС РФ и ст. 52 АПК РФ, представления и жалобы на незаконные судебные акты) формы реагирования. В рамках этой задачи прокуроры осуществляют оценку законности нормативных правовых актов, принимаемых органами публичной власти различных уровней, таких как схемы водоснабжения и водоотведения, а также программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры. Проверка проводится на предмет их соответствия законодательству, обладающему большей юридической силой.

Природоохранные прокуроры также контролируют достижение целевых показателей национальных проектов, законность и исполнение государственных и муниципальных контрактов, следят за реализацией национальных и федеральных проектов. Они обращаются в суд с требованиями о понуждении владельцев объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, обеспечить очистку сточных вод до нормативного уровня и возместить причиненный водным объектам ущерб. Кроме того, прокуроры инициируют судебные процессы, направленные на принуждение органов государственной власти и местного самоуправления к строительству очистных сооружений и обеспечению безопасного приема подсланиевых вод с судов. Они также контролируют процесс разработки проектной документации, проведения оценки воздействия на окружающую среду, учета мнения общественности и прохождения

государственной экологической экспертизы и других действий, направленных на охрану и оздоровление водных объектов.

Одной из проблем в рамках указанных судебных споров является сложность в определении ответчиков, что связано с нечетким разграничением полномочий в управлении и охране ОВПН, особенно в отношении особо охраняемых водных объектов. Кроме того, исполнение судебных решений часто затягивается из-за отсутствия бюджетного финансирования и необходимости разработки проектно-сметной документации.

Отсутствие нормативно закрепленного единого органа, ответственного за управление ОВПН, а также недостаточная четкость правового регулирования полномочий органов, осуществляющих природоохранные функции, приводят к многочисленным спорам. Эти споры проходят все стадии обжалования, что замедляет принятие мер, направленных на исполнение судебных решений и устранение нарушений.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ, региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления повсеместно не принимают необходимые нормативные правовые акты, определяющие порядок функционирования ООПТ[172] и объектов природного наследия и их охранных зон. Проблема отсутствия единого органа управления ОВПН и входящих в их границы территорий природно-заповедного фонда, включая озеро Байкал и прилегающие территории, становится особенно актуальной в условиях необходимости адаптации к глобальным климатическим изменениям. Фиксируемые и прогнозируемые наукой экстремальные нетипичные природные проявления требуют вовлечения значительных сил органов прокуратуры в превентивную работу, направленную на защиту населения и снижение антропогенного воздействия на компоненты природы. Фиксируется увеличение речного стока в Сибири и на Дальнем Востоке, подтопление территорий и экстремальное повышение температур не только в

[172] Паламарчук А. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях, сохранении и использовании объектов животного мира и среды их обитания // Законность. 2018. № 1. С. 3–10.

южных регионах, но и в Сибири. Глобальная температура будет повышаться минимум до середины века[173]. Уменьшение периода покрытия льдом и повышение температуры воды Байкала могут привести к тяжело прогнозируемым изменениям в его экосистеме.

Значимой проблемой, создающей серьезные угрозы экологической системе озера Байкал, является и ликвидация накопленного вреда, образовавшегося в результате прошлой экономической и производственной деятельности предприятий на Байкальской природной территории, а также мест массового несанкционированного скопления отходов.

ГАС «Правосудие» содержит судебные акты судов общей юрисдикции Иркутской области и Республики Бурятия по искам природоохранных прокуроров, возлагающих на органы государственной власти субъекта и Министерство природных ресурсов и экологии РФ обязанность обеспечить проведение работ по выявлению, оценке и учету объекта накопленного вреда окружающей среде, разработку проекта мероприятий по их ликвидации. Такие судебные акты приняты в отношении Джидинского вольфрамо-молибденового комбината[174], территории прошлой экономической деятельности ОАО «Усольехимпром»[175] и Байкальского целлюлозно-бумажного комбината[176], на которых не приведены в безопасное состояние штольни, не ликвидированы подпочвенные загрязнения и не приведены в безопасное состояние объекты размещения отходов[177].

Ликвидация обозначенных объектов осуществлялась в том числе в рамках федеральных целевых программ и национального проекта «Экология», который

---

[173] Совещание с членами Правительства 16.08.2023 [Электронный ресурс] // Президент РФ : официальный сайт. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/72050 (дата обращения: 28.03.2024).

[174] Апелляционное определение Верховного Суда Республики Бурятия от 26.05.2021 по делу № 33а-1333/2021 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». URL : https://vs.bur.sudrf.ru/ (дата обращения: 04.04.2023).

[175] Решение Усольского городского суда от 04.03.2020 по административному делу № 2а-108/2020 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». URL : https://usolsky.irk.sudrf.ru/ (дата обращения: 04.04.2023).

[176] Решение Кировского районного суда от 20.02.2020 по делу 2а-584/2020 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». URL: https://kirovsky--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=218487532&delo_id=41&new=0&text_number=1 (дата обращения: 04.04.2025).

[177] По иску природоохранного прокурора на органы власти возложены обязанности по надлежащей организации работ по ликвидации накопленного вреда в п. Стеклозавод г. Улан-Удэ Республики Бурятия [Электронный ресурс] // Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура : официальный сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/bmtp/mass-media/news?item=70055499 (дата обращения: 12.08.2024).

включает федеральный проект «Сохранение озера Байкал», однако остается актуальной и на сегодняшний день по причине недостижения эффекта экологической безопасности указанных территорий. Итоговые показатели названного федерального проекта в 2023 г.[178]:

Показатель	План	Факт
Сокращение объемов сбросов загрязненных сточных вод в водные объекты Байкальской природной территории	247 012	167 205,2
Снижение общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал	264,794	234,7664

В 2024 году также отмечается недостижение показателя снижения общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал (план- 248,89 га, факт - 234,76 га)[179].

Согласно текстам судебных актов, одной из причин длительного непринятия мер по ликвидации обозначенных объектов накопленного вреда и недостижения положительного эффекта принимаемых мер являлась нечеткость в распределении компетенций между федеральными органами и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Одной из причин спора о компетенции также выступило отсутствие единства прав собственности на землю, на которой расположены объекты накопленного вреда, а также на сами эти объекты. В результате судебного рассмотрения и широкого общественного резонанса,

[178] О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2023 году : государственный доклад / ФГБУ «ВНИИ Экология». С. 258.

[179] О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2024 году : государственный доклад / ФГБУ «ВНИИ Экология». С. 226.

вызванного указанными спорами, ряд объектов был отнесен Правительством РФ к компетенции федеральных органов с назначением единого ответственного лица, осуществляющего обозначенную деятельность по их обследованию, инвентаризации и ликвидации.

Совокупность выявленных правовых пробелов в законодательном регулировании свидетельствует о необходимости придания территории ОВПН единого правового режима. Это включает нормативное закрепление формы собственности на землю в границах объекта, утверждение комплексных схем охраны и использования природных ресурсов ЦЭЗ БПТ, а также установление правового режима охранных зон для сохранения их ценности для настоящего и будущих поколений. Важно также создать единую целостную территориальную единицу с централизованным управлением, основанным на комплексной оценке состояния озера и прилегающих территорий с учетом динамики изменений. Такое управление должно включать научно обоснованное стратегическое планирование природоохранных и водохозяйственных мероприятий, а также четкие распорядительные действия по предоставлению земельных ресурсов в пользование и собственность.

До устранения пробелов в правовом регулировании и наделения необходимой компетенцией уполномоченного органа органы прокуратуры вынуждены компенсировать эти недостатки с использованием собственного потенциала. Однако уважаемый профессор А. Ф. Смирнов. указывал: «Стремление придать прокурорским полномочиям по осуществлению надзорной функции властный, решающий характер вызывает конфликт с реализацией другого важнейшего принципа деятельности прокурора — принципа независимости»[180]. Не оспаривая данный вывод в существующих реалиях, автор разделяет позицию В. В. Лаврова о том, что надведомственный характер природоохранной деятельности прокурора, эффективное использование органами прокуратуры присущих им специфических полномочий и правовых средств, направленных на

[180] Смирнов А. Ф. К вопросу о власти прокурора // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 133–137.

обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, на защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства в рассматриваемой сфере общественных отношений, позволяют выявлять и устранять недостатки государственного и муниципального управления охраной и использованием объектов природного и культурного наследия[181].

Надзорная деятельность прокуратуры благодаря ее межотраслевому и универсальному характеру обладает специфической юридической силой, которая может оказывать влияние на состояние законности на Байкальской природной территории до законодательного закрепления плановых, стратегических документов, определяющих целевые показатели охраны экосистемы озера Байкал, и способствовать эффективному взаимодействию органов государственной власти, контроля и управления, наделенных отдельными полномочиями в области использования и охраны окружающей среды на Байкальской природной территории.

Организация прокурорского надзора за исполнением законов об охране озера Байкал может рассматриваться как определенная система действий, направленных на обеспечение функционирования органов прокуратуры для достижения цели сохранения уникальной экологической системы озера Байкал для настоящего и последующего поколений. В свою очередь определенные законом цели деятельности органов прокуратуры в области охраны и использования озера Байкал и прилегающей к нему территории в пределах Ангаро-Байкальского бассейнового округа заключаются в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе на доступ к обладающей универсальной ценностью природной системе, на обеспечение нации чистой питьевой водой в достаточном для удовлетворения личных бытовых потребностей объеме, а также публичных интересов в сохранении уникальных

[181] См.: Лавров В. В. Актуальные проблемы охраны и использования объектов природного и культурного наследия: учебное пособие для обучающихся по программе магистратуры. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2021.

ландшафтов, естественных экологических систем, экологической безопасности страны с обеспечением устойчивого экономического развития.

Комплексная, всесторонняя реализация полномочий прокурора на основе научно обоснованных методик и алгоритмов с учетом специфики особого регулирования объектов природного наследия позволяет обеспечить эффективную реализацию надзорных мероприятий, снижение антропогенного воздействия на уникальные экологические системы и окажет положительное влияние на состояние законности и защиту публичного интереса, направленного на сохранение их территории для настоящего и будущего поколений.

К нерешенным вопросам защиты публичного интереса в сохранении экологического баланса озера Байкал можно также отнести негативное воздействие на состояние водных объектов трансграничного переноса загрязняющих веществ из сопредельных государств. Основным притоком озера Байкал является река Селенга, протекающая по территории Республики Бурятия и берущая истоки в Монголии. Трансграничное перемещение загрязненных вод в озеро Байкал сложно предотвратить внутригосударственным правовым регулированием.

В этих целях проводятся встречи генеральных прокуроров государств, действует рабочая группа по обмену информацией об экологических правонарушениях и преступлениях, сформированная в рамках программы сотрудничества между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Монголии по вопросам правовой защиты окружающей среды в районе реки Селенги и озера Байкал. Третье заседание этой рабочей группы состоялось 5 июня 2023 г. Стороны обменялись опытом надзорной деятельности в экологической сфере, в том числе охраны атмосферного воздуха, вод и водных биологических ресурсов, профилактики и противодействия правонарушениям и преступлениям в области лесопользования, возмещения вреда, причиненного компонентам природной среды[182]. Сотрудники органов прокуратуры Монголии

[182] В Иркутске состоялось заседание рабочей группы генеральных прокуратур России и Монголии [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ : официальный сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=88189391 (дата обращения: 04.04.2024).

проходят обучение по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране озера Байкал на базе Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры РФ.

Определяя предмет, пределы и принципы деятельности прокуроров по защите публичных интересов в охране и рациональном использовании озера Байкал, необходимо отметить следующее. В настоящее время деятельность органов прокуратуры по защите публичных прав и интересов в области использования и охраны озера Байкал служит обеспечению точного и единообразного исполнения природоохранного законодательства, и в частности об охране озера Байкал, противодействию правонарушениям и их предупреждению. Она приобретает особую актуальность и становится одним из приоритетных направлений природоохранной деятельности российской прокуратуры. Данная деятельность обусловлена специальным назначением прокуратуры в государственном механизме и выражается в ее задачах, направленных на обеспечение верховенства закона в экологической сфере.

Для того чтобы определить роль прокуратуры в защите публичных интересов в сфере использования и охраны озера Байкал, а также особенности надзорной и ненадзорной деятельности органов прокуратуры, направленной на обеспечение исполнения законодательства об охране озера Байкал, необходимо разграничить такие основные понятия, характеризующие данный вид деятельности, как: «функции», «предмет», «задачи и принципы деятельности прокуратуры», «пределы полномочий прокурора».

«Функции прокуратуры» являются одной из основных правовых категорий, раскрывающих содержание и пределы деятельности прокуратуры и представляют собой назначение деятельности прокуратуры, определяемое ее социальным предназначением[183].

Под предметом деятельности прокурора по защите публичных интересов в области охраны и использования водных объектов следует понимать совокупность

[183] Мирошниченко М.Н. Деятельность прокуратуры по обеспечению исполнения законодательства об охране земель в промышленном регионе : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 59.

предметов соответствующих направлений такой деятельности, включая: предмет прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, в том числе содержащих правовые нормы об охране и использовании озера Байкал и прилегающей к нему Байкальской природной территории; участие прокурора в различных видах судопроизводства по спорам, связанным с нарушением режима охраны водных; уголовное преследование за экологические преступления, совершенные на акватории и водосборной территории; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью; участие в правотворческой деятельности и международное представительство, например по вопросам охраны трансграничных водных объектов и ОВПН; оценку законности действий и правовых актов органов и должностных лиц, судебных актов, связанных с экологическими правами и обязанностями.

Рассматривая пределы деятельности прокуратуры можно выделить территориальные и компетенционные пределы.

Территориальные пределы деятельности прокуратуры по защите публичных интересов в сфере охраны озера Байкал определяются границами Байкальской природной территории, включающей:

— центральную экологическую зону, совпадающую с границами объекта всемирного природного наследия «Озеро Байкал»;

— буферную экологическую зону;

— зону атмосферного влияния.

В компетенционные пределы включаются:

— надзор за исполнением специального законодательства об охране озера Байкал органами системы публичной власти, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

— ненадзорная деятельность, включающая участие в рассмотрении дел судами, взаимодействие с научным сообществом и СМИ, участие прокурора в законотворческом процессе;

— взаимодействие с международными организациями и органами прокуратуры сопредельных государств (Монголии) по вопросам охраны трансграничных водных объектов;

— координация деятельности правоохранительных органов по противодействию экологическим правонарушениям.

По целевому назначению полномочия прокурора в экологической сфере подразделяются на: полномочия по выявлению правонарушений; полномочия по реагированию на выявленные правонарушения, которые, в свою очередь, включают полномочия по устранению правонарушений, а также причин и условий, способствовавших их совершению, и полномочия по привлечению к ответственности виновных лиц.

Обозначенная задача в первую очередь поставлена перед специализированной Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой, являющейся неотъемлемым элементом прокурорской системы. Согласно приказу Генерального прокурора РФ от 26.10.2017 № 51-ш перед ней поставлены следующие задачи: надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду межрегиональными, территориальными органами и подразделениями федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями (в том числе управляющими ООПТ и особыми экономическими зонами туристско-рекреационного типа) на территории регионов, расположенных в Байкало-Ангарском бассейне.

Указанная деятельность в определенной мере осуществляется также территориальными прокуратурами Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края, а в отдельных смежных вопросах и другими специализированными, транспортными и военными прокуратурами. В качестве примера можно привести вопросы подъема судов, безопасности судоходства, включая безопасный сбор и утилизацию сточных и подсланиевых вод, которые отнесены к компетенции транспортных прокуратур как вопросы безопасного

транспортного сообщения. К компетенции военных прокуратур отнесены вопросы целевого использования лесных насаждений и земель обороны, соблюдения экологических требований на предприятиях оборонной промышленности и другие смежные вопросы. Компетенция названных прокуратур урегулирована Приказом о разграничении компетенции, но до настоящего времени на практике порождает сложности как в разграничении поднадзорных объектов, так и в обмене информацией об анализе состояния законности, позволяющем исключить дублирование деятельности, повысить комплексность аналитической деятельности, распределения сил и эффективность деятельности прокуратуры по защите публичных интересов в сохранении уникальной экологической системы озера Байкал и качества его вод.

Данная деятельность настолько многогранна и широка, что частично выходит за пределы деятельности специализированных и территориальных прокуратур и охватывает полномочия в том числе в области правотворчества и международных отношений, вступление в судебные процессы на стадии кассационной инстанции, оценку нормативных правовых актов, принимаемых на федеральном уровне, и другие компетенции Генеральной прокуратуры РФ. Таким образом, ее необходимо рассматривать как комплексную, целенаправленную деятельность органов прокуратуры, носящую единый централизованный характер, нацеленную на единый результат верховенства закона и защиты публичных прав и интересов.

Принципы деятельности прокуратуры по защите публичных интересов в сфере использования и охраны озера Байкал базируются на принципах охраны самого озера, указанных в начале настоящего параграфа и закрепленных в ст. 5 Федерального закона «Об охране озера Байкал». Эти принципы объединены общей целью — обеспечения верховенства закона для защиты публичных интересов в сохранении уникальной экологической системы озера Байкал как достояния настоящего и будущего поколений и включают: принцип приоритета видов деятельности, не приводящих к нарушению уникальной экологической системы озера Байкал и природных ландшафтов его водоохранной зоны; принцип

комплексности воздействия - учет комплексности воздействия хозяйственной и иной деятельности на уникальную экологическую систему озера Байкал; принцип сбалансированности решения социально-экономических задач и задач охраны уникальной экологической системы озера Байкал на принципах устойчивого развития; принцип обязательности государственной экологической экспертизы для всех проектов хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории; принцип межрегионального взаимодействия при осуществлении надзора за исполнением законов на территории, охватывающей несколько субъектов Российской Федерации; принцип международного сотрудничества в рамках выполнения обязательств по Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия.

Озеро является неотъемлемым элементом экологической безопасности страны и выполнения международных обязательств Российской Федерации, регламентированных, в частности, Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия, Конвенцией о водно-болотных угодьях, а также двусторонними соглашениями с Монголией по вопросам охраны окружающей среды и устойчивого развития нашей страны на основе баланса частных и публичных интересов[184].

При определении объекта деятельности прокурора по защите публичных интересов в области использования и охраны озера Байкал необходимо отметить, что оно значительно у́же принятого определения объекта прокурорской деятельности, но шире, чем буквальное толкование природоохранной деятельности прокуратуры в области охраны и использования природных ресурсов самого озера, так как является комплексным и многогранным понятием, охватывающим правоотношения по использованию и охране всех компонентов природной системы Байкальской природной территории. В качестве объекта здесь выступают

[184] Милосердов, Н. А. Прокуратура на защите публичных интересов при истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2025. С. 27.

общественные отношения в сфере водного права и смежных, взаимосвязанных с ним сферах, таких как земельное, лесное, градостроительное право.

С учетом изложенного можно предложить определение объекта деятельности прокурора по защите публичных прав и интересов в области охраны и использования озера Байкал как области общественных отношений (в том числе сферы правоотношений между органами публичной власти, правоотношений, возникающих между судом и иными участниками судопроизводства в связи с осуществлением правосудия), которая связана с экологическим законодательством, устанавливающим права, законные интересы и обязанности по использованию и охране объектов природного наследия, включая озеро Байкал и прилегающую к нему территорию и направлена на неотвратимость наказания за совершенные нарушения, предупреждение нарушений, сохранение и оздоровление неповторимой экологической системы озера и гидрологически связанных с ним водных объектов, сохранение качества вод для удовлетворения приоритетных потребностей в питьевом и хозяйственно-бытовом обеспечении чистой водой настоящего и будущего поколений, а также сохранение его культурной и научной ценности.

Под предметом деятельности прокурора по защите публичных прав и интересов в области охраны и использования озера Байкал в целом следует понимать совокупность предметов соответствующих направлений такой деятельности, включая, в частности, предмет прокурорского надзора и предмет участия прокурора в различных видах судопроизводства, уголовное преследование и координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в правотворческой деятельности и международном сотрудничестве, оценку законности действий и правовых актов органов и должностных лиц, судебных актов, связанных с конституционными правами и положениями специальных и общих законов, закрепляющих экологические права и обязанности граждан, общества, государства по сохранению уникальной экологической системы озера Байкал.

Кроме того, задачи сохранения уникальных объектов природы имеют общегуманитарное значение и являются предметом укрепления международных отношений, зачастую выходящих за пределы компетенции органов и организаций прокуратуры и определяющих ее взаимодействие с иными, неподнадзорными прокуратуре органами.

Россией и Монголией реализуется Межправительственное соглашение по охране и использованию трансграничных вод от 11.02.1995. В июле 2020 г. ратифицирован Договор о дружественных отношениях и всеобъемлющем стратегическом партнерстве, подписанный в Улан-Баторе 3 сентября 2019 г.[185] В рамках реализации программы сотрудничества между Генеральной прокуратурой РФ и Генеральной прокуратурой Монголии по вопросам охраны окружающей среды в районе реки Селенги и озера Байкал создана рабочая группа по обмену информацией об экологических нарушениях и преступлениях[186].

Продекларированы совместные действия России и Китая по сохранению уникальных экологических систем. Развиваются научные разработки системы международных ООПТ, определяющие трансграничное положение и единство правовой охраны граничащих государств в целях сохранения уникального экологического потенциала и биологического разнообразия планеты. В настоящее время особое международное положение озера Байкал позволяет поддерживать определенный природоохранный, социальный и экономический баланс благодаря наличию международного «арбитра» в лице ЮНЕСКО. Нарушение рекомендаций данной организации и положений международных конвенций и соглашений может повлечь отнесение озера Байкал к списку объектов, находящихся под угрозой, что позволит Монголии без системы международного сдерживания реализовать проект «Синий конь», в рамках которого предполагаются строительство системы ГЭС, переброс воды из притоков реки Селенги как основного притока Байкала в

---

[185] Федеральный закон от 13.07.2020 № 198-ФЗ «О ратификации Договора о дружественных отношениях и всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Монголией» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4508.

[186] Отческая Т. И. Деятельность органов прокуратуры в новых условиях развития международного сотрудничества. Современное международное сотрудничество органов прокуратуры: проблематика конвергенции и диверсификации функций : монография. М. : Проспект, 2025. С. 9–10.

пустыню Гоби для реализации горнорудных проектов на юге Монголии, что, безусловно, приведет к снижению водообеспеченности этой реки и, как следствие, к падению уровня вод в самом озере, в реке Ангаре и построенном на ее русле каскаде ГЭС.

На территории Монголии расположено 66 % водосборного бассейна реки Селенги. Там формируется почти половина общего стока реки, который поступает в озеро Байкал, и его снижение окажет воздействие на экосистему озера.

Опорой решения экологических проблем сохранения озера Байкал и других уникальных экологических систем должны стать наука, международное сотрудничество и обмен положительным опытом борьбы с этими проблемами. Следовательно, изложенные в настоящем исследовании вопросы охраны озера Байкал выходят за пределы интересов населения прилегающих территорий и являются общегосударственной задачей, стоящей перед всей системой органов публичной власти и прокуратуры.

С учетом вышеизложенного автор пришел к выводу о том, что деятельность прокуратуры по защите публичных интересов в сфере использования и охраны озера Байкал представляет собой комплексную, целенаправленную деятельность органов прокуратуры, носящую единый централизованный характер и нацеленную на обеспечение верховенства закона и защиты публичных интересов в сохранении уникальной экологической системы озера Байкал для настоящего и будущих поколений. Эффективность данной деятельности обеспечивается комплексной реализацией всех функций прокуратуры на основе научно обоснованных методик с учетом специфики правового режима ОВПН.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА ПО ЗАЩИТЕ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ НА ПРИМЕРЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ

2.1. Особенности деятельности прокуратуры по выявлению нарушений и защите публичных интересов в области охраны и использования водных объектов

Формирование современной деятельности прокуратуры в сфере охраны и использования водных объектов связано с исторической трансформацией ее роли в обеспечении законности и защите публичных интересов.

Как уже указывалось, защита публичных интересов осуществляется не только прокурором, что прямо оговорено в процессуальном законодательстве. Полномочия по защите публичных интересов распределены между государственными органами, наделенными компетенцией по защите интересов публично-правовых образований, прав неопределенного круга лиц и граждан, включая право на обращение в суд с исками. Конкретный объем прав закреплен в положениях о данных органах и отдельных нормах природоохранного, природоресурсного и процессуального законодательства.

Статьи 5, 6, 11, 12 и 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды» регламентируют полномочия прокуроров, органов публичной власти, организаций и отдельных граждан на применение средств судебной защиты нарушенных прав. Федеральные органы публичной власти, должностные лица органов государственного экологического контроля (надзора) наделены правом предъявления исков о возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований, а также исков о взыскании компенсационного платежа. Органы государственной власти субъектов обладают полномочиями по обращению в суд с требованием о возмещении вреда, а также в

целях ограничения, приостановлении деятельности, не соответствующей экологическим требованиям.

Кроме того, правом обращения в суд с исками о возмещении причиненного природе вреда наделены граждане и общественные объединения. Непосредственное закрепление в обозначенном Законе категории споров, инициирование которых отнесено к компетенции органов, указывает на отсутствие всей широты полномочий по обращению в суд за защитой публичных прав и интересов в сфере экологических правоотношений в области использования и охраны окружающей среды в целом и водных объектов в частности. Отсутствуют полномочия по обращению в суд и в Положении о Федеральном агентстве водных ресурсов[187]. В своей диссертации Темур Николаевич Воробьев приходил к выводу о необходимости вступления прокурора в судебный процесс в защиту публичного интереса при отсутствии компетентных субъектов, наделенных процессуальной правоспособностью для обращения в суд[188]. В диссертационном исследовании С. Г. Кириченко указывала, что прокуратура имеет эффективные правовые средства, частью из которых не обладают иные органы[189]. В сложившейся системе правоотношений только органы прокуратуры наделены универсальным процессуальным положением, позволяющим обеспечивать наиболее комплексную защиту, покрывающую недостаток полномочий иных органов[190].

Вместе с тем защита публичных интересов в области использования и охраны окружающей среды не ограничена судебными рамками и, как обосновывалось в гл. 1 настоящей диссертации, включает средства, направленные на предупреждение нарушений и укрепление законности в целях создания такого положения, которое существовало до нарушения права и обеспечивало высокий и устойчивый уровень экологической безопасности. Именно имеющиеся в арсенале

---

[187] Постановление Правительства РФ от 16.06.2004 № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2564.

[188] См.: Воробьев Т. Н. Теоретические и практические проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. С. 165.

[189] См.: Кириченко С. Г. Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 182.

[190] Мальханова, Е. В. Деятельность прокуратуры по выявлению нарушений и защите публичных интересов в области охраны и использования водных объектов / Е. В. Мальханова // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — 2026. — № 1. С. 33.

прокурорских работников средства выделяют прокуратуру, определяя ее место, которое позволяет в силу надведомственного положения и универсальных процессуального статуса покрывать неурегулированные в положениях органов полномочия. Рассмотрение прокуратуры не только как надзорного органа, но и как органа более широкой компетенции, в том числе реализуемой в целях предупреждения нарушений и восстановления состояния, существовавшего до нарушения, во всех видах судопроизводства, подтверждает и ретроспективный анализ трансформации полномочий прокурора, в том числе предусмотренных процессуальным законодательством.

Впервые судебные полномочия прокуратурой получены в результате реформы 1775 г. С этого времени ведется отсчет формирования законодательно закрепленного права прокуроров на участие в судах как одного из основных направлений деятельности по защите публичных интересов[191].

После судебной реформы 1864 г. одним из приоритетов деятельности прокуратуры Российской империи было осуществление надзора за мировыми судьями, съездами мировых судей, а также окружными судами, в которых движение всех дел осуществлялось при непосредственном участии прокуратуры[192].

Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1923 г. предоставил прокурору право инициировать гражданский процесс путем подачи иска в суд, а также давать заключения по делу. 7 июля 1923 г. были внесены изменения в Положение о прокурорском надзоре: прокуроры наделялись полномочиями по участию в гражданских делах, правом истребования производства по нему и опротестования в надзорном порядке судебных решений и кассационных определений[193].

В соответствии с Конституцией СССР 1977 г.[194], ст. 3, 32 Закона СССР от 30.11.1979 № 1162-X «О прокуратуре СССР» органы прокуратуры, являясь

---

[191] Казанцев С. М. История царской прокуратуры. СПб. : Издательство С.-Петербургского университета, 1993. С. 97–98.

[192] Горбачев В. П. Прокурорский надзор за мировой и судебно-административной юстицией в Российской империи // Мировой судья. 2020. № 7. С. 3–8.

[193] Левский В. К. Институт участия прокурора в административных делах в судах: от имперского периода до современности // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. С. 165–173.

[194] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

органами высшего надзора над всеми без исключения министерствами, комитетами и ведомствами, организациями, исполнительными и распорядительными органами, осуществляли в том числе надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах.

По этой причине содержание понятия прокурорского надзора являлось более широким по отношению к действующей в настоящее время компетенции прокуратуры и включало в себя не только выявление и пресечение нарушений во внесудебном порядке, но и иные направления деятельности. В дальнейшем осуществление правосудия вышло из сферы прокурорского надзора, и прокурор получил иное положение в процессе. В гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве он наделен процессуальным статусом лица, участвующего в деле, либо занимающего положение истца, либо способствующего отправлению правосудия посредством вступления в процесс для дачи заключения. Указанное сказалось и на научном восприятии такого направления деятельности прокурора, как обеспечение участия в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве, которое стали отделять от прокурорского надзора и считать самостоятельным. Отдельное закрепление можно проследить и в профильных приказах Генерального прокурора РФ по направлениям деятельности[195].

В настоящее время рассмотренное в гл. 1 расширение компетенции прокуратуры в целях защиты публичных интересов, создание сети специализированных природоохранных прокуратур, специфичные, несвойственные иным органам компетенции, включающие координацию правоохранительных органов, законодательную инициативу, надзор за законностью правовых актов, организацию взаимодействия с федеральными органами государственной власти и местного самоуправления, правоохранительными и контролирующими органами, институтами гражданского

[195] Приказ Генерального прокурора РФ от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Законность. 2021. № 2 ; приказ Генерального прокурора РФ от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» // Законность. 2017. № 10.

общества и населением, общественными организациями и научным сообществом, позволяют исследовать деятельность прокуратуры как многоконтурную, комплексную, нацеленную на достижение определенного результата, единообразного понимания и обеспечения законности в вопросах охраны природы, природопользования, экологической безопасности и в конкретной сфере общественных отношений — охраны и использования водных объектов.

Исследование деятельности прокуратуры по сферам общественных отношений видится наиболее целесообразным, поскольку позволяет оценить ее как более комплексную, наполненную внутренними связями, многогранную, включающую весь арсенал полномочий прокурора для защиты публичных интересов в сохранении водного баланса.

Указанное направление, как и иные, характеризуется поступательной и последовательной деятельностью работников органов прокуратуры, нацеленной на повышение уровня законности и качества вод, сосредоточенных в водных объектах, оздоровление водных объектов, сохранение водных экологических систем в естественном состоянии. Делая акцент на естественном состоянии, мы подразумеваем то состояние вод, которое присутствует в природе до законного изъятия и вовлечения в хозяйственную деятельность и гражданский оборот как составляющее окружающей природной среды.

Выделяя особенности современной деятельности прокуратуры по выявлению нарушений и защите публичных интересов в области охраны и использования водных объектов, необходимо отразить как общие черты, присущие ее деятельности в иных областях, так и особые, характерные исключительно для этого направления.

Исследуемое направление деятельности включает мониторинг состояния законности на поднадзорной прокурору территории, предупреждение, выявление нарушений, принятие комплекса мер прокурорского реагирования и участие прокурора в различных видах судопроизводства, взаимодействие с органами, координацию правоохранительных органов, оценку законности правовых актов и международное сотрудничество в целях защиты публичных интересов.

Качество, полнота и достоверность мониторинга зависят от правильно организованного взаимодействия с органами публичной власти, навыков использования государственных информационных систем, содержащих данные мониторинга, и наличия возможности проведения глубоких аналитических исследований. Результаты опроса работников прокуратуры показали, что почти 58 % не удовлетворены имеющимся взаимодействием органов прокуратуры с государственными органами, осуществляющими контрольно-надзорные функции в вопросах охраны водных объектов, по фактам выявляемых нарушений, 70 % респондентов посчитали целесообразным дополнительно урегулировать в законодательстве обязательность межведомственного информирования органов прокуратуры о выявляемых нарушениях в сфере охраны водных объектов и их использования.

На то, что именно анализ состояния законности в большей мере влияет на планирование проверочных мероприятий в области охраны окружающей среды, указали почти 76 % анкетируемых работников прокуратуры (включая тех, кто вышел в отставку).

Постараемся проанализировать влияние проводимого работниками прокуратуры мониторинга состояния законности на принятие мер по защите публичных интересов с учетом специфики объекта исследования.

Мониторинг состояния законности включает в себя анализ деятельности органов государственной власти, контроля/надзора, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, анализ статистических данных, сбор данных о состоянии окружающей среды в динамике, сведений федеральных исполнительных органов, органов государственной власти и местного самоуправления, правоохранительных органов, реестров природных объектов и прав на них и иных источников оперативных данных. Обязанность сбора актуальной информации обо всех объектах (предприятиях), оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, о реализации этими предприятиями мероприятий по снижению степени отрицательного влияния закреплена в п. 3.14 приказа Генерального прокурора РФ от 15.04.2021 № 198.

Анализ указанных источников предоставляет прокурору информацию о состоянии законности и сведения о допущенных нарушениях.

К такого рода информации можно отнести в том числе сведения, полученные в результате взаимодействия с научными организациями и специалистами, обладающими специальными знаниями[196] в вопросах охраны окружающей среды, с общественностью, включая общественных инспекторов, общественные организации и отдельных активистов; обращения граждан и организаций; информацию от органов контроля/надзора и подведомственных им учреждений; материалы гражданских, административных, уголовных дел и дел об административных правонарушениях; материалы прокурорских проверок и информацию, поступающую в рамках межведомственного взаимодействия, сведения государственных информационных систем (например, Единой информационной системы «Закупки», Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, применяемых в том числе при проведении проверок исполнения законов о контрольно-надзорной деятельности, Федеральной государственной информационной системы территориального планирования, Национальной системы пространственных данных, Единой системы межведомственного электронного взаимодействия и других баз данных, сайтов и программ, как доступных в публичном пространстве, так и ограниченных в пользовании).

По результатам анализа полученных данных прокурор способен оценить существующее состояние законности, определить недостатки в работе органов власти, контроля и надзора, установить наиболее острые проблемы, приоритеты дальнейшей деятельности и принять необходимые предупредительные (превентивные) меры, устраняющие причины и условия допускаемых нарушений. Информационно-аналитическая деятельность в органах прокуратуры предполагает мониторинг состояния законности и правопорядка[197]. Например, прокурор,

---

[196] См.: Григоренко В. Н. Использование помощи специалистов в работе прокурора по общему надзору : методическое пособие. М., 1988 ; Проверка прокурором исполнения законов : пособие / под общ. ред. Н. В. Субановой. М. : Ген. прокуратура РФ, Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015. С. 43.

[197] Ергашев Е. Р., Леготин А. О. Мониторинг как важнейший инструмент в деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2024. № 5. С. 111–116.

обладающий сведениями о поднадзорной территории, всегда может отследить реальность своевременного выполнения мероприятий и достаточность принимаемых действий по исполнению СКИОВО и посредством объявления предостережения, содействия организации взаимодействия органов, принимающих участие в их разработке, утверждении и исполнении, способствовать своевременному принятию дополнительных мер для эффективного расходования бюджетных средств на выполнение запланированных мероприятий, включающих восстановление, реабилитацию, аэрацию водных объектов, укрепление их берегов, предотвращение их загрязнения, засорения и истощения, а также меры по ликвидации последствий указанных явлений, и поставить на контроль дальнейшее исполнение объявленных предостережений до фактического исполнения указанных мероприятий.

Помимо непосредственного проведения проверочных мероприятий, прокурор, аналогичным образом используя полученную в результате мониторинга и анализа состояния законности информацию, выявляет нарушения, дающие основание для принятия иных мер прокурорского реагирования, таких как протест, представление об устранении нарушений, постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, направление материалов для проведения проверки в порядке ст. 37 УПК РФ. Комплекс мер прокурорского реагирования предоставляет возможность устранения выявленных нарушений посредством властно-волевого решения, изложенного в акте прокурорского реагирования. Применение средств прокурорского реагирования в данном случае опосредовано действиями уполномоченных органов в лице должностных лиц, не обеспечивающих либо ненадлежаще обеспечивающих законность, к которым обращается прокурор, требуя устранить нарушения[198]. Например, в результате получения из публично доступных источников сведений о действующих предприятиях, очистных сооружениях и других объектах, неотъемлемой частью деятельности которых является осуществление сброса сточных вод, и

[198] См. : Ергашев Е. Р. Компенсаторная деятельность прокуратуры Российской Федерации: реалии и перспективы // Закон. 2017. № 3. С. 43.

сопоставления их с данными реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, прокурор может оперативно узнать о таких нарушениях, как отсутствие инвентаризации источников на объектах, оказывающих негативное воздействие, недостоверность предоставляемых в органы контроля и надзора данных, и принять меры прокурорского реагирования в целях обеспечения полноты формируемого реестра и открытости экологических данных.

По результатам работы с Национальной системой пространственных данных, исследования публичной кадастровой карты, данных Государственного водного реестра, муниципальных правовых актов и современных маркетплейсов по продаже недвижимого имущества прокурор способен получать информацию о незаконном формировании, постановке на кадастровый учет и вовлечении в оборот земельных участков с включением водных объектов, общедоступных береговых полос и гидротехнических сооружений.

Посредством баз спутниковых снимков возможен дистанционный мониторинг целевого использования водных объектов и сформированных на них участков, переданных по договорам водопользования, решениям о предоставлении водных объектов в пользование, договорам пользования рыбоводным участком, а также ретроспективный анализ фактического владения такими участками.

В качестве примера можно привести несколько дел, инициированных прокурорами и получивших определенный общественный резонанс, информация о которых находится в публичном доступе[199].

По результатам мониторинга Северобайкальским межрайонным природоохранным прокурором публичной кадастровой карты и размещенных на маркетплейсах в сети Интернет объявлений о продаже объекта рекреации с прилегающим водным объектом установлено незаконное предоставление

[199] Суд признал незаконной передачу озера на севере Бурятии местному жителю в частное владение [Электронный ресурс] // URL : https://tass.ru/sibir-news/5433321 ; Иркутский бизнесмен захватил почти 900 гектаров побережья Байкала [Электронный ресурс] // URL: https://gazeta-n1.ru/news/society/82739/ ; В Бурятии глава района, раздавший бизнесменам озера у Байкала, избежал наказания [Электронный ресурс] // URL: https://gazeta-n1.ru/news/incidents/89785/ (дата обращения: 02.08.2024).

администрацией Северо-Байкальского района Республики Бурятия бесплатно в собственность гражданину озера Личимо (Личемо) площадью более 250 тыс. кв. м под видом земельного участка. На побережье озера собственником незаконно возведены дом, летняя беседка, баня (сауна). Объекты использовались для функционирования базы отдыха «Улов». За проход к озеру взималась плата. На момент прокурорской проверки база отдыха функционировала и была выставлена на продажу вместе с озером за 32,8 млн руб. В целях устранения выявленных нарушений и защиты публичных интересов прокурор обратился в суд с иском, по итогам рассмотрения которого природное озеро возвращено в собственность государства, на ответчика возложена обязанность снести самовольные постройки.

По материалам проверки природоохранной прокуратуры в отношении главы Северо-Байкальского района возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 293 УК РФ. Северобайкальским городским судом уголовное преследование по ч. 1 ст. 293 УК РФ прекращено в связи с истечением сроков давности привлечения к уголовной ответственности, что свидетельствует о признании вины и является нереабилитирующим основанием. Северобайкальским городским судом вынесено частное постановление, в котором обращено внимание главы Республики Бурятия на факты нарушения закона вследствие ненадлежащего исполнения своих обязанностей главой муниципального образования Северо-Байкальский район[200].

Восточно-Байкальским межрайонным природоохранным прокурором в результате анализа данных публичной кадастровой карты выявлено формирование и оформление в частную собственность земельного участка в границах ЦЭЗ БПТ и Забайкальского национального парка, не подлежащих предоставлению в частную собственность в соответствии со ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Бурятия от 26.08.2020 по делу № 33-1488/2020 удовлетворено исковое заявление о признании отсутствующим права

[200] Благодаря принципиальной позиции Северобайкальского межрайонного природоохранного прокурора в собственность государства возвращено озеро Личимо [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ : официальный сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/bmtp/mass-media/news?item=37311442 (дата обращения: 02.08.2024).

собственности физического лица на земельный участок площадью 860 га, в границы которого вошли акватория Чивыркуйского залива озера Байкал, а также озера Малый Арангатуй и часть реки Исток, термальные источники и водно-болотные угодья Чивыркуйского перешейка, обладающие уникальной природной ценностью. Прокурор установил, что совершению указанных нарушений способствовали отсутствие сведений о границах озер в государственном реестре водных объектов и непринятие мер по их постановке в государственный реестр недвижимого имущества. В целях устранения причин и условий для совершаемых нарушений прокурор принимал меры по понуждению Министерства природных ресурсов Республики Бурятия совершить действия в целях постановки водных объектов на учет.

Приведенные примеры показывают, что полномочия по эффективному использованию способов дистанционного выявления нарушений, организации взаимодействия с органами публичной власти и координации правоохранительных органов в целях согласованного функционирования позволяют прокурорам не только предупреждать и устранять нарушения, но и оказывать реальное влияние на искоренение причин, способствующих их совершению.

Аналитическая работа прокуратуры показывает приоритетность на современном этапе деятельности прокуроров в целях охраны водных объектов, рационального и неистощимого их использования и защиты от негативного воздействия вод. Так, согласно докладу Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2021 г., состояние водных объектов имеет ключевое значение для здоровья граждан, развития отраслей промышленности и сельского хозяйства. Генеральным прокурором РФ в Совете Федерации ФС РФ по итогам 2023 г. отмечены недостатки системы наблюдения на водоемах, в частности то, что из 1 тыс. автоматизированных комплексов и постов гидрологической сети пятая часть

на момент проверки в 2023 г. не работала[201]. В 2024 г. усилия прокуроров были также сосредоточены на соблюдении требований к охране вод, сбережению биоресурсов и заповедного фонда[202].

Для эффективной деятельности прокурора по определению причин недостаточного уровня законности в области охраны и использования водных объектов, как и в других сферах, для своевременного принятия мер по пресечению нарушений и выявления условий, способствующих нарушению, а также в целях предупреждения новых нарушений важно уметь пользоваться источниками информации и уделять достаточное время анализу как состояния законности, так и существующих антропогенных факторов, оказывающих негативное влияние на водные объекты на поднадзорной территории, с распределением задач по степени значимости для оздоровления водного объекта.

Вместе с тем анализ состояния законности, поиск информации, обработка значительного массива данных, проверка ее достоверности и систематизация с выборкой необходимых сведений, их сопоставление с информацией, имеющейся в прокуратуре или иных источниках, требуют сил и рабочего времени, находящегося в дефиците с учетом объема функционала прокурорских работников. Указанное детерминирует применение прокурором программных средств автоматизированной обработки данных, таких как искусственный интеллект, способный к аналитической и системной обработке значительного объема информации, находящейся в сети Интернет, и выборке сведений по конкретному запросу прокурора. Необходимо отметить, что искусственный интеллект уже внедряется в федеральных органах исполнительной власти, о чем говорится в Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 г., утвержденной Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490[203]. Например,

---

[201] Генеральный прокурор Российской Федерации Игорь Краснов выступил с докладом в Совете Федерации [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ : официальный сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=94616909 (дата обращения: 27.02.2025).

[202] Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ : официальный сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/mass-media/interviews-and-presentations/e5947177 (дата обращения 20.09.2025).

[203] Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) использует систему автоматического поиска запрещенного контента «Окулус», что позволяет ежедневно обрабатывать в 1000 раз больше ресурсов, чем это делалось человеком[204]. В стратегии также дано определение искусственного интеллекта как комплекса технологических решений, позволяющих имитировать когнитивные функции человека (включая поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые с результатами интеллектуальной деятельности человека или превосходящие их. В соответствии с п. 17(5) стратегии, по оценкам экспертов, дальнейшее развитие больших генеративных моделей может вызвать резкое повышение производительности труда.

Внедрение искусственного интеллекта на современном этапе развития позволит обеспечивать систематизацию информации с государственными информационными системами мониторинга окружающей среды и сопоставление выделяемых сведений в целях выявления нарушений, тем самым упростится аналитическая работа и повысится эффективность своевременного принятия мер, снижающих антропогенное воздействие на природные ресурсы.

По результатам исследования современной деятельности прокуратуры в сфере охраны водных экосистем, автором выделены основные категории факторов, которые негативно воздействуют на водные объекты, и условия, им способствующие. Они выявлены на основе анализа состояния законности, проводимого Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой и входящими в ее состав межрайонными природоохранными прокурорами[205].

Условно они разделены по объектному принципу на три категории: непосредственно связанные с нарушением режима водных объектов, связанные с

---

[204] Карпышева Ю. О. О возможностях использования искусственного интеллекта и иных информационных технологий в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов // NB: Административное право и практика администрирования. 2023. № 4. С. 15–23.

[205] При классификации факторов использовались докладные записки Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры за 2019 – 2021 гг. (текущий архив Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры за 2019-2021 гг.)

недостаточностью мер по охране водных объектов и с непринятием либо неэффективностью мер по оздоровлению водных объектов.

Рассмотрим их подробнее в таблице.

	Категория нарушения	**Конкретные нарушения**
1. Нарушение установленных режимов охраны водных объектов	Несоблюдение ограничений и запретов	Несоблюдение ограничений в водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах. Строительство в водоохранной зоне водного объекта без согласований (Росрыболовство, ОВОС, государственная экологическая экспертиза). Вырубка защитных лесов, охраняющих водные объекты. Несоблюдение законодательства при строительстве, эксплуатации ГТС. Предоставление водных объектов в пользование с нарушением охранного режима.
	Загрязнение и несанкционированное воздействие	Сброс сточных и подсланиевых вод с нарушением установленных нормативов или без разрешительной документации. Несанкционированное размещение отходов. Добыча полезных ископаемых в водоохранных зонах и акватории. Физическое воздействие (изменение русла, берегоукрепление без разрешений, отсыпка). Застройка водоохранных зон объектами, не обеспеченными сетями централизованного водоотведения и не оборудованными герметичными выгребами. Воздействие автотранспорта в отсутствие дорог с твердыми покрытиями в водоохранных зонах.
	Незаконная хозяйственная	Нарушение режима охранных зон.

	деятельность	Неконтролируемый туризм без инфраструктуры, нарушение рекреационной емкости и установленных для определенных территорий нормативов. Бесхозяйственное содержание водохозяйственных и транспортных объектов.
2. Правовые и административные нарушения, связанные с недостаточностью мер по охране водных объектов	Отсутствие или неактуальность данных в реестрах	Отсутствие сведений о водных объектах в государственном водном реестре. Отсутствие актуальных данных о границах водных объектов, береговых линиях, водоохранных и рыбоохранных зонах, зонах санитарной охраны, прибрежных защитных полосах.
	Несогласованность устанавливаемых режимов	Принятие градостроительных и территориальных схем без учета охранных зон. Наложение ООПТ федерального, регионального и местного значения. Ввод в эксплуатацию объектов без государственной экологической экспертизы. Нарушение разрешительного порядка водопользования.
3. Бездействие хозяйствующих субъектов и органов	Недостаточность мер по охране водных объектов хозяйствующих субъектов	Отсутствие: — зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения; — программ производственного экологического контроля; — программ мероприятий по охране окружающей среды (в отношении водного объекта), планов снижения сбросов; — планов, графиков ведения наблюдений за водным объектом.
	Недостаточность мер по охране водных объектов со стороны органов публичной	Отсутствие: — региональных и муниципальных программ (планов) водохозяйственных и водоохранных

	власти	мероприятий; — программ мероприятий, включаемых в СКИОВО; — заявок на бюджетное финансирование, влекущее выполнение мероприятий по охране водных объектов, предусмотренных СКИОВО, федеральными целевыми программами, национальными, федеральными, региональными проектами.

В целях устранения указанных нарушений, восстановления публичных прав прокуроры инициируют в досудебном и судебном порядке приостановление, прекращение или временный запрет деятельности, влекущей негативное воздействие на водные объекты, оспаривают разрешительные документы, взыскивают причиненный ущерб, возлагают обязанность по устранению нарушений и восстановлению состояния окружающей среды, существовавшего до нарушения права, оспаривают договоры, создающие условия для причинения вреда водным объектам или заключенные с нарушением режима их охраны, понуждают органы к строительству очистных и берегоукрепительных сооружений, установлению границ водных объектов и их охранных зон, определению их на местности с внесением о них сведений в водный реестр, кадастровый учет и публичную кадастровую карту.

В качестве примера можно привести серию арбитражных споров по искам природоохранных прокуроров Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры о признании недействительными договоров пользования рыбоводными участками[206].

Основанием обращения прокуроров в суды послужило нарушение предметом и условиями оспариваемых договоров Федерального закона от 02.07.2013 № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в

[206] Например, см.: определение Верховного Суда РФ от 31.03.2021 № 302-ЭС21-2199 по делу № А10-5197/2019 ; решение Арбитражного суда Иркутской области от 22.04.2019 по делу № А19-29462/2018, оставленное без изменения постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2019 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL : https://kad.arbitr.ru/ (дата обращения: 02.09.2024).

отдельные законодательные акты Российской Федерации»[207], посягающее на публичные интересы в сфере охраны окружающей среды, одним из компонентов которой являются водные биологические ресурсы.

Договоры заключены в отношении рыбоводных участков, сформированных на реках, не ограниченных естественными пределами и непригодных для ведения пастбищного рыбоводства (аквакультуры). Объемы выпуска и изъятия водных биологических ресурсов, являющиеся существенными условиями договора пользования рыбоводным участком, определены в отсутствие утвержденных коэффициентов пастбищного рыбоводства для рек, в которых предоставлены участки.

Обращаясь в суды, прокуроры указывали на создание условий для незаконного изъятия аборигенных водных биологических ресурсов из водных объектов в отсутствие их воспроизводства.

Опосредованное негативное воздействие также оказывает нарушение режима природопользования и распоряжения компонентами природы в границах водосборной площади водных объектов, к которым относятся любые земельные споры, споры, связанные с лесопользованием, недропользованием, водопользованием.

Ярким примером являются иски прокуроров по оспариванию договоров аренды и дополнительных соглашений к ним, предусматривающих передачу в аренду защитных лесов в целях заготовки древесины либо строительства объектов лесной инфраструктуры. Основаниями данных исков были выявленные нарушения режима использования защитных лесов и угроза в результате их вырубки причинения вреда водному объекту.

Защитные леса подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если оно совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми

[207] СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3440.

ими полезными функциями. Рубки леса по берегам рек или вблизи от них могут привести к нарушению выполняемой лесом нерестоохранной функции, их защитная функция направлена на сохранение не только водных объектов, но и водных биологических ресурсов, включающих ценные и особо ценные породы рыб, обитающих в них. В основной массе такие иски признаются обоснованными судом, а исковые требования о признании недействительными договоров аренды и возврате лесных участков удовлетворяются[208].

Необходимо отметить, что выполнение мероприятий по охране водных объектов отнесено к совместной компетенции органов государственной власти. Отдельными полномочиями может наделяться орган местного самоуправления, в том числе выполнять меры по охране водных объектов, находящихся в муниципальной собственности. Наличие значительного количества органов, наделенных разными полномочиями, взаимосвязанность водных объектов, правовая возможность передачи отдельных полномочий между органами публичной власти порождают споры о компетенции, длительность разрешения которых нередко оказывает негативное влияние на своевременность выполнения природоохранных мероприятий.

Изложенное подтверждается примерами из прокурорской и судебной практики по оспариванию соглашений о предоставлении субсидии.[209] Причиной оспаривания выступили доведение межбюджетных трансфертов неуполномоченному органу публичной власти, недостижение цели, для которой предоставляется межбюджетная субсидия, и неэффективность ее использования.[210]

Яркой иллюстрацией также является дело по административному исковому

---

[208] См.: определение Верховного Суда РФ от 23.03.2023 № 33-ПЭК23 по делу № А02-3/2021 ; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29.03.2024 № Ф02-1125/2024 по делу № А33-25386/2022 ; решение Арбитражного суда Красноярского края от 22.05.2023, оставленное без изменения постановлением Третьего арбитражного апелляционного суда от 28.07.2023 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: https://kad.arbitr.ru (дата обращения: 28.08.2024).

[209] Например, по иску Байкальского межрегионального природоохранного прокурора признаны недействительными соглашение о предоставлении субсидии и муниципальный контракт. См.: решение Арбитражного суда Иркутской области от 26.02.2026; постановления Четвертого арбитражного апелляционного суда от 02.07.2020 ; Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.10.2020 по делу № А19-24637/2019 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: https://kad.arbitr.ru/Card/e23de8a2-7b1c-49f8-b2eb-7559880d238e (дата обращения 28.08.2024).

[210] Тимерханова А. А., Цареградская Ю. К. Правовое регулирование межбюджетных субсидий как доходов бюджета // Финансовое право. 2021. № 10. С. 45–48.

заявлению Восточно-Байкальского межрайонного природоохранного прокурора к Министерству природных ресурсов Республики Бурятия. Предметом иска стало признание незаконным бездействия органа и возложение обязанности по организации мероприятий по установлению параметров скопления нефтепродуктов и ликвидации загрязнения реки Селенги — основного притока озера Байкал.

Основанием для обращения прокурора послужило выявленное нефтяное загрязнение: лабораторные исследования установили превышение предельно допустимой концентрации нефтепродуктов в отдельных участках до 4369 раз. Ответчик утверждал, что исполнение обязательств, вытекающих из контрактов, не может оцениваться в административном судопроизводстве и возложено на исполнителя контрактов.

Прокурор настаивал на формальном и неэффективном характере принимаемых мер органом власти. Решением Железнодорожного районного суда г. Улан-Удэ от 03.06.2019 (в редакции апелляционного определения) требования прокурора удовлетворены, на министерство возложена обязанность принять меры по реализации федеральной целевой программы до 31 декабря 2020 г.[211]

Кассационным определением Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19.03.2020 судебные акты первой и апелляционной инстанций были отменены. Суд пришел к выводу, что отсутствие предполагаемого результата и недостижение на момент рассмотрения дела установленных федеральной целевой программой индикаторов и показателей результативности мероприятий, вопреки выводам судов первой и апелляционной инстанций, сами по себе не свидетельствуют о бездействии Минприроды Республики Бурятия, а полноту выполнения мероприятий необходимо оценивать в порядке, определенном государственными контрактами. По делу было принято новое решение об отказе в удовлетворении требований административного иска прокурора.

---

[211] Решение Железнодорожного районного суда г. Улан-Удэ от 03.06.2019 по делу № 2а-1720/2019 [Электронный ресурс] // URL: https://zheleznodorozhniy--bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=297516137&case_uid=66df7173-3d4b-4947-a221-2d57ed7a3f64&delo_id=41 (дата обращения 24.03.2025).

Верховный Суд РФ отменил определение кассационного суда, дело направлено на новое рассмотрение. В дальнейшем решение апелляционной инстанции было оставлено без изменения.

Приведенные примеры наглядно демонстрируют споры, напрямую связанные с компетенцией органов и эффективностью выполняемых функций, в результате недостаточного урегулирования которых только с помощью средств судебной защиты, потратив длительное время на судебные разбирательства, удается устранить нарушения и добиться восстановления нарушаемых интересов.

Приведенный перечень проблем, которые приходится решать прокурорам в целях защиты публичных интересов, не является исчерпывающим. Перечисление всех видов выявляемых нарушений и мер возможного реагирования прокурора видится нецелесообразным по причине постоянной необходимости поиска новых способов защиты нарушенных прав в зависимости от трансформации допускаемых нарушений и условий, им способствующих. Более того, массивные перечисления сделают данное исследование чрезмерно перегруженным и тяжелым для восприятия.

В этой связи приведенного категорирования достаточно для последующего анализа трудностей, с которыми сталкивается прокурор, и характеристики особенностей.

В целях анализа сложностей проведено анкетирование действующих работников прокуратур, а также судей и помощников судей, преимущественно рассматривающих дела на Байкальской природной территории. Всего в опросе приняли участие 123 респондента, из которых более 60 % составили сотрудники органов прокуратуры, включая лиц, находящихся в отставке. Опрос прокуроров и работников прокуратуры показал, что 44 % испытывали трудности при разрешении вопроса по определению лица, к компетенции которого отнесено устранение нарушения. Такие сложности возникают при определении ответчиков по делам о ликвидации объектов накопленного вреда, о подъеме судов и иных транспортных средств, собственник которых не установлен, о выполнении мероприятий СКИОВО и государственных программ в отношении бесхозяйных водохозяйственных объектов и гидротехнических сооружений, о ликвидации

несанкционированных свалок различного рода отходов в границах водоохранных зон, в том числе на землях, входящих в лесной фонд, о взыскании вреда, причиненного водному объекту сбросом загрязняющих веществ, когда не установлено надлежащее лицо, являющееся непосредственным причинителем вреда. Безусловно, от верного определения лица, к компетенции которого отнесено устранение нарушений, зависит оперативность, с которой оно будет произведено[212]. Из опрошенных лиц 44 % указали на то, что испытывали трудности при определении ответчика, к компетенции которого принадлежит устранение нарушения, послужившего основанием для обращения в суд, и на которого необходимо возложить обязанность по принятию мер в целях устранения нарушений.

Вопрос определения вида судопроизводства, к которому отнесено рассмотрение спора по иску прокурора в защиту публичных отношений в области использования и охраны водных объектов, также может вызвать затруднения. О возникновении сложностей при определении компетенции суда (арбитражный либо суд общей юрисдикции), который будет рассматривать исковое заявление (заявление) прокурора, направленное в защиту публичных интересов и права граждан на благоприятную окружающую среду, и вида судопроизводства указали 46 % анкетируемых. Столкнуться с препятствиями прокуроры могут и при работе по делам о бездействии органов и должностных лиц при установлении факта недостаточности бюджетного финансирования мероприятия[213].

На практике прокуроры сталкиваются со сложностями в сборе доказательств по делам о наложении границ земельных участков на водные объекты, границы

---

[212] Добрецов Д. Г. О некоторых реализуемых в Российской Федерации мерах по предупреждению и пресечению преступлений, оказывающих воздействие на окружающую среду, в рамках международной экологической повестки // Экологическое право. 2023. № 1. С. 16–20.

[213] По причине отсутствия бюджетного финансирования суды отказывают в признании незаконным бездействия органов исполнительной власти субъектов, выразившегося в непринятии мер для определения береговых линий, прибрежных защитных полос и водоохранных зон водных объектов. В судебных актах указывается на отсутствие прямой обязанности финансирования и полномочия Росводресурсов по определению приоритетных водных объектов или их частей для включения их в Перечень мероприятий, направленных на достижение целевых прогнозных показателей, финансируемых за счет средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета. Например, данные выводы изложены в решении Узловского городского суда Тульской области от 08.12.2021 по делу № 2а-1402/2021 // ИС ГАС «Правосудие». URL: https://uzlovsky--tula.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=172549232&delo_id=41&new=0&text_number=1 (дата обращения: 12.08.2024)).

которых не установлены и сведения о береговой линии которых не поставлены на кадастровый учет, а также в назначении экспертиз за счет федерального бюджета или согласовании оплаты судебной экспертизы.

В качестве нуждающихся в решении прокуроры также называют проблемы отсутствия нормативного закрепления возможности проведения судебных экологических экспертиз исключительно государственными судебно-экспертными организациями. Нередко первичная и повторная экспертизы, проводимые в ходе рассмотрения одного дела негосударственными экспертными учреждениями, приходят к противоположным выводам, что осложняет доказывание.

Затруднения возникают и в сборе доказательств на досудебной стадии по делам о возмещении вреда, причиненного водным объектам, по причине необходимости привлечения аккредитованной лаборатории и отбора проб, участия кадастровых инженеров и маркшейдеров по спорам о правах на земли водного фонда.

В соответствии с п. 3.8 приказа Генерального прокурора РФ от 15.04.2021 № 198 прокуроры ориентированы на привлечение специалистов органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов контроля и подведомственных им учреждений, а также иных организаций для участия в совместных проверках. Вместе с тем на требования прокурор нередко получает ответ об отсутствии возможности выделить специалиста для участия в прокурорской проверке или отсутствии необходимых специалистов в штате.

Не находят разрешения и вопросы разграничения компетенций между специализированными прокуратурами, а также их отграничения от компетенций территориальной прокуратуры, территориальных границ, на которые распространяется компетенция специализированных природоохранных прокуроров (на правах субъектов) на основе критериев, изложенных в Приказе о разграничении компетенции[214].

---

[214] Наглядным примером являются судебные акты по административному иску Министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области о признании незаконным представления Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры об устранении нарушений законодательства при предоставлении водного объекта в пользование по причине нарушения территориальной компетенции. Административный истец настаивал, что место

Несмотря на вывод суда о законности действий прокурора, отсутствие в Приказе о разграничении компетенции прямого закрепления полномочий прокурора на принятие мер реагирования в отношении поднадзорных органов в случаях, когда их решения распространяются на правоотношения и влекут правовые последствия на местности, выходящей за границы поднадзорной прокурору территории, влечет споры о компетенции.

Такие споры оказывают негативное влияние на своевременность принимаемых мер в целях устранения нарушений. Характер нарушений природоохранного законодательства обусловливает увеличение причиняемого вреда окружающей среде в случае отложения действий, направленных на устранение нарушения и восстановление окружающей среды.

Недостаточная ясность в разграничении компетенции территориальных и природоохранных прокуратур проявляется, в частности, в привлечении судом к участию в экологических спорах сразу двух прокуроров. Такое дублирование снижает эффективность прокурорской деятельности, поскольку приводит к нерациональному использованию ресурсов в условиях высокой загруженности[215].

В пункте 2 распоряжения Генеральной прокуратуры РФ от 13.06.2018 № 360/7р «О территориальном разграничении компетенции прокуроров субъектов Российской Федерации и природоохранных прокуроров (на правах прокуроров

нарушения территориально не относится к компетенции Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры. Отказывая в удовлетворении административного иска суд пришел к выводу о законности действий природоохранного прокурора в отношении органа государственной власти субъекта Российской Федерации, расположенного на территории, относящейся к компетенции Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры (решение Кировского районного суда г. Иркутска от 02.08.2023, оставленное без изменения апелляционной инстанцией и кассационным определением Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.03.2024 № 88А-6954/2024 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». URL: https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=28996020&delo_id=43&new=0&text_number=1 (дата обращения: 05.09.2024)).

[215] Определением Арбитражного суда Иркутской области от 13.05.2024 по делу № А19-3121/2024 по иску Межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Иркутской области и Байкальской природной территории к акционерному обществу «Восточно-Сибирское речное пароходство» о взыскании 431 737 750 руб. вреда, причиненного водному объекту, в целях обеспечения законности по делу в качестве третьего лица привлечены сразу два прокурора: из Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры и прокуратуры Иркутской области. Суд указал, что Байкальский межрегиональный природоохранный прокурор обладает полномочиями осуществлять надзор за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и природопользования, но и прокурор Иркутской области также наделен полномочиями надзора за соблюдением законов, включая контроль за деятельностью территориальных органов федеральной власти и органов государственной власти субъекта РФ. Природоохранные прокуроры не имеют исключительной компетенции в отношении всех экологических вопросов, а их полномочия ограничены территорией, определенной нормативными актами (URL: https://kad.arbitr.ru/Card/7d43c543-5402-40b5-ac16-83d4220094b4 (дата обращения 24.03.2025)).

субъектов Российской Федерации)»[216] определен перечень муниципальных районов, городских округов, городов, на которые распространяется компетенция Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры. Аналогичным образом закреплены перечни территориальных единиц, охватываемых компетенцией Амурской и Волжской межрегиональных природоохранных прокуратур. Соответственно, в границах обозначенных в распоряжении субъектов имеются территории, расположенные за пределами бассейнов, на которые не простирается компетенция межрегиональных природоохранных прокуратур, но распространяется действие принимаемых поднадзорными им органами исполнительной власти субъектов решений. Вопрос принятия мер прокурорского реагирования в отношении решений органов, принятых по экологическим вопросам за пределами отведенных территорий бассейнов, обозначенным приказом не урегулирован, что создает правовую неопределенность.

Для предотвращения дублирования проверок и конфликтов о компетенции целесообразно закрепить механизм взаимодействия между прокуратурами, включая распределение проверяемых объектов и согласование мер реагирования. Это может быть реализовано через резолюции совместных оперативных совещаний, что соответствует принципу единства системы прокуратуры и требованиям организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры России. Однако в настоящее время прямое регулирование взаимодействия (п. 4.1 Приказа о разграничении компетенции) ограничено сферой лесного фонда и не охватывает иные экологические правоотношения.

Резолюции таких совещаний могут стать инструментом исполнения положений пунктов 7 и 8 Приказа о разграничении компетенции, предписывающих территориальным прокурорам и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур принимать согласованные меры, осуществлять обмен информацией и проводить совместные проверки и совещания на основе принципа единства системы органов прокуратуры, с учетом требований

[216] Законность. 2018. № 8.

организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ о взаимодействии и сотрудничестве территориальных и специализированных прокуратур.

На основании проведенного исследования можно сделать вывод об объективной необходимости совершенствования нормативно-правового регулирования разграничения компетенции между территориальными и специализированными природоохранными прокуратурами, особенно в случаях, когда решения поднадзорных органов распространяются на территории, выходящие за пределы подведомственности специализированных прокуратур. В этом случае важно придерживаться предметно-территориального принципа контролируемости устранения нарушений и восстановления нарушенных публичных прав. Отсутствие четких правовых механизмов взаимодействия и разграничения полномочий приводит к спорам о компетенции. Это негативно сказывается на своевременности и эффективности прокурорского реагирования на нарушения природоохранного законодательства.

Для устранения данных проблем целесообразно выполнить следующие мероприятия:

— уточнить правовые акты[217], регулирующие компетенцию природоохранных прокуратур, в части возможности принятия мер прокурорского реагирования в отношении решений, распространяющихся на территории, не входящие в их подведомственность, и участия в рассмотрении судами дел, вытекающих из таких правоотношений;

— закрепить механизмы взаимодействия между территориальными и специализированными прокуратурами, включая проведение совместных проверок, обмен информацией и принятие согласованных мер реагирования в целях сохранности естественных экологических систем, природных комплексов и объектов. При этом при регулировании взаимодействия рекомендуется исходить из критерия контролируемости устранения нарушений по предметно-

[217] См.: Приказ о разграничении компетенции ; распоряжение Генеральной прокуратуры РФ от 13.06.2018 № 360/7р.

территориальному принципу.

Определенные сложности при осуществлении защиты прокурором публичных интересов возникают и при его вступлении в процесс в целях обеспечения законности по спорам, связанным с использованием и охраной водных объектов. Так, О. Н. Городнова и А. А. Макарушкова указывают, что правовой статус прокурора в гражданском процессе характеризуется двойственностью[218].

По мнению М. С. Шалумова, «низведение роли прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве до положения истца, будет означать для государства и общества утрату возможности осуществления оперативного и эффективного наблюдения за исполнением законов участниками общественных отношений со стороны государства и органов местного самоуправления; обеспечения публичных интересов в судопроизводстве и правотворчестве. Последствием такой утраты неизбежно явится нарушение достигнутого на сегодняшнем этапе развития российской государственности и общественного прогресса баланса как между законодательной, исполнительной и судебной ветвями государственной власти, так и между охраняемыми законом интересами отдельной личности и интересами государства и общества в целом»[219].

Действующее законодательство не дает четкого определения правового статуса прокурора в случае его участия в отправлении правосудия. Изучение судебной практики показывает, что одни суды, сталкиваясь с признаками нарушения публичных интересов и недобросовестного поведения участников процесса, чьи действия свидетельствуют о возможном нарушении публичных интересов, привлекают прокуроров к участию в деле как третьих лиц, а другие — как прокуроров для дачи заключения. В ряде случаев привлечение к участию в деле названных государственных органов приводит к утрате сторонами заинтересованности в разрешении дела судом, что влечет оставление искового

---

[218] Городнова О. Н., Макарушкова А. А. Проблемы и перспективы правового регулирования статуса лиц, содействующих осуществлению правосудия в гражданском процессе // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 1. С. 103–115.

[219] Шалумов М. С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 279–290.

заявления без рассмотрения в связи с двукратной неявкой истца в судебное заседание. Действительно, участие прокурора в рассмотрении дела способствует осуществлению правосудия. Прокурор обладает достаточным объемом процессуальных прав для содействия в установлении юридически значимых обстоятельств, сбора доказательств, имеющих значение для постановки правосудного процессуального акта, пресечения злоупотребления правами сторонами спора посредством судебного узаконивания неправомерных действий или легализации доходов и преимуществ, полученных незаконным путем. В случае отсутствия прямой нормы в процессуальном законодательстве о необходимости участия прокурора, как, например, предусмотрено по делам об оспаривании нормативных правовых актов, но при достаточности признаков нарушения публичных интересов суды ищут возможность для привлечения прокурора.

Сложность при определении статуса прокурора в деле заключается в отсутствии процессуальной возможности вступления прокурора в процесс для дачи заключения в дело, которое не отнесено к компетенции прокурора статьей 52 АПК РФ, статьей 45 ГПК РФ и статьей 39 КАС РФ, но требует защиты публичных прав и интересов. Привлекая прокуратуру в статусе третьего лица, суды осознают несовершенство процессуальных положений, предусматривающих возможность такого участия в деле по инициативе суда только в случае, если судебный акт, принятый по данному делу, может повлиять на права или обязанности органа по отношению к одной из сторон.

По делам, требующим защиты публичных прав, прокуратура как юридическое лицо не имеет никакой связи со сторонами и собственного интереса, и, соответственно, разрешаемый судом спор не может повлиять на ее права и породить для нее обязанности. Если дело с учетом заявленных истцом в исковом заявлении требований не отнесено к категории рассматриваемых с участием прокурора, прокуроры не имеют процессуальных оснований для инициирования своего вступления в процесс для дачи заключения. Однако рассмотрение ряда споров в отсутствие прокурора может повлечь негативные последствия для общества и государства.

В качестве примера необходимости участия прокурора в рассмотрении судом дел в области экологических правоотношений и противоречий при определении статуса прокурора можно привести участие Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры в рассмотрении дел в области лесных правоотношений и охраны озера Байкал. Резкая активизация исковой работы природоохранных прокуроров в сфере лесных правоотношений, борьба с незаконными санитарными рубками, необоснованным изменением объемов подлежащей заготовке древесины по договорам аренды, ряд уголовных дел, возбужденных по инициативе органов прокуратуры в Иркутской области, обусловили массовое направление арендаторами лесных участков и Министерством лесного комплекса Иркутской области в арбитражный суд исковых заявлений об изменении и о расторжении договоров аренды лесных участков. Так, в результате привлечения к участию прокурора посредством ориентирования суда в 2021 г. удалось получить судебную оценку и прекратить деятельность по заготовке древесины защитных лесов в границах заказника «Озерный» и добычу полезных ископаемых в границах Тункинского национального парка. В обоих случаях прокуратура, вступив в процесс, заявляла о необоснованности данных требований и позиции ответчика, а также о необходимости оценки ничтожности сделок, на которых основаны правоотношения сторон. Суд по заявлению прокуратуры дал оценку ничтожности сделок и пришел к выводу о незаконности правоотношений (дела № А19-24415/2019, А10-2605/2020). Прокуратурой оценен ущерб от незаконной деятельности и заявлен иск о его взыскании.

С участием прокурора в качестве третьего лица вынесены решение Арбитражного суда Иркутской области от 13.10.2020 и постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 04.02.2021 по делу № А19-10800/2019 по иску к ООО «СК Молодежный», ТСЖ «Молодость» о запрете осуществлять слив стоков (нечистот) из выгребной ямы (септика) и возложении обязанности обеспечить очистку выгреба по мере его заполнения.

Во всех указанных делах прокурор был привлечен в статусе третьего лица по инициативе суда при отсутствии возможности затронуть права или обязанности

органа прокуратуры. Таким же образом прокуратура привлекалась при заявлении требований, связанных с недропользованием и землепользованием в ЦЭЗ БПТ, а также в споры о возмещении вреда, причиненного окружающей среде.

При проявлении инициативы прокурора о вступлении в дело суды в основном допускают его к участию, несмотря на отсутствие процессуального закрепления такой возможности[220].

Необходимо отметить, что в Обзоре по отдельным вопросам судебной практики, связанным с принятием судами мер противодействия незаконным финансовым операциям, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 08.07.2020, судам даны следующие разъяснения о том, что прокуроры могут быть привлечены к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, а судом общей юрисдикции — также для дачи заключения по делу, рассматриваемому в порядке гражданского судопроизводства, и в качестве заинтересованного лица по делу, рассматриваемому в порядке административного судопроизводства.

Впоследствии Федеральным законом от 07.10.2022 № 387-ФЗ были закреплены соответствующие полномочия по участию прокурора в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о том, что являющийся предметом судебного разбирательства спор инициирован в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством Российской Федерации, правом Евразийского экономического

[220] Например, определением Арбитражного суда Красноярского края от 24.12.2021 по делу А33-19288/2021 удовлетворено ходатайство прокуратуры Красноярского края о вступлении в дело в целях обеспечения законности по иску Енисейского территориального управления Федерального агентства по рыболовству к акционерному обществу «Норильско-Таймырская энергетическая компания» о взыскании 58 961 303 621 руб. 87 коп. вреда, причиненного окружающей среде в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/1f28006e-e3fb-479b-b644-6008daa441c1/f524aa0c-97a1-4a6a-a0b2-b977ae3bc2ae/A33-19288-2021_20211224_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения 26.03.2025)); постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03.07.2025 по делу А19-3121/2024 принято с привлечением в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры и Прокуратуры Иркутской области (URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/7d43c543-5402-40b5-ac16-83d4220094b4/d2167494-b7de-489c-b9cc-36b04320c170/A19-3121-2024_20250703_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения 21.08.2025)).

союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и (или) возник из мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях[221].

Вместе с тем внесенные изменения в процессуальное законодательство не учли существующую практику и необходимость участия прокурора по делам, вытекающим из экологических правоотношений, что требует дополнительного правового регулирования в целях приведения в соответствие фактически складывающейся правоприменительной практики и процессуальных положений, регулирующих участие прокурора в суде в защиту публичных интересов.

Ранее указывалось, что целью деятельности прокурора является восстановление законности в вопросах использования и охраны окружающей среды. Его участие в рассмотрении судом дел, в которых выявляются обстоятельства, свидетельствующие о том, что выступающий предметом судебного разбирательства спор инициирован в целях уклонения от соответствующих обязанностей по охране окружающей среды либо легализации осуществляемой незаконно деятельности по использованию природных ресурсов, получения необоснованных преимуществ в обход установленных законом процедур, что может повлечь негативное воздействие на окружающую среду, причинение вреда, не только целесообразно, но зачастую и необходимо как для обеспечения законного и правосудного решения, так и для принятия иных мер реагирования прокурором.

Судебные дела являются источником информации о совершаемых правонарушениях и преступлениях, нужным прокурорам для обеспечения законности. Для своевременного получения таких сведений целесообразно закрепление в профильных приказах Генерального прокурора РФ от 11.01.2021

[221] Тисен, О.Н. Взаимодействие Росфинмониторинга с органами прокуратуры при рассмотрении судами дел в рамках Федерального закона от 07.10.2022 № 387-ФЗ // Исковая работа прокурора : сб. материалов круглого стола и учеб. - метод. Семинара. Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М. 2023. С. 16–23.

№ 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» и от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе» необходимости организации прокурорами регулярного мониторинга информации о принятых судами к производству исках и заявлениях, затрагивающих публичные интересы в области экологических правоотношений, в том числе на официальных сайтах судов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

По итогам проведенного исследования сформулированы выводы об особенностях современной деятельности прокуратуры по выявлению нарушений и защите публичных интересов в области использования и охраны водных объектов:

— современная деятельность прокуратуры в области охраны и использования водных объектов формируется под влиянием исторических процессов трансформации ее роли в государственном механизме. Прокуратура обладает универсальным процессуальным статусом, что позволяет ей эффективно защищать публичные интересы, особенно в случаях, когда другие органы не имеют достаточных полномочий;

— прокуратура наделена широкими полномочиями по надзору за исполнением природоохранного законодательства, включая контроль за деятельностью органов публичной власти, коммерческих и некоммерческих организаций, а также правом инициировать судебные процессы, предъявлять иски, вступать в рассматриваемые судом дела в защиту публичных интересов и принимать меры прокурорского реагирования для устранения нарушений;

— процессуальные полномочия прокурора играют ключевую роль в судебной защите публичных интересов, особенно в случаях, когда другие органы не могут или не принимают мер по защите прав людей и интересов общества и государства в отношении сохранения качества окружающей среды и уникальных экологических систем, в том числе водных объектов;

— своевременность выявления нарушений, определение приоритетов в работе и минимизация последствий зависят от качества мониторинга состояния законности в области охраны и использования водных объектов. Внедрение

современных технологий, таких как искусственный интеллект с интеграцией архивов космоснимков и системы удаленного слежения, повысит качество анализа большого объема данных мониторинга окружающей среды и усилит влияние деятельности прокуратуры на наиболее значимых направлениях.

Среди существующих факторов, устранение которых способно повысить эффективность работы прокурора, можно выделить:

1) проблему разграничения компетенции между территориальными и специализированными природоохранными прокуратурами, что приводит к спорам, а нередко и дублированию, осуществляемых функций и, как следствие, снижению эффективности деятельности прокурора;

2) объективную необходимость расширения перечня дел, к участию в которых прокурор может быть привлечен для дачи заключения по делу в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о нарушении или наличии угрозы нарушения публичных интересов в области использования и охраны водных объектов;

3) отсутствие правового закрепления четких способов взаимодействия между прокуратурами и другими органами власти в сфере использования и охраны водных объектов, затрудняющее своевременное устранение нарушений.

2.2. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в области охраны и использования ресурсов озера Байкал, особенности и проблемы

В первой главе автором уделено внимание особым полномочиям прокуроров, определяющим их уникальный статус и роль в обеспечении законности на поднадзорной территории. Безусловно, создание системы межрегиональных природоохранных прокуратур на основе бассейнового принципа в совокупности с деятельностью межрайонных природоохранных прокуратур в составе прокуратур субъектов позволяет обеспечить координацию деятельности правоохранительных

органов и согласованность функционирования органов, наделенных компетенцией в области управления, контроля и надзора за исполнением законодательства, регулирующего вопросы использования и охраны водных объектов, способствует достижению определенного единства правового регулирования правоотношений по использованию и охране водных объектов в пределах водного бассейна, а также обеспечению эффективного правоприменения, что, безусловно, соответствует принципам справедливости и верховенства закона.

Работа этой стройной и согласованно действующей в публичных интересах системы государственных органов, как и каждого из них в отдельности, направленная на обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности, осложняется рядом проблем, выявление и изучение которых позволят получить решения, которые будут способствовать повышению эффективности их совместной деятельности по защите интересов человека, общества и государства, а также обеспечению соблюдения режима охраны озера Байкал.

Деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в области охраны и использования ресурсов озера Байкал необходимо рассматривать в нескольких аспектах: с точки зрения внутренней организации работы, а также с точки зрения надзорной деятельности, которая сопряжена с контролем за соблюдением другими субъектами правового режима охраны ОВПН. Значимым аспектом является также защита публичных прав и интересов в суде до стадии реального исполнения судебного акта с полным восстановлением нарушенных интересов.

На всех стадиях деятельности прокуратура сталкивается с рядом проблем. Условно их можно разделить на системные, связанные с вышеизложенными вопросами межведомственного взаимодействия, организации работы, согласованности действий территориальных и природоохранных прокуратур, и специфические, обусловленные особым статусом и режимом охраны озера Байкал.

Необходимо подробно изучить и проанализировать специфические проблемы.

В системе правового регулирования водных объектов заложена определенная иерархия, основанная на критериях ценности водных объектов для человека и водных биологических ресурсов и учитываемая при определении нормативов качества вод, допустимых воздействий, установлении технологических показателей наилучших доступных технологий в сфере очистки сточных вод. Эта иерархия коррелирует с разделением водных объектов рыбохозяйственного значения на высшую, первую и вторую категории, закрепленным Положением об отнесении водного объекта или части водного объекта к водным объектам рыбохозяйственного значения, утвержденным постановлением Правительства РФ от 28.02.2019 № 206[222]. Категорирование происходит на основе определения ценности видов водных биологических ресурсов, обитающих в водных объектах.

Иерархия водных объектов для установления технологических показателей наилучших доступных технологий в сфере очистки сточных вод выстраивается посредством определения ценности экологических систем, в которых расположены водные объекты и частью которых они являются, разнообразия и видового состава обитающих в них водных биологических ресурсов, а также использования объектов для питьевого водоснабжения населения. Согласно Правилам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26.10.2019 № 1379[223], водные объекты делятся на категории А, Б, В, Г. Озеро Байкал и иные водные объекты его водосборной площади, а также расположенные на ООПТ и их охранных зонах, отнесены к объектам категории А.

Водный кодекс РФ предусматривает разграничение по ценности на особо охраняемые и иные водные объекты. К первой категории Кодекс относит отдельные объекты, уникальность, особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение которых отличают их от иных водных объектов. Данное определение предполагает возможность отнесения

---

[222] Постановление Правительства РФ от 28.02.2019 № 206 «Об утверждении Положения об отнесении водного объекта или части водного объекта к водным объектам рыбохозяйственного значения и определении категорий водных объектов рыбохозяйственного значения» // СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 973.

[223] Постановление Правительства РФ от 26.10.2019 № 1379 «Об утверждении Правил отнесения водных объектов к категориям водных объектов для целей установления технологических показателей наилучших доступных технологий в сфере очистки сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений или городских округов» // СЗ РФ. 2019. № 44. Ст. 6213.

к особо охраняемым водным объектам озера Байкал.

Вместе с тем часть 2 ст. 66 Водного кодекса РФ предусматривает, что режим особой охраны и границы территорий, в пределах которых расположены особо охраняемые водные объекты, устанавливаются в соответствии с законодательством об ООПТ и об объектах культурного наследия, значительно сужая круг возможных объектов. Такие водные объекты, как озеро Байкал, признанные ОВПН, обладая всеми перечисленными в ч. 1 обозначенной статьи признаками, но юридически не имея на всей акватории правового положения ООПТ или объекта культурного наследия, в буквальном прочтении нормы не подпадают под режим ООПТ и объектов культурного наследия.

В рамках исследования в отношении озера Байкал, несмотря на положение ОВПН и наличие всех признаков особо охраняемого водного объекта, не установлено документов о признании его особо охраняемым водным объектом.

Согласно мнениям отдельных представителей науки, озеро Байкал является особо охраняемым водным объектом в силу наличия отдельного федерального закона о его охране[224]. Другие полагают, что озеро включено в границы ООПТ только частично, а не полностью, и не обладает правовым режимом ООПТ или объекта культурного наследия[225], а потому не признано особо охраняемым водным объектом. Необходимо отметить, что распространение обозначенного правового режима важно для охраны озера от сброса сточных вод в соответствии с пп. 2 п. 2 ст. 44 Водного кодекса РФ. До настоящего времени в г. Байкальске действуют очистные сооружения с прямым сбросом в озеро, и суды рассматривают дела о взыскании ущерба, причиняемого озеру в результате поступления стоков, не очищенных до нормативного уровня[226].

Сравнение современного Водного кодекса РФ с Водным кодексом РФ 1995 г. (утратившим силу) показывает, что ранее понятие особо охраняемых водных

---

[224] См.: Боголюбов С. А., Кичигин Н. В., Пономарев М. В. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный). М. : Юстицинформ, 2007.

[225] Башуров П. В., Денисов Ю. П. Особенности правового режима охраны озера Байкал в Российской Федерации // Вестник науки. 2023. № 12 (69). С. 129–134.

[226] Предприятие Байкальска обязали выплатить свыше 74 млн рублей за загрязнение Байкала [Электронный ресурс] // URL: https://tass.ru/obschestvo/14037043 (дата обращения: 02.03.2025).

объектов было шире и включало различные категории, такие как водно-болотные угодья, уникальные природные ландшафты, места нереста ценных видов рыб и др. Однако в действующем Кодексе акцент сделан на связь с ООПТ и объектами культурного наследия. При этом возможное лишение режима особо охраняемого водного объекта, который был признан таковым по Водному кодексу 1995 г., не оговорено. Более того, законодательство не предусматривает оговорок в отношении таких объектов, акватории которых частично вошли в границы ООПТ.

Отсутствие в действующем Водном кодексе РФ механизма отнесения к особо охраняемым водным объектам тех, которые обладают всеми необходимыми признаками, реестра таких объектов создает правовой пробел, препятствующий обеспечению особого охранного режима озера Байкал, и, как следствие, осложняет работу природоохранных прокуроров, обеспечивающих состояние законности на Байкальской природной территории.

Для полноценной охраны уникальных водных объектов, таких как Байкал, требуется совершенствование правового регулирования, чтобы предусмотреть возможность их отнесения к особо охраняемым водным объектам.

Коллизии и пробелы в отношении ОВПН можно наблюдать и во взаимосвязи иных значимых нормативных правовых актов. Например, положения ст. 8, 10 Федерального закона от 29.07.2017 № 280-ФЗ, вносящие изменения в редакцию ст. 14 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», позволяют легализовать незаконно сформированные и приобретенные участки земель, имеющие пересечение с землями лесного фонда, за исключением расположенных в границах ООПТ, территорий объектов культурного наследия религиозного назначения.

Среди исключений, поименованных в п. 1 ч. 6 ст. 14 упомянутого Закона, не указаны ОВПН. Вопрос о возможности применения обозначенных положений так называемой лесной амнистии к лесам, расположенным на побережье озера Байкал, выполняющим защитную функцию и территориально вошедшим в границы ОВПН в 2023 г., рассматривался Конституционным Судом РФ по жалобам граждан, право собственности которых оспорено в судебном порядке природоохранным

прокурором.

Конституционный Суд РФ в определениях от 30.03.2023 № 661-О[227] и от 31.01.2023 № 163-О[228] отказал в принятии жалоб к рассмотрению, указав, что режим ОВПН приравнен к ООПТ. Этот спор, доведенный до уровня высшего судебного органа конституционного контроля, отображает суть распространенной проблемы в отношении участков побережья озера Байкал, решать которую приходится исключительно прокурорам посредством защиты публичных интересов в судебном порядке.

Иные органы не наделены компетенцией по направлению исков в суды в защиту публичных интересов, прав на землю ОВПН. Деятельность прокурора по выявлению незаконно используемых земель побережья озера осложнена значительной протяженностью и труднодоступностью большей части побережья. Для проведения прокурорских проверок часто требуется водный транспорт в навигационный период или дистанционные формы контроля. Свыше 50 % опрошенных представителей профессионального сообщества, преимущественно работающих на Байкальской природной территории, отметили, что эффективность надзора органов прокуратуры повысится за счет внедрения дистанционного зондирования и удаленного мониторинга, а также предоставления доступа к архивам космических снимков.

К проблемам нормативного регулирования правового режима ОВПН также можно отнести отсутствие порядка согласования уполномоченным федеральным органом исполнительной власти планируемой хозяйственной деятельности и отсутствие законодательно определенной системы управления такими объектами, порядка зонирования и изменения границ зон, утверждения и согласования комплексных схем охраны и использования природных ресурсов Байкальской

---

[227] Определение Конституционного Суда РФ от 30.03.2023 № 661-О/2023 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бурмейстера Александра Александровича на нарушение его конституционных прав рядом законоположений» [Электронный ресурс] // Конституционный Суд РФ : официальный сайт. URL: https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision678481.pdf (дата обращения: 26.02.2025).

[228] Определение Конституционного Суда РФ от 31.01.2023 № 163-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Беляевского Евгения Леонидовича на нарушение его конституционных прав рядом законоположений» [Электронный ресурс] // Конституционный Суд РФ : официальный сайт. URL: https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision665322.pdf (дата обращения 26.02.2025).

природной территории.

Векторы совершенствования правового регулирования озера Байкал и других ОВПН вызывают бурные дискуссии. Проведенное исследование мнений представителей судебной системы и органов прокуратуры показало, что 87,5 % респондентов поддерживают распространение на Байкал режима особо охраняемого водного объекта. Почти 40 % участников проголосовали за создание органа, наделенного компетенцией управления Байкальской природной территорией, надзор за деятельностью которого будут обеспечивать прокуроры. Аналогичное количество опрошенных (40 %) согласились с распространением на объекты природного наследия, представляющие эталонную ценность с точки зрения истории, археологии и культуры, режима объектов культурного наследия[229]. Правовое единство природных и культурных объектов соответствует мировым тенденциям[230] и позволяет выработать на внутригосударственном уровне единые критерии оценки и порядок отнесения к объектам наследия, а также выдавать гражданам и хозяйствующим субъектам охранные обязательства, предусматривающие конкретные мероприятия по сохранению уникальности озера Байкал в границах ЦЭЗ БПТ, с реализацией соответствующих контрольно-надзорных полномочий за их выполнением.

Признание ЦЭЗ БПТ единой федеральной территорией поддержали более 30 % респондентов. 28 % опрошенных полагали необходимым распространение в границах объекта всемирного наследия режима ООПТ. Создать экспертную комиссию по охране озера Байкал в структуре Сибирского отделения Российской академии наук посчитали целесообразным более 20 % респондентов. Идея учреждения единого представительного органа для Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края получила одобрение почти 15 % опрошенных.

---

[229] Указывается на действие Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519).

[230] С 2004 г. согласно Руководству по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия существует единый набор из 10 критериев оценки природного и культурного наследия (ЮНЕСКО : официальный сайт. URL: https://whc.unesco.org/en/criteria (дата обращения: 02.03.2025)).

Проведенное исследование показывает, что значительное большинство опрошенных профессиональных участников выражает мнение о необходимости отнесения озера к особо охраняемым водным объектам и принятия правового решения, обеспечивающего единство режима и управления и распространения режима охраны, установленного для объектов культурного наследия.

Недостатки правового регулирования и особый режим охраны ОВПН, урегулированный специальными нормами права, влекут отличие озера Байкал от иных водных объектов. Отличается и система органов контроля (надзора) за исполнением законодательства, регулирующего использование и охрану озера Байкал и прилегающей к нему территории.

Охрана ОВПН выходит за пределы общего водного и природоохранного режима, а роль прокурора специфична и не основана на опыте прокуроров иных регионов. Прокурор, защищая публичные интересы в сохранении объектов всемирного природного наследия, защищает интересы не только общества и государства, но и взятые на себя международные обязательства. Сохранение уникальной ценности объектов наследия затрагивают не только экологические, но и культурно-исторические, духовные и цивилизационные интересы.

Указанные особенности обосновывают целесообразность выделения самостоятельных правовых институтов: «защита прокурором публичных интересов в области использования и охраны водных объектов» и «защита прокурором публичных интересов в сохранении объектов всемирного природного наследия».

Недостатки правового регулирования вызывают несогласованность положений о категории объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе (пп. 7 п. 1 ст. 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»[231]), ограниченной исключительно объектами капитального строительства, и статьи 5 Федерального закона «Об охране озера Байкал», предусматривающей особый режим хозяйственной и иной деятельности в

[231] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

соответствии с принципом обязательности государственной экологической экспертизы. Понятие деятельности шире концепта капитальных объектов, которые образуются в результате строительной деятельности.

Имеющиеся противоречия, несогласованность правовых актов в отношении ОВПН, и в частности озера Байкал, снижают эффективность принимаемых прокурорами на досудебной стадии мер реагирования. Это приводит к затягиванию процесса устранения нарушений, поскольку многие споры переходят на стадию длительных судебных разбирательств.

Многие виды деятельности в ЦЭЗ БПТ как напрямую, так и опосредованно влияют на водные и наземные природные комплексы. Отмечается, что наиболее сильное воздействие оказывают объекты накопленного вреда (прежде всего Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат), объекты коммунального хозяйства городов, поселков, расположенные на побережье, рекреация, лесное хозяйство, сельское хозяйство, прокладка и эксплуатация коммуникаций, железнодорожный транспорт, берегоукрепительные работы, портовое хозяйство[232].

Утраты объектов природного наследия невосполнимы. Любые потери природного и культурного наследия неизбежно отразятся на всех областях жизни нынешнего и будущих поколений, приведут к духовному оскудению, разрывам в исторической памяти, обеднению общества[233].

Несмотря на большое количество ОВПН, до настоящего времени правовая система их охраны выстроена недостаточно и имеет фрагментарный характер, что выражается в разбросанности отдельных правовых положений по Водному, Лесному, Градостроительному, Земельному кодексам РФ и федеральным законам. Наличие отдельного Федерального закона, предусматривающего охрану только одного объекта всемирного природного наследия — озера Байкал из имеющихся

---

[232] Стратегия сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал (утв. МПР России от 15.06.2001, администрацией Иркутской области от 01.11.2000, администрацией Читинской области от 01.11.2000, правительством Республики Бурятия от 01.11.2000) // СПС «КонсультантПлюс».

[233] См.: Лавров В. В. Актуальные проблемы охраны и использования объектов природного и культурного наследия : учеб. пособие. СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2016.

11 природных объектов, включенных в список ЮНЕСКО[234], осложняет формирование единых подходов в работе природоохранных прокуроров, заставляя искать методы, не основанные на положительном опыте и сложившейся судебной практике в иных регионах.

Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране озера Байкал, куда, помимо основного Федерального закона, входят и правовые акты о зонировании, водном режиме, особенных нормативах, перечне запрещенных видов деятельности, основана на сборе значительного объема экологической информации об озере Байкал и прилегающей к нему территории, включая исторические данные об этапах развития правового регулирования. Она направлена на выявление наиболее значимых нарушений, проблем и угроз, способных оказать серьезное негативное воздействие в настоящем и будущем.

Байкал самое древнее и глубокое озеро нашей планеты. Это сосредоточение почти четверти мирового запаса незамороженной пресной воды. Озеро обладает неповторимым миром эндемичной флоры и фауны, который представляет исключительный интерес для эволюционной теории. Озеро окружено территорией высокой эстетической и природной ценности[235].

В документах о номинировании Российской Федерацией Байкала на включение в Список всемирного наследия ЮНЕСКО указывалось о наличии в его бассейне этнографических культовых памятников, памятников первоначального освоения Сибири и традиционной культуры эвенков и бурят.

Включение озера Байкал в Список объектов всемирного природного наследия ЮНЕСКО с обоснованием его природной и культурной значимости является подтверждением мирового признания исключительной универсальной ценности[236] и не должно влечь применение более слабого режима правовой охраны

---

[234] Российские объекты из списка Всемирного наследия ЮНЕСКО // URL : http://unesco.ru/unescorussia/sites/ (дата обращения:12.05.2022).

[235] См.: Байкал в решениях Комитета всемирного наследия / авт. вступ. ст. и науч. ред. пер. Р. Ю. Колобов ; пер. с англ.: Н. Н. Ефимова, Е. А. Федина. Иркутск : Издательство ИГУ, 2023.

[236] См.: Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия / ЮНЕСКО, Межправительственный комитет по охране всемирного культурного и природного наследия, Центр всемирного наследия. Октябрь 2016 г. WHC. 16/01 [Электронный ресурс] // URL: https://docs.cntd.ru/document/564112440 (дата обращения: 04.04.2024).

по сравнению с ООПТ и объектами культурного наследия. Центральная экологическая зона — это охранный пояс озера и часть взаимосвязанной экологической системы, включенная в Список всемирного природного наследия и обладающая уникальным природным богатством.

Вместе с тем значительная доля судебных споров в области земельных правоотношений касается предоставления органами местного самоуправления земель в собственность и в аренду для осуществления деятельности, запрещенной в центральной экологической зоне.

В порядке административного судопроизводства органами прокуратуры нередко оспариваются разрешения на строительство, выданные органами местного самоуправления в отсутствие государственной экологической экспертизы, а также лицензии на пользование недрами, предоставленные органами государственной власти субъекта.

Отсутствие нормативных требований о необходимости согласования хозяйственной деятельности в области использования и охраны ОВПН с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти позволяет также развиваться неконтролируемому туризму с освоением и застройкой ранее не затронутых человеческой деятельностью и не обеспеченных коммунальной инфраструктурой территорий.

Отсутствие полномочий, закрепленных в Положении о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ[237], по регулированию численности и воспроизводству объектов животного мира, предоставлению разрешений на строительство и реконструкцию объектов капитального строительства, утверждению лесохозяйственных регламентов лесничеств и материалов о переводе находящихся в собственности Российской Федерации земель водного фонда в земли иных категорий, аналогичных тем, что предусмотрены в отношении компонентов природы в границах особо охраняемых объектов, повлекло переход полномочий по решению обозначенных задач на региональный и местный уровень

[237] Утв. постановлением Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 // СПС «КонсультантПлюс».

власти. В условиях расположения Байкальской природной территории в границах трех субъектов: Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края, решение обозначенных вопросов происходит без учета комплексности и системности охраны озера и прилегающих к нему территорий и чаще свидетельствует о рассогласованности мнений субъектов по ключевым вопросам. Общее управление ресурсами Байкальской природной территории осуществляется без единой комплексной оценки возможного влияния хозяйственной деятельности и согласования принимаемых решений, в отсутствие комплексных схем охраны и использования ее природных ресурсов, подлежащих утверждению в соответствии со ст. 16 Федерального закона «Об охране озера Байкал», и документов стратегического планирования. Отмечается, что на государственном уровне также не принят стратегический документ по охране и использованию водных ресурсов. Ранее действовавшая водная стратегия завершена в 2020 г.[238] О разобщенности, отсутствии координации, полноты государственного регулирования и ответственности в управлении сохранение озера Байкал в авторской монографии указывала Максимова И.И. еще в 2004 году[239].

В целях защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду и сохранения ОВПН — озера Байкал, усиления надзора за соблюдением законодательства в области охраны окружающей среды на Байкальской природной территории и в пределах Байкало-Ангарского бассейна, исполнения Федерального закона «Об охране озера Байкал» приказом Генерального прокурора РФ от 01.12.2017 образована Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура. В качестве первостепенной перед ней ставилась задача недопущения и пресечения нарушений законодательства об охране озера Байкал, Байкальской природной территории, активизации работы органов государственной власти, контроля и надзора, местного самоуправления в целях сохранения объекта всемирного наследия ЮНЕСКО, жемчужины России — озера Байкал — для

---

[238] См.: распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

[239] Максимова И.И. Формирование системы управления сохранением озера Байкал. – Иркутск : Издательство Института географии СО РАН, 2004. С. 82–86.

будущих поколений.

На основе глубокого анализа законности, исходя из поставленных перед прокуратурой задач, были определены приоритеты, способные повлиять на состояние законности и сделать устранение нарушений более эффективным. Работа проводилась комплексно: определялись основные источники негативного влияния и принимались меры с учетом степени негативного воздействия. Вопросы незаконного вовлечения в оборот земель ЦЭЗ БПТ решались поступательно, проверялась законность возникновения прав на участки по направлению от береговой линии озера к границам Байкальской природной территории. Противоречивость специальных положений, регулирующих правовую охрану озера Байкал, и их несогласованность с иным законодательством в области использования и охраны окружающей среды частично компенсируются средствами прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере правоотношений. В условиях отсутствия единого органа, вырабатывающего и реализующего государственную политику в сфере охраны природного наследия, нередко природоохранные прокуроры берут на себя не урегулированную законодательством функцию по организации взаимодействия действий контрольно-надзорных органов, органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляя непосредственный надзор за соблюдением ими требований законодательства и понуждая к устранению нарушений.

О. Л. Дубовик отмечала: «В литературе встречается ошибочное утверждение, что государственное управление в области экологии осуществляют органы публичной власти, а суды и прокуратура осуществляют управление в данной области посредством правоприменения»[240]. Полностью соглашаясь с указанным мнением, полагаем недопустимой подмену целей, для достижения которых созданы органы судебной власти и прокуратуры, и поставленных перед ними задач выполнением управленческих функций, определенных О. И. Крассовым как подзаконная исполнительно-распорядительная деятельность государственных

[240] Дубовик О. Л. Экологическое право : учебник. 3-е изд. М. : Проспект, 2009. С. 206.

органов исполнительной власти, основной целью которой является организация сохранения окружающей природной среды, ее восстановления и обеспечения экологической безопасности[241].

Восполнение правоприменительными инструментами пробелов правового регулирования нарушает принцип разделения властей и компрометирует систему публичных органов. Вместе с тем вынужденное принятие определенных решений, фактически реализуемых органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления по требованию органов прокуратуры и федеральных органов исполнительной власти, наделенных контрольно-надзорной компетенцией, в отсутствие какой-либо дирекции по управлению Байкальской природной территорией, системы управления ОВПН в глазах общественности действительно выглядит как выполнение управленческих функций, что и порождает ошибочные утверждения. Так, в целях снижения антропогенного воздействия Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой разрабатывались модельные правовые акты, такие как Правила организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в Иркутской области, которые в последующем были утверждены правительствами Иркутской области[242] и Республики Бурятия. Это было необходимо, поскольку возрастал поток туристов и усиливалась антропогенная нагрузка, превышающая нормативы, определенные для экологической системы озера Байкал[243].

Организованы поступление оперативной информации и рассмотрение наиболее сложных вопросов на научно-консультационном совете, куда вошли представители науки, вовлеченные в исследование состояния и проблем озера

---

[241] Крассов О. И. Экологическое право : учебник. 4-е изд., пересмотр. М. : Норма, 2016. С. 109–132.

[242] Постановление Правительства Иркутской области от 19.09.2019 № 777-пп «Об утверждении правил организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в Иркутской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3800201909260001 (дата обращения: 24.08.2024).

[243] Приказ Минприроды России от 21.02.2020 № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004230027 (дата обращения: 28.08.2024).

Байкал. Данная информация используется как основа для внесения представлений об устранении нарушений закона, а при несогласии и (или) отсутствии прямой нормы права — для судебного понуждения органов и организаций к выполнению конкретных функций. Так, Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуре во взаимодействии с Генеральной прокуратурой РФ мерами прокурорского реагирования и взаимодействия удалось на основании собранных архивных документов восстановить и организовать взаимодействие органов в целях определения координат и постановки на кадастровый учет границ Прибайкальского национального парка, в которые вошла акватория Малого Моря озера Байкал.

В судебном порядке на органы публичной власти возложена обязанность по определению береговой линии озера Байкал и его главного притока — реки Селенги. Мерами прокурорского реагирования органы государственной власти субъектов понуждались к выделению в бюджетах регионов финансирования проектов очистных сооружений, пресекалась вырубка лесов Байкальской природной территории под видом рубок ухода и санитарно-оздоровительных мероприятий.

Принципиальная и последовательная работа с органами государственной власти субъекта позволила добиться создания в Иркутской области единого органа, осуществляющего функции по управлению ООПТ регионального значения. Более 1 тыс. га земель, в которые вошли 663 га ООПТ, возвращены из чужого незаконного владения государству. Байкальской природоохранной прокуратурой в судебном порядке органы публичной власти понуждены к выявлению объектов накопленного вреда, таких как промышленные площадки бывших «Усольехимпрома» в г. Усолье-Сибирском Иркутской области, Байкальского целлюлозно-бумажного комбината, Джидинского вольфрамо-молибденового комбината и другие, оказывающие негативное воздействие на Байкальскую природную территорию. В судебном порядке органы государственной власти

также понуждены к включению их в реестр и ликвидации[244].

Указанный срез вскрытых прокурорами проблем и выявленных нарушений не отражает полной картины. Организация работы Байкальской природоохранной прокуратуры направлена на выявление и устранение наиболее значимых угроз, снижение негативного воздействия, что является нестандартным для системы оценки эффективности деятельности прокуратур, нередко сводящейся к анализу статистических показателей, что не всегда объективно и способствует направлению сил на выявление и принятие мер в отношении малозначительных, но простых в устранении нарушений закона. Результативность и эффективность работы природоохранных прокуратур напрямую зависят от правильности определения целей и задач их деятельности[245].

По результатам анализа вышеприведенной деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности в области охраны и использования ресурсов озера Байкал можно прийти к выводу, что она носит собирательный характер и включает в себя совокупность взаимосвязанных элементов, качественное состояние каждого из которых влияет на общий результат работы прокуратуры и состояние законности, пресечение экологических угроз и восстановление окружающей среды. Под эффективностью работы прокурора по защите публичных прав в области охраны и использования ресурсов озера Байкал следует понимать достижение улучшения качественных показателей состояния экологической системы озера Байкал и прилегающих к нему территорий. Числовыми показателями эффективности такой деятельности, помимо статистических данных, формируемых прокурорами в ведомственной статистической отчетности, могут быть целевые показатели состояния законности и соблюдения нормативов допустимого воздействия, определенных специально для Байкальской природной территории и входящих в нее зон, сокращение динамики роста негативных показателей состояния окружающей среды и

---

[244] Пять лет на страже Байкала [Электронный ресурс] // Восточно-Сибирская правда. 17.01.2023. URL: https://www.vsp.ru/2023/01/17/pyat-let-na-strazhe-bajkala (дата обращения: 15.09.2025).

[245] Ермаченко С. В. Особенности деятельности природоохранных прокуратур на современном этапе // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2022. № 3(102). С. 170–180.

достижение целевых показателей, предусмотренных национальными проектами, федеральными программами, региональными программами и принимаемыми документами стратегического планирования, а также целей, обозначенных в приказах Генерального прокурора РФ о создании природоохранных прокуратур.

Динамичность изменения кадрового состава органов прокуратуры, а также сложности, связанные с применением законодательства в сфере охраны озера Байкал, подчеркивают необходимость повышения профессиональной компетенции прокурорских работников. Анализируя проблемы развития прокуратуры, В. П. Рябцев отмечал «широту сфер правовых отношений, в которых осуществляется надзорная деятельность прокуроров, и связанную с этим практическую невозможность обеспечить должный уровень их специализации и квалификации»[246]. Если согласиться с приведенным мнением и учесть динамичность реформирования экологического законодательства, необходимы постоянное самообразование работников органов прокуратуры и создание условий для углубленного изучения и повышения квалификации в области экологического права.

С учетом вышеупомянутой возможности получения знаний о лучших технологиях и практиках, применяемых для решения проблемы правовыми средствами, природоохранный прокурор вправе влиять и на режим правовой охраны, использования природных ресурсов и на разграничение компетенции уполномоченных в обозначенных вопросах органов государственной власти. Целесообразны также изучение международного опыта правовой охраны водных объектов, получение знаний о лучших технологиях и применяемых для решения проблем правовых средствах.

Интерес вызывает опыт Армении, Китая в системе охраны водных объектов как близлежащих стран, имеющих общие с Россией черты построения правовой

[246] Бойков А. Д., Рябцев В. П., Скворцов К. Ф. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода). М. : Изд-во НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1998. См. также: Сухарев А. Я. Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию российской прокуратуры) : матер. науч.-практ. конф. М., 1997. С. 3–14 ; Бойков А. Д., Дашков Г. В., Демин Г. В. [и др.]. Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период. М., 1994. С. 5.

системы, что детерминирует изучение возможных векторов развития как нормативно-правового регулирования охраны и использования водных объектов, так и охраны ОВПН.

Защита водных объектов от загрязнения в Китае урегулирована Законом Китайской Народной Республики «О профилактике и борьбе с загрязнением вод», который предусматривает реализацию мер профилактики и борьбы с загрязнением, с включением соответствующих планов в планы социально-экономического развития и систему ответственности органов и должностных лиц на всех уровнях за качество водной среды на своих административных территориях. Государством внедрена четырехуровневая система контроля: провинция, округ, уезд, волость. На каждом уровне назначается ответственный за достижение показателей в области охраны водной среды из руководящего состава. Достижение указанных показателей служит параметром оценки работы государственных административных органов и их ответственных лиц. В случае непринятия мер по привлечению к ответственности виновных лиц органом, уполномоченным на надзор и управление в области охраны окружающей среды, ответственное руководящее лицо и иные лица органа привлекаются к ответственности. Восстановление экологии рек и озер предусмотрено посредством запрета присвоения природных водоемов и их зон охраны водной среды с восстановлением водно-болотных угодий, природной связи между водными системами рек и озер; защиты водных биологических ресурсов и повышения их разнообразия с обязательной оценкой состояния водных объектов и развития системного управления водными объектами, а также землями и лесами водоохранных зон и экологически чувствительных районов[247].

Правовая охрана водных объектов, соотносимых по природной ценности с озером Байкал, в Армении заслуживает отдельного внимания. Сравнение особенностей правового регулирования охраны озер Байкал и Севан показывает общие черты режима охраны. Указанный режим был заимствован и распространен

[247] См.: Экологическое законодательство КНР : сборник документов о профилактике и борьбе с загрязнением вод / Российско-китайский экологический совет. М. : Прогресс, 2021.

в период вхождения Армении в состав Российской империи, а затем Советского Союза. Указанные озера имеют определенное сходство, обусловленное тектоническим происхождением, особым строением крупных дельт рек, вытекающих из них, уникальной водной и прибрежной экосистемой, характеризующейся наличием эндемиков. Оба озера отнесены к горным, при впадении в них рек формируются аллювиальные выступы с веером проток[248].

Правовой режим обоих озер установлен отдельными федеральными законами. Для их охраны предусмотрено зонирование территории водосборного бассейна. Вокруг озера Байкал образованы центральная, буферная зоны и зона атмосферного влияния. Вокруг озера Севан установлены центральная зона и экологические зоны прямого и косвенного воздействия.

Существенным отличием является единство правового режима центральной экологической зоны озера Севан и легальность научного подхода к охране, восстановлению, воспроизводству, естественному развитию и использованию экосистем озера Севан[249].

Указанные правовые особенности можно интегрировать в российскую правовую систему в целях усиления режима охраны водных объектов, обладающих особой природной ценностью. Органы прокуратуры, обеспечивая верховенство закона, безусловно, не способны предотвратить развитие глобальных проблем, требующих принятия правовых мер на законодательном уровне.

Вместе с тем развитие международных связей, обмен опытом органов прокуратур различных государств, развитие системы взаимного обучения работников прокуратур позволят заимствовать определенные положительные тенденции, которые способствовали бы повышению эффективности работы.

---

[248] Коротаев В. Н. Морфогенетические типы и динамика речных дельт горных озер // Геоморфология. 2020. № 4. С. 3–14.

[249] Территория центральной зоны объединена статусом территории национального парка «Севан», отнесена к исключительной государственной собственности. В целях независимой и профессиональной экспертизы комплексной и годовой программ и отчетов в структуре Национальной академии наук Республики Армения создано подразделение — Экспертная комиссия по охране озера Севан. Земли под рекреационную застройку выделяются на конкурсной основе из земель центральной экологической зоны озера Севан, предоставленных на праве безвозмездного бессрочного пользования национальному парку. Победителем конкурса определяется участник публичных процедур (тендера), программа которого получит одобрение, с учетом установленного экологического режима.

Публичный интерес в сохранении чистоты вод озера Байкал возможно обеспечить только комплексом мер защиты и эффективной реализацией полномочий органов, участвующих в управлении водными запасами, органов государственной власти и также органов прокуратуры.

Изложенный анализ показывает особенности и сложности защиты прокурором публичных интересов в области охраны и использования озера Байкал, обусловленные в первую очередь особым специальным законодательством, несогласованностью отдельных норм системы правового регулирования его охраны, расположением на территории нескольких субъектов и отсутствием единого органа, наделенного компетенцией по управлению Байкальской природной территорией.

Сравнительный анализ правовых моделей охраны уникальных водных объектов на территории Китая и Армении показывает целесообразность имплементации международного опыта правового регулирования, направленного на предотвращение и пресечение экологических правонарушений и преступлений. Это подчеркивает значительный потенциал для международного сотрудничества в данной сфере как на региональном, так и на федеральном уровне.

2.3. Пути совершенствования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов

Проведенное исследование позволяет обобщить полученные данные о трудностях, недостатках и коллизиях правового регулирования, оказывающих негативное влияние на эффективность деятельности прокуратуры по защите публичных прав и интересов.

Вопросы совершенствования правового регулирования защиты публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов широко освещены в научной и учебной литературе и много обсуждаются. По ним проводятся тематические конференции, создаются межведомственные рабочие группы,

вносятся законопроекты[250].

Отсутствие единого подхода к определению права прокурора на обращение в суд в целях защиты публичных интересов, особенно в экологических спорах, приводит к правоприменительным проблемам, задержкам в рассмотрении дел и отсутствию единой судебной практики. Это затрудняет эффективную защиту прав неопределенного круга лиц, государства и общества на благоприятную окружающую среду. Для устранения этих проблем необходимо законодательно закрепить право прокурора обращаться в суд и вступать в рассмотрение судами дел в защиту публичных интересов в области использования и охраны окружающей среды, что будет способствовать обеспечению единства правоприменения, усилению защиты экологических прав и предотвращению нарушений в сфере природопользования.

В целях обеспечения эффективной охраны водных объектов и их рационального, неистощимого использования компетенцией в области водных правоотношений наделено значительное количество органов, осуществляющих в той или иной мере защиту публичных прав на благоприятное состояние водных объектов.

Нормативное регулирование определенных вопросов разграничения компетенции в области управления и охраны 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 России в составе иных вопросов по охране и использованию компонентов природы. В силу п. 1 Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16.06.2004 № 282, данное Агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов через территориальные органы и

[250] Патрушев поручил завершить разработку водной стратегии [Электронный ресурс] // URL: https://ria.ru/20250808/patrushev-2034100817.html (дата обращения: 28.08.2025).

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 Росрыболовства. Вопросы добычи вод из подземных источников принадлежат к компетенции Федерального агентства по недропользованию.

Впрочем, объем накапливаемых проблем и ухудшение состояния вод свидетельствуют о перспективе развития системы органов, наделенных компетенцией в области управления и охраны водных экологических систем. В настоящее время на 21 бассейновый округ приходится 18 территориальных управлений Росрыболовства[251] и всего 14 бассейновых водных управлений — территориальных органов Федерального агентства водных ресурсов, что видится недостаточным[252]. 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, ст. 40 КАС РФ, ст. 53 АПК РФ среди лиц, уполномоченных на обращение в защиту публичных интересов, указанные органы не названы. В настоящее время таким правом обладают прокуроры в силу ст. 45 ГПК РФ, ст. 39 КАС РФ и ст. 52 АПК РФ и в определенных законом случаях иные органы государственной власти (ст. 5, 6, 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Компетенция органов, осуществляющих судебную защиту публичных интересов в сфере охраны и использования природных ресурсов, за исключением органов прокуратуры, ограничивается предъявлением исковых требований о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, а также инициированием

---

[251] Территориальные управления [Электронный ресурс] // Федеральное агентство по рыболовству : официальный сайт. URL: https://fish.gov.ru/territorialnye-upravleniya (дата обращения: 16.08.2024).

[252] Бассейновые водные управления [Электронный ресурс] // Федеральное агентство водных ресурсов : официальный сайт. URL: https://voda.gov.ru/favr/structure/bvu (дата обращения: 16.08.2024).

приостановления либо запрета хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением установленного порядка охраны окружающей среды.

Впрочем, широта возможных споров не ограничена только перечисленными требованиями и включает нередко необходимость применения иных способов защиты, включая: признания прав, судебного понуждения, 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 превалирующее большинство исков в сфере использования и охраны водных объектов органами прокуратуры. Вместе с тем на всю Российскую Федерацию только три межрегиональные природоохранные прокуратуры[253], способные обеспечивать прокурорский надзор по бассейновому принципу и комплексный анализ состояния законности, рациональности и эффективности управления водными объектами и охраной вод, а также надзор за исполнением законов о 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 покрывает всей территории страны, что предопределяет дальнейшее развитие системы созданных по бассейновому принципу межрегиональных природоохранных прокуратур с постепенным переподчинением межрайонных природоохранных прокуратур, действующих в составе прокуратур субъектов. В этой связи рассматривается воссоздание прокуратуры Каспийского водного бассейна, учреждение Полярной (Арктической) и создание межрегиональной природоохранной прокуратуры на новых территориях в Азово-Черноморском бассейне.

---

[253] Ермаченко, С. В. Природоохранные прокуратуры в системе органов прокуратуры Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2025. — С. 74.

Целостная комплексная система природоохранной деятельности прокурора, включающая надзор за исполнением законодательства, координацию деятельности правоохранительных органов и взаимодействие уполномоченных органов по бассейновому принципу, еще формируется. Усматривается необходимость закрепления судебных полномочий по защите публичных интересов в компетенции органов, наделенных непосредственными функциями по управлению водными ресурсами и охране водных экологических систем, а также в положениях, регулирующих участие прокуроров в процессе.

О необходимости закрепления определения понятия «публичный интерес» в процессуальном законодательстве и нормативно-правовом регулировании компетенций прокурора высказались более 75 % опрошенных представителей профессионального сообщества, состоящего из работников прокуратуры и суда, включая вышедших в отставку. Близкий к указанному процент (74 %) респондентов полагал также необходимым закрепление категории «публичный интерес» и права прокурора обращаться в защиту публичных интересов в приказах Генерального прокурора РФ от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» и от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве». Более 80 % опрошенных указали, что регламентация в процессуальном законодательстве и Законе о прокуратуре полномочий прокурора по обращению в суд в защиту публичных интересов упростит обоснование права прокурора на обращение в суд, например по категории дел о запрете хозяйственной деятельности или понуждении устранить нарушения, взыскании ущерба, причиненного компонентам природы, демонтаже и сносе самовольно возведенных строений в береговой полосе и акватории водных объектов.

Более 65 % анкетируемых полагали, что необходимо закрепление в процессуальном законодательстве полномочий прокурора обращаться в суд в случае, если нарушение имеет особое общественное значение, для реализации полномочий, предусмотренных в п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре, на

предъявление и поддержание иска, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

Растущие проблемы, связанные с ухудшающимся состоянием водных объектов показывают необходимость усиления взаимодействия органов, занимающихся управлением водными ресурсами, усиления роли бассейновых советов и организации взаимодействия с ними, а также эффективной профилактики загрязнения подземных водных объектов в целях обеспечения бесконечного и рационального водопользования.

Результаты проведенного анкетирования работников органов прокуратуры и суда, включая вышедших в отставку, показали, что свыше 50 % респондентов полагают целесообразным повышение эффективности надзора органов прокуратуры за соблюдением природоохранительного законодательства за счет внедрения дистанционного зондирования и удаленного мониторинга, а также предоставления доступа к архивам космических снимков. Указанное обусловлено удаленностью и труднодоступностью многих водотоков, что осложняет своевременное выявление нарушений.

Вместе с тем в соответствии с позицией Конституционного Суда РФ в постановлении от 28.01.2025 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 12, 209 и 304 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» течение срока исковой давности по искам, направленным на оспаривание зарегистрированного права, начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о соответствующей записи в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в том числе по искам прокурора.

Суды ориентированы на необходимость оценивать возможность своевременного выявления органами публичной власти и прокуратуры нарушений и применять срок исковой давности.

При таком подходе защита интересов государства как публично-правового образования, а также права неопределенного круга лиц на доступ к водным

объектам требует принятия дополнительных мер к активизации своевременного выявления допускаемых нарушений. В отношении неправомерного владения, возникновения прав на земли водного фонда и береговых полос необходимо использование средств, позволяющих выявить и зафиксировать нарушение без выхода на место и взаимодействия с правообладателем.

Больше половины опрошенных полагали необходимым развивать систему 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. В этой связи в качестве первоочередной меры предлагается законодательно закрепить принципы, формы и порядок такого взаимодействия в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Это позволит скоординировать действия всех заинтересованных ведомств для достижения общих стратегических целей государственной политики в области охраны водных ресурсов, а также устранит дублирование функций и полномочий между различными органами.

О целесообразности разработки научно-методических рекомендаций по организации прокурорского надзора за исполнением законов, регулирующих режим охраны озера Байкал в границах Байкальской природной территории, высказались 33 % опрошенных.

Для повышения эффективности надзора за использованием и охраной водных объектов, кроме того, необходимо завершить работы по инвентаризации всех водных объектов с последующим включением в государственный водный реестр; окончательно установить границы водных объектов, их водоохранных зон, прибрежных защитных полос, зон затопления и подтопления, с точным определением координат и постановкой на кадастровый учет. Это должно сопровождаться формированием единого банка пространственных данных, что обеспечит эффективное управление и контроль за использованием водных ресурсов. Актуализацию схем комплексного использования и охраны водных объектов необходимо выполнять с учетом научных данных об их состоянии и

обеспечением органами прокуратуры надзора за исполнением законов, регулирующих выполнение мероприятий, включенных в схемы.

Целесообразно формирование информационно-методических материалов по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства в области охраны вод с учетом ценности водных экосистем, внедрения системы дистанционного мониторинга и натурных обследований состояния берегов, водоохранных зон, защитных лесов, расположенных в границах водоохранных зон водных объектов.

Внедрение автоматизированного беспрерывного мониторинга в системе контроля и надзора за основными загрязнителями водных объектов сможет обеспечить доступ контрольно-надзорных органов к сведениям о соблюдении нормативов допустимых сбросов и своевременное пресечение наносимого вреда и взыскание причиненного ущерба.

По мнению автора, также необходимо представительство органов прокуратуры и участие научного сообщества, в том числе на международной арене, с целью минимизации трансграничного переноса загрязняющих веществ и совместной оценки возможных негативных последствий от предполагаемого использования трансграничных водотоков. В этом контексте предлагается рассмотреть вопрос о централизации учета всех необходимых экологических исследований в рамках единого государственного информационного ресурса, который послужит основным источником для контролирующих, правоохранительных органов и прокуратуры.

Кроме того, целесообразно развивать международные отношения между органами прокуратуры для анализа состояния законности, получения надежных данных о мониторинге качества трансграничных водных объектов.

На возможность создания координационно-консультативных советов на уровне прокуратур соответствующих государств еще в 1998 г. указывал в диссертации Анатолий Анатольевич Агеев[254]. Выявленные в настоящем

[254] Агеев А. А. Указ. соч. С. 168.

исследовании проблемы трансграничного переноса загрязняющих веществ с территории сопредельных государств: Китая и Монголии, показывают целесообразность создания таких органов для предупреждения преступлений и правонарушений, связанных с нарушением режима охраны и использованием водных объектов, координации надзорных мероприятий на трансграничных водотоках.

Большое значение для восстановления водных экологических систем имеет понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в водоохранной зоне, к оценке оказываемого воздействия на водные биологические ресурсы с понуждением пройти процедуру согласования с органами Росрыболовства и осуществлением при необходимости компенсационных мероприятий. Значительная часть таких объектов не получала согласование по причине начала деятельности либо до установления водоохранной зоны, либо до закрепления определяющих указанную обязанность законодательных требований. В настоящее время такое согласование проходят объекты планируемой деятельности, а значительная масса объектов, реализованных в прошлые периоды, остается без указанной оценки. Отсутствуют соответствующие нормативные положения и об обязательности повторной оценки по истечении срока согласования. Обозначенные недостатки негативно влияют как на достоверность учета оказываемого комплексного воздействия на водный объект, так и на систему экономического стимулирования к снижению негативного воздействия на экосистемы водных объектов, возведению необходимой инфраструктуры, обеспечивающей их охрану.

По итогам проведенного исследования автором сделан вывод о том, что в целях повышения эффективности работы органов прокуратуры Российской Федерации в сфере охраны поверхностных пресноводных водоемов требуется как дальнейшее совершенствование соответствующего правового регулирования, так и пересмотр подходов к организации и осуществлению надзорной деятельности территориальных и специализированных прокуроров, организации взаимодействия с органами публичной власти и научным сообществом.

Заключение

Водный баланс нашей планеты — залог экологического благополучия и соблюдения конституционных прав граждан, основа жизни народов. Обеспечение достаточного запаса питьевой воды — главный приоритет водных правоотношений, и этот ресурс в современном мире подвергаются всё более интенсивному антропогенному воздействию. Защита вод от загрязнения, а водных объектов — от истощения, заиления, является глобальной экологической задачей. Она должна быть одним из важнейших направлений государственной политики. Сохранение наиболее ценных водных объектов, таких как озеро Байкал, обеспечивающих мировой запас чистой пресной воды, пригодной для питьевого водоснабжения населения, составляет сегодня стратегический государственный приоритет.

Правовая охрана вод от загрязнения включает сложный комплекс требований и мер, направленных на предотвращение загрязнения вод и защиту населения и объектов от негативного воздействия. В условиях наблюдающейся негативной динамики качества вод в поверхностных водоемах, возрастающего мирового дефицита необходимо совершенствование правовой охраны поверхностных вод от загрязнения, которое невозможно без развития системы эффективного контроля (надзора).

Роль права при решении вопросов охраны вод от загрязнения заключается в создании адекватного организационно-правового механизма, способного комплексно, с учетом всех специфических особенностей поверхностных вод как объекта природы и их использования человеком, а также современного научно-технического и экономического уровня развития общества, обеспечить восстановление и сохранение благоприятного качества вод в водных объектах, без которого невозможно не только устойчивое развитие человеческого общества, но и само существование жизни на планете. Значительная роль в осуществлении надзора за исполнением законов, обеспечении законности и правопорядка в

исследуемой области отведена прокурору.

Проведенное исследование показало, что исторически полномочия прокурора расширялись при возникновении объективной необходимости в силу складывающейся экономической, политической ситуации и возникновения глобальных проблем. Данная тенденция указывает на трансформацию природоохранной деятельности прокуратуры в ответ на вызовы, изменения общественных и политических отношений. Обновления полномочий прокурора, внесенные в последние годы в процессуальное законодательство, не затронули полномочия прокурора по участию в рассмотрении судами дел в области природопользования и охраны окружающей среды, и в частности сохранения водных ресурсов страны.

На основе проведенного анализа компетенции органов государственной власти, уполномоченных на управление и охрану водных ресурсов, автор пришел к выводу о недостаточности нормативного закрепления права на обращение в суд с исками в целях защиты публичных интересов, отсутствии четкого разграничения юрисдикции судов по рассмотрению дел обозначенной категории споров и сформулировал предложения по совершенствованию законодательства.

Результаты проведенного исследования позволили выявить существующие научные и прикладные проблемы в области защиты публичных интересов в сфере использования и охраны всех водных объектов в целом и озера Байкал в частности, разработать новые теоретические положения и предложения о совершенствовании существующих правовых инструментов и практические рекомендации, имеющие существенное значение для правовых и организационных основ деятельности прокуратур и совершенствования реализации полномочий по защите публичных прав и интересов в области использования и охраны водных объектов.

Вкладом в науку о прокурорской деятельности можно считать предложенное в настоящем исследовании определение понятия деятельности российской прокуратуры по защите публичных интересов, как самостоятельного, приоритетного направления правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации, которая нацелена на обеспечение верховенства закона,

единства и укрепления законности в области использования и охраны водных объектов, а также на защиту публичных интересов и прав граждан, способствует снижению антропогенного воздействия на водные экологические системы и оздоровлению водных объектов и отвечает современным экологическим вызовам.

Кроме того, определен предмет, объект деятельности прокурора по защите публичных прав и интересов в области охраны и использования водных объектов на примере озера Байкал, а также цели такой деятельности - укрепление законности, защиты прав и свобод человека и гражданина на доступ к обладающей универсальной ценностью природной системе, на чистую питьевую воду, а также публичных интересов в сохранении уникальных ландшафтов, естественных экологических систем, экологической безопасности страны и в конечном счете на улучшение качественных показателей состояния экологической системы озера Байкал и прилегающих к нему территорий.

Исследование подчеркивает важность непротиворечивой регламентации полномочий прокурора и других компетентных органов в сфере защиты публичных интересов. Обосновывается необходимость закрепления понятия «публичный интерес» и права прокурора на обращение в суд в защиту публичных интересов в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в процессуальном законодательстве и приказах Генерального прокурора РФ.

Современная природоохранная деятельность прокуратуры в том числе включает мониторинг состояния законности, предупреждение и выявление нарушений, а также участие в различных видах судопроизводства до полного восстановления нарушенных прав. Для большей эффективности деятельности прокурора по защите публичных интересов в области использования и охраны публичных прав обоснованы необходимость повышения качества аналитической работы с большим объемом данных мониторинга окружающей среды, положительное воздействие внедрения современных технологий, таких как искусственный интеллект, и улучшение электронного информационного взаимодействия с другими государственными органами.

В целях усиления защиты публичных интересов в области водных объектов

автором обоснована целесообразность расширения системы создаваемых по бассейновому принципу межрегиональных природоохранных прокуратур (в том числе для осуществления надзора за исполнением законодательства об охране окружающей среды на новых территориях Российской Федерации). Для этого изучено более 30 диссертационных исследований в сфере не только прокурорского надзорно-охранительного права, но и экологического права, проведено анкетирование 123 работников органов прокуратуры и представителей судебной системы.

Очевидно, что водные объекты имеют значительную протяженность, нередко трансграничность и труднодоступность определенных частей, что осложняет своевременность выявления нарушений. Для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства в обозначенной сфере предложены внедрение дистанционного зондирования и удаленного мониторинга, использование архивов космических снимков и создание единой государственной информационной системы. Подчеркивается необходимость усиления роли бассейновых советов, включения в их работу представителей прокуратуры.

Результативность деятельности органов прокуратуры неразрывно связана с выявлением правовых проблем нормативного характера и напрямую зависит от качества и полноты правового регулирования. По этой причине отдельное внимание уделено проблемам правового регулирования ОВПН на примере озера Байкал и возможным векторам его совершенствования. Ввиду ограниченности объема диссертационного исследования приведены только наиболее значимые, по мнению автора, факторы.

В заключение отмечается, что сформированные предложения и выводы не безусловны и не рассчитаны на безоговорочное принятие как в науке, так и законотворческой деятельности. Изложенная проблематика, разумеется, не является исчерпывающей и может послужить источником для дальнейших комплексных научных исследований, позволяющих развить идеи, озвученные в настоящей работе.

Список используемых сокращений

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ.

ГАС — государственная автоматизированная система.

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ.

ГТС — гидротехническое сооружение.

ЕГРН — единый государственный реестр недвижимости.

Закон о прокуратуре — Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации».

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ.

ЛК РФ — Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ.

ОВОС — оценка воздействия на окружающую среду.

ОВПН — объект всемирного природного наследия.

ООПТ — особо охраняемая природная территория.

ООН — Организация Объединенных Наций.

Приказ о разграничении компетенции — приказ Генерального прокурора РФ от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур».

СКИОВО — схема комплексного использования и охраны всемирного природного наследия.

ЦЭЗ БПТ — Центральная экологическая зона Байкальской природной территории.

УВПН – участок всемирного природного наследия.

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ.

Список используемых источников и литературы

1. Законы и подзаконные нормативные правовые акты

1.1. Международные правовые акты

1. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 21.12.2016 71/222 «Вода для устойчивого развития» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/460/03/pdf/n1646003.pdf.

2. Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия / Комитет всемирного наследия. — 2016. — WHC. 16/01 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://whc.unesco.org/document/178311.

1.2. Нормативные акты Российской Федерации

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, текст, включающий новые субъекты Российской Федерации) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru (http://www.pravo.gov.ru/). 06.10.2022.

2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3012.

3. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 23. — Ст. 2381.

4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532.

5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1391.

6. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 50. — Ст. 5278.

7. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472.

8. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4556.

9. Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 18. — Ст. 2220.

10. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

11. Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 26. — Ст. 2519.

12. Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 52 (ч. I). — Ст. 5276.

13. Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 27. — Ст. 3440.

14. Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 52(ч. I). — Ст. 6971.

15. Федеральный закон от 28.06.2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 26 (ч. I). — Ст. 3392.

16. Федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения

противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» // Собрание законодательства РФ. — 2017. — № 31 (ч. I). — Ст. 4829.

17. Федеральный закон от 13.07.2020 № 198-ФЗ «О ратификации Договора о дружественных отношениях и всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Монголией» // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 29. — Ст. 4508.

18. Федеральный закон от 01.07.2021 № 282-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2021. — № 27 (ч. I). — Ст. 5110.

19. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2021. — № 52(ч. I). — Ст. 8973.

20. Федеральный закон от 01.05.2022 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 18. — Ст. 3008.

21. Федеральный закон от 07.10.2022 № 387-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 41. — Ст. 6949.

22. Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 11. — Ст. 1416.

23. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. — 2017. — № 17. — Ст. 2546.

24. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. — 2017. — № 20. — Ст. 2902.

25. Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. — 2019. — № 41. — Ст. 5700.

26. Указ Президента РФ от 26.10.2020 № 645 «О стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 44. — Ст. 6970.

27. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2021. — № 27 (ч. II). — Ст. 5351.

28. Указ Президента РФ от 26.10.2023 № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2023. — № 44. — Ст. 7865.

29. Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. — 2024. — № 20. — Ст. 2584.

1.3. Нормативно-правовые акты Верховного Совета РФ, Правительства РФ, Правительства Иркутской области и др.

30. Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-I «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Российская газета. — 1992. — № 8.

31. Постановление Правительства РФ от 16.06.2004 № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 25. — Ст. 2564.

32. Постановление Правительства РФ от 30.11.2006 № 727 «О порядке создания и деятельности бассейновых советов» // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 49 (ч. II). — Ст. 5224.

33. Постановление Правительства РФ от 28.02.2019 № 206 «Об утверждении Положения об отнесении водного объекта или части водного объекта к водным объектам рыбохозяйственного значения и определении категорий водных объектов рыбохозяйственного значения» // Собрание законодательства РФ. — 2019. — № 10. — Ст. 973.

34. Постановление Правительства Иркутской области от 19.09.2019 № 777-пп «Об утверждении Правил организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в Иркутской области» // Областная. — 2019. — № 114.

35. Постановление Правительства РФ от 26.10.2019 № 1379 «Об утверждении Правил отнесения водных объектов к категориям водных объектов для целей установления технологических показателей наилучших доступных технологий в сфере очистки сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений или городских округов» // Собрание законодательства РФ. — 2019. — № 44. — Ст. 6213.

36. Постановление Правительства РФ от 11.07.2024 № 936 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2024. — № 29. — Ст. 5156.

37. Приказ Минприроды России от 21.02.2020 № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004230027.

38. Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 36. — Ст. 4362.

39. Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной)

деятельности до 2026 года» // Собрание законодательства РФ. — 2024. — № 1 (ч. IV). — Ст. 285.

40. Распоряжение Правительства РФ от 11.07.2024 № 1838-р «О стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: http://static.government.ru/media/files/TNB3oQkPRJTmDE3AMaxuTn2KRSHG9X0S.pdf.

41. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «О стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. — 2025. — № 2. — Ст. 74.

42. Стратегия сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал (утв. МПР России от 15.06.2001, администрацией Иркутской области от 01.11.2000, администрацией Читинской области от 01.11.2000, правительством Республики Бурятия от 01.11.2000) // СПС «Консультант Плюс».

1.4. Приказы Генерального прокурора РФ

43. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // Законность. — 2018. — № 8.

44. Приказ Генерального прокурора РФ от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=58004638.

45. Приказ Генерального прокурора РФ от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=61121065.

46. Приказ Генерального прокурора РФ от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» //

Законность. — 2017. — № 10.

47. Распоряжение Генеральной прокуратуры РФ от 13.06.2018 № 360/7р «О территориальном разграничении компетенции прокуроров субъектов Российской Федерации и природоохранных прокуроров (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации)» // Законность. — 2018. — № 8.

1.5. Законы, утратившие силу

48. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. — 1977. — № 41. — Ст. 617.

49. Закон РФ от 03.07.1991 № 1531 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1991. — № 27. — Ст. 927.

2. Судебная практика

50. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П по делу о проверке конституционности ряда положений ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с запросом Правительства Москвы [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. — Режим доступа: https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision19700.pdf.

51. Определение Конституционного Суда РФ от 31.01.2023 № 163-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Беляевского Евгения

Леонидовича на нарушение его конституционных прав рядом законоположений [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. — Режим доступа: https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision665322.pdf.

52. Определение Конституционного Суда РФ от 30.03.2023 № 661-О/2023 об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бурмейстера Александра Александровича на нарушение его конституционных прав рядом законоположений [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. — Режим доступа: https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision678481.pdf.

53. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2015. — № 8.

54. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2018. — № 2.

55. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2022. — № 9.

56. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 08.06.2016 № 66-АПГ16-3 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/1447354.

57. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 08.06.2016 № 66-АПГ16-4 // СПС «КонсультантПлюс».

58. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 08.06.2016 № 66-АПГ16-5 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/1455178.

59. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 08.06.2016

№ 66-АПГ16-6 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/1449862.

60. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 08.06.2023 № АПЛ23-171 от 08.06.2023 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/2253638.

61. Определение Верховного Суда РФ от 31.03.2021 № 302-ЭС21-2199 по делу № А10-5197/2019 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf_ec/1982592.

62. Определение Верховного Суда РФ от 23.03.2023 № 33-ПЭК23 по делу № А02-3/2021 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https:// https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf_ec/2232314.

63. Апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 26.05.2021 по делу № 33а-1333/2021 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». – Режим доступа: https://vs--bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=19361286&delo_id=42&new=0&text_number=1.

64. Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Бурятия от 18.03.2021 по делу 33-491/2021 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://vs--bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=17181584&case_uid=382e9bc0-6d71-4464-83b3-8b9fb3703c91&delo_id=5&new=5.

65. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 20.02.2024 № 33-1787/2024 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://oblsud--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=601412 32&delo_id=5&new=5&text_number=1.

66. Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 05.03.2024 по делу № 33а-7126/2024 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://kraevoi--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_uid=5dce4332-ab67-

4abc- 9637- 238001898c23&_deloId=42&_caseType=0&_new=0&_doc=1&srv_num=1&_hideJudge=0.

67. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 05.03.2025 № 33а-1985/2025 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://oblsud--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=69972642&delo_id=42&new=0&text_number=1.

68. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 07.06.2023 № 33а-3025/2023 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://oblsud--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=51657271&delo_id=42&new=0&text_number=1.

69. Апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 27.02.2020 № 66а-116/2020 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://5ap.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1669038&delo_id=42&new=0&text_number=1.

70. Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 29.09.2021 № 88а-16415/2021 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=16927755&delo_id=43&new=0&text_number=1.

71. Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 13.03.2024 №88а-4913/2024 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://7kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=28047783&delo_id=43&new=0&text_number=1.

72. Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 30.09.2021 № 88А-16522/2021 по делу № 2а-990/2020 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа:

https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=16644934&delo_id=43&new=0&text_number=1.

73. Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 09.09.2021 № 88А-15441/2021 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=18497987&delo_id=43&new=0&text_number=1.

74. Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 22.09.2021 № 88а-16166/2021 по делу № 2а-437/2020 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=16775462&delo_id=43&new=0&text_number=1.

75. Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12.08.2021 № 88А-12886/2021 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=16057487&delo_id=43&new=0&text_number=1.

76. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 13.07.2023 № 88-12840/2023 [Электронный ресурс] // Система ГАС РФ «Правосудие». — Режим доступа : https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=27142066&delo_id=2800001&new=2800001&text_number=1.

77. Определение Арбитражного суда Красноярского края от 24.12.2021 по делу А33-19288/2021 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. — Режим доступа: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/1f28006e-e3fb-479b-b644-6008daa441c1/f524aa0c-97a1-4a6a-a0b2-b977ae3bc2ae/A33-19288-2021_20211224_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True.

78. Определение Арбитражного суда Иркутской области от 13.05.2024 по делу № А19-3121/2024 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. — Режим доступа: https://kad.arbitr.ru/Card/7d43c543-5402-40b5-ac16-

83d4220094b4.

79. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26.01.2023 № 88-1942/2023 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

80. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29.03.2024 № Ф02-1125/2024 по делу № А33-25386/2022 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. — Режим доступа: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b9d92ad3-5272-471b-b5ad-cc71e3a0ec5d/f46cc676-fbb8-44fc-84dc-2230b7cded0c/A33-25386-2022_20240329_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True.

81. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03.07.2025 по делу А19-3121/2024 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. — Режим доступа: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/7d43c543-5402-40b5-ac16-83d4220094b4/d2167494-b7de-489c-b9cc-36b04320c170/A19-3121-2024_20250703_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True.

82. Решение Арбитражного суда Иркутской области от 22.04.2019, оставленное без изменения Постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2019, дело № А19-29462/2018 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. — Режим доступа: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/941a085f-7d9b-4c5b-b908-85b22ff45296/de0b948c-2239-4bc6-9084-05d51edd285a/A19-29462-2018_20190422_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True.

83. Решение Ольхонского районного суда от 12.10.2020 по делу № 2-17/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

84. Решение Ольхонского районного суда от 30.09.2020 по делу № 2-19/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

85. Решение Братского районного суда Иркутской области от 21.05.2021 № 2а-261/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

86. Решение Верховного суда Республики Бурятия от 21.11.2019 по делу № 3а-117/2019 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https: vs--

bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=19353002&delo_id=41&new=0&text_number=1.

87. Решение Иркутского областного суда от 05.06.2019 № 3а-80/2019 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://oblsud-- irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=26845538&delo_id=41&new=0&text_number=1.

88. Решение Арбитражного суда Иркутской области по делу № А19-24637/2019 от 26.02.2020 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. — Режим доступа: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e23de8a2-7b1c-49f8-b2eb-7559880d238e/c7b5d397-adbf-42ce-beff-ffa9d6f6481e/A19-24637-2019_20200226_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True.

89. Решение Братского районного суда Иркутской области от 21.05.2021 № 2а-261/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

90. Решение Железнодорожного районного суда г. Улан-Удэ от 03.06.2019 по делу № 2а-1720/2019 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://zheleznodorozhniy--bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=297516137&case_uid=66df7173-3d4b-4947-a221-2d57ed7a3f64&delo_id=41.

91. Решение Кировского районного суда г. Иркутска от 02.08.2023, оставленное без изменения апелляционной инстанцией и кассационным определением Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.03.2024 № 88А-6954/2024 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://8kas.sudrf.ru/modules.php?№ame=sud_delo&srv_№um=1&№ame_op=doc&№umber=28996020&delo_id=43&№ew=0&text_№umber=1.

92. Решение Кировского районного суда от 20.02.2020 по делу 2а-584/2020 [Электронный ресурс] // ИС ГАС РФ «Правосудие». — Режим доступа: https://kirovsky--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=218487532&delo_id=41&new=0&text_number=1.

93. Решение Ленинского районного суда города Краснодара от 04.08.2023 по делу 2а-4340/2023 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://krasnodar-leninsky--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=288412354&delo_id=41&new=0&text_number=1.

94. Решение Северобайкальского городского суда Республики Бурятия от 02.09.2025 по делу № 2а-898/2025 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://severobaikalsky--bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=304915747&delo_id=41&new=0&text_number=1https://severobaikalsky--bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=304915747&delo_id=41&new=0&text_number=1.

95. Решение Узловского городского суда Тульской области от 08.12.2021 по делу 2а-1402/2021 [Электронный ресурс] // ИС ГАС «Правосудие». — Режим доступа: https://uzlovsky--tula.sudrf.ru/modules.php?№ame=sud_delo&srv_№um=1&№ame_op=case&case_id=125841842&case_uid=3a14defa-9d16-4ce4-ad25-9552468d24e1&delo_id=41.

96. Решение Усольского городского суда от 04.03.2020 по административному делу № 2а-108/2020 [Электронный ресурс] // ИС ГАС РФ «Правосудие». — Режим доступа: https://usolsky--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=487042765&case_uid=fb0eaf03-268a-4c6e-a1eb-0195b36b1398&delo_id=41.

3. Учебные пособия, словари, монографии, научная литература

97. Алексеев, С. С. Теория права / С. С. Алексеев. — М. : БЕК, 1995. — 320 с.

98. Байкал в решениях Комитета всемирного наследия / авт. вступ. ст. и науч. ред. пер. Р. Ю. Колобов ; пер. с англ.: Н. Н. Ефимова, Е. А. Федина. — Иркутск : Издательство ИГУ, 2023. — 114 с.

99. Баскакова, С. И. Прокурорский надзор за исполнением

законодательства об охране и использовании водных объектов : метод. пособие / С. И. Баскакова ; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2009. — 92 с.

100. Бессарабов, В. Г. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В. Г. Бессарабов, К. А. Кашаев. — М. : Городец, 2007. — 464 с.

101. Бойков, А. Д. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода) / А. Д. Бойков, В. П. Рябцев, К. Ф. Скворцов. — М. : Изд-во НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1998. — 92 с.

102. Бринчук, М. М. Публичная собственность на природные ресурсы : проблемы теории и практики / М. М. Бринчук. — М. : Юриспруденция, 2014. — 312 с.

103. Васильева, М. И. Публичные интересы в экологическом праве / М. И. Васильева. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — 424 с.

104. Головко, И. И. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики : монография / И. И. Головко, О. Н. Коршунова, В. В. Лавров. — М. : РУСАЙНС, 2019. — 268 с.

105. Горшунов, Д. Н. Интерес в частном праве: вопросы теории / Д. Н. Горшунов. — Казань : Изд-во Казанского университета, 2005. — 324 с.

106. Грачев, М. А. О современном состоянии экологической системы озера Байкал / М. А. Грачев ; науч. ред. Д. Н. Эджингтон ; Рос. акад. наук. Сиб. отд-ние. Лимнол. ин-т. — Новосибирск : Издательство СО РАН, 2002. — 153 с.

107. Григоренко, В. Н. Использование помощи специалистов в работе прокурора по общему надзору : методическое пособие / В. Н. Григоренко. — М., 1988. — 51 с.

108. Данилов-Данильян, В. И. Управление водными ресурсами. Согласование стратегий водопользования / В. И. Данилов-Данильян, И. Л. Хранович. — М. : Научный мир, 2010. — 232 с.

109. Дорохин, С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект / С. В. Дорохин. — М. : Волтерс Клувер, 2006. —

136 с.

110. Дубовик, О. Л. Экологическое право : учебник / О. Л. Дубовик. — 3-е изд. — М. : Проспект, 2009. — 718 с.

111. Казанцев, С. М. История царской прокуратуры / С. М. Казанцев. — СПб. : Издательство С.-Петербургского университета, 1993. — 216 с.

112. Карадже-Искров, Н. П. Публичные вещи / Н. П. Карадже-Искров. — Иркутск, 1927. — 77 с.

113. Колбасов, О. С. Избранное / О. С. Колбасов. — М. : РГУП, 2017. — 619 с.

114. Колбасов, О. С. Охрана природы по советскому законодательству / О. С. Колбасов. — М. : Госюриздат, 1961. — 76 с.

115. Крассов, О. И. Экологическое право : учебник / О. И. Крассов. — 4-е изд., пересмотр. — М. : Норма, 2016. — 527 с.

116. Кутафин, О. Е. Российский конституционализм / О. Е. Кутафин. — М. : Норма, 2008. — 544 с.

117. Лавров, В. В. Актуальные проблемы охраны и использования объектов природного и культурного наследия : учеб. пособие / В. В. Лавров. — СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. — 64 с.

118. Лавров, В. В. Актуальные проблемы охраны и использования объектов природного и культурного наследия : учебное пособие для обучающихся по программе магистратуры / В. В. Лавров. — 2-е изд., перераб. и доп. — СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2021. — 71 с.

119. Ларин, А. М. Защита прав человека в современном мире / А. М. Ларин. — М., 1994. — 74 с.

120. Марченко, М. Н. Теория государства и права : учебник / М. Н. Марченко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Велби ; Проспект, 2006. — 640 с.

121. Максимова, И.И. Формирование системы управления сохранением озера Байкал / И. И. Максимова. — Иркутск : Издательство Института географии СО РАН, 2004. — 155 с.

122. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. — М. : Юрайт, 2012. — 1130 с.

123. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. — 4-е изд., доп. — М. : А ТЕМП, 2006. — 938 с.

124. Отческая, Т. И. Деятельность органов прокуратуры в новых условиях развития международного сотрудничества. Современное международное сотрудничество органов прокуратуры: проблематика конвергенции и диверсификации функций : монография / Т. И. Отческая. — М. : Проспект, 2025.

125. Перетерский И.С. Дигесты Юстиниана. Очерки из истории составления и общая характеристика. М. : 1956.

126. Проверка прокурором исполнения законов : пособие / под общ. ред. Н. В. Субановой. М. : Ген. прокуратура РФ, Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015. 124 с.

127. Римское частное право : Учебник / В.А. Краснокутский, И.Б. Новицкий, И.С. Перетерский и др.; под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М.: Юристъ, 2004. – 544 с.

128. Россинский, Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 6-е изд., пересмотр. — М. : Норма, ИНФРА-М, 2020. — 640 с.

129. Рохлин, В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение / В. И. Рохлин. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. — 629 с.

130. Сиваков, Д. О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности : монография / Д. О. Сиваков. — М. : ИЗиСП, Юриспруденция, 2012. — 352 с.

131. Смагина, Е. С. Участие государства в современном цивилистическом

процессе : монография / Е. С. Смагина. — М. : Статут, 2021. — 268 с.

132. Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М. : Юристъ, 1997. — 672 с.

133. Тихомиров, Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. — М. : БЕК, 1995. — 485 с.

134. Яковлев, В. Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики) / В. Ф. Яковлев. — М. : РИЦ ИСПИ РАН, 2000. — 224 с.

4. Диссертации и авторефераты

135. Агеев, А. А. Природоохранная деятельность органов прокуратуры Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Агеев Александр Александрович. — Москва, 1998. — 170 с.

136. Ангаев, Б. Д. Эколого-правовое обеспечение охраны Байкальской природной территории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Ангаев Борис Дашицыренович. — Москва, 2008. — 26 с.

137. Ашурбеков, Т. А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Ашурбеков Тагир Асадуллаевич. — Москва, 2009. — 542 с.

138. Бижанова, К. А. Прокурорский надзор в сфере исполнения законов об охране окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Бижанова Кульжамал Ануарбековна. — Москва, 2019. — 252 с.

139. Васильева, М. И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Васильева Мария Ивановна. — Москва, 2003. — 416 с.

140. Виноградов, В. П. Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна : дис. ... канд. юрид. наук в форме науч. докл. : 12.00.11 / Виноградов Владимир Петрович. —

Москва, 1999. — 47 с.

141. Винокуров, А. Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Винокуров Александр Юрьевич. — Москва, 2006. — 425 с.

142. Воробьев, Т. Н. Теоретические и практические проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Воробьев Темур Николаевич. — Саратов, 2019. — 202 с.

143. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: диссертация…. доктора юридических наук. Москва, 1992. 325 с.

144. Добрецов, Д. Г. Прокурорский надзор как средство защиты экологических прав человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Добрецов Дмитрий Георгиевич. — Москва, 2002. — 184 с.

145. Дымолазов, В. С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об отходах производства и потребления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Дымолазов Владислав Сергеевич. — Москва, 2018. — 245 с.

146. Ергашев, Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: концепция развития : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Ергашев Евгений Рустамович. — Екатеринбург, 2003. — 531 с.

147. Ермаченко, С. В. Природоохранные прокуратуры в системе органов прокуратуры Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2. / Ермаченко Светлана Викторовна. — Иркутск, 2025. — 238с.

148. Кравченко, О. Ю. Публичный и частный интерес в праве: политико-правовые исследования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кравченко Ольга Юрьевна. — Казань, 2004. — 189 с.

149. Кириченко, С. Г. Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11 / Кириченко, Светлана Геннадьевна. — Екатеринбург, 2003. — 182 с.

150. Мирошниченко, М. Н. Деятельность прокуратуры по обеспечению исполнения законодательства об охране земель в промышленном регионе : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11 / Мирошниченко Мария Николаевна. — Екатеринбург,

2009. — 195 с.

151. Милосердов, Н. А. Прокуратура на защите публичных интересов при истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2 / Милосердов Никита Александрович. – Москва, 2025. – 238 с.

152. Михайлов, С. В. Правовые ценности: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Михайлов Сергей Владимирович. — Волгоград, 2011. — 27 с.

153. Михлина, Н. В. Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2 / Михлина Наталья Валентиновна. — Москва, 2024. — 261 с.

154. Назрицкая, Т. С. Прокурор в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2 / Назрицкая Татьяна Сергеевна. — Москва, 2024. — 194 с.

155. Отческая, Т. И. Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Отческая Татьяна Ивановна. — Рязань, 2003. — 540 с.

156. Романова, О. А. Правовая охрана поверхностных вод от загрязнения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Романова Ольга Александровна. — Москва, 2008. — 219 с.

157. Токарева, Е. В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Токарева Елена Викторовна. — Саратов, 2014. — 234 с.

158. Храмова, Е. В. Защита публично-правового интереса в арбитражном процессе: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Храмова Елена Владимировна. — Саратов, 2011. — 194 с.

159. Хамнаев, И. В. Организационно-правовой механизм охраны экосистемы озера Байкал : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Хамнаев Игорь Валерьевич. — Москва, 2008. — 209 с.

160. Цыренова, Т. Б. Государственное управление водными ресурсами в условиях межгосударственного взаимодействия России и Монголии : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Цыренова Туяна Батожаргаловна. — Улан-Удэ, 2011. — 321 с.

161. Шалумов, М. С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Шалумов Михаил Славович. — Екатеринбург, 2002. — 398 с.

162. Ющенко, М. С. Стратегическое планирование в системе мер правовой охраны озера Байкал : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2 / Ющенко Максим Сергеевич. — Москва, 2024. — 216 с.

163. Яковлева, Е. А. Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения: на примере Байкальской природной территории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Яковлева Екатерина Анатольевна. — Тюмень, 2010. — 27 с.

5. Статьи

164. Амирбеков, К. И. Конституционная доктрина о статусе, структуре и функциях прокуратуры России в современных условиях / К. И. Амирбеков // Конституционное и муниципальное право. — 2023. — № 7. — С. 23–27.

165. Башуров, П. В. Особенности правового режима охраны озера Байкал в Российской Федерации / П. В. Башуров, Ю. П. Денисов // Вестник науки. — 2023. — Т. 5. — Ч. 1. —№ 12 (69). — С. 129–134.

166. Бердинских, С. В. К вопросу о сущности публичного интереса в сфере использования и охраны особо охраняемых природных территорий, подлежащего защите прокурором в судебном порядке / С. В. Бердинских // Криминалистъ. — 2017. — № 2 (21). — С. 104–108.

167. Березовская, С. Г. Сущность и основные характеристики правовых

отношений в сфере прокурорского надзора / С. Г. Березовская // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — 2023. — № 3. — С. 122–131.

168. Бессарабов, В. Г. Деятельность прокуратуры по укреплению законности в сфере экологии / В. Г. Бессарабов, Д. Г. Добрецов, Н. В. Суслова // Законность. — 2014. — № 9. — С. 9–14.

169. Болгова, В. В. Практика Конституционного Суда Российской Федерации и формирование публичного интереса в сфере экологической безопасности / В. В. Болгова, Е. Е. Жеребцова // Фундаментальные исследования. — 2014. — № 8-2. — С. 515–519.

170. Болтинова, О. В. «Зеленое» финансирование и «зеленый» бюджет в Российской Федерации / О. В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 9. — С. 34–41.

171. Бойков, А. Д. Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период / А. Д. Бойков, Г. В. Дашков, Г. В. Демин, Э. Н. Жевлаков, В. В. Клочков, А. Я. Сухарев, Ю. И. Скуратов, В. П. Рябцев, В. Б. Ястребов. — М., 1994. — 87 с.

172. Бринчук, М. М. Многофункциональная роль природы и право собственности на природные ресурсы / М. М. Бринчук // Экологическое право. — 2021. — № 2. — С. 3–10.

173. Бринчук, М. М. Специальный правовой режим природных ресурсов: концепция природы как народного достояния / М. М. Бринчук // Экологическое право. — 2021. — № 6. — С. 3–10.

174. Бычков, И. В. Современные проблемы охраны озера Байкал / И. В. Бычков, И. И. Максимова // Проблемы региональной экологии. — 2016. — № 4. — С. 5–9.

175. Варлен, М. В. Научно-образовательное пространство и суверенное будущее российского государства / М. В. Варлен // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 10. — С. 87–94.

176. Виноградова, Е. Г. Экологическая культура и устойчивое развитие: единство природы, общества и культуры / Е. Г. Виноградова // Экономические и

социально-гуманитарные исследования. — 2020. — № 4 (28). — С. 70–76.

177. Винокуров, Ю. Е. Участие в правотворчестве как самостоятельное направление прокурорской деятельности / Ю. Е. Винокуров, А. М. Плешаков // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 12. — С. 69–72.

178. Ворохобин, И. С. О некоторых проблемных вопросах реализации прокурорами надзорных полномочий в области охраны поверхностных пресноводных объектов в Российской Федерации при выявлении затонувших в акваториях водоемов судов и иного затонувшего имущества / И. С. Ворохобин // Российская юстиция. — 2021. — № 1. — С. 44–46.

179. Гетьман-Павлова, И. В. Школа постглоссаторов в науке международного частного права / И. В. Гетьман-Павлова // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2011. № 2. С. 16-38.

180. Горбачев, В. П. Прокурорский надзор за мировой и судебно-административной юстицией в Российской империи // Мировой судья. 2020. № 7. С. 3–8.

181. Городнова, О. Н. Проблемы и перспективы правового регулирования статуса лиц, содействующих осуществлению правосудия в гражданском процессе / О. Н. Городнова, А. А. Макарушкова // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 1. — С. 103–115.

182. Грачева, Е. Ю. Налоговое льготирование энергоэффективности как направление экологической и налоговой политики Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) / Е. Ю. Грачева, А. В. Карташов // Юрист. — 2013. — № 21. — С. 7–11.

183. Демичев, А. А. Природоохранная деятельность органов прокуратуры / А. А. Демичев // Экологическое право. — 2018. — № 3. — С. 17–19.

184. 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 г. — Саратов : Саратовский государственный университет генетики, биотехнологии и инженерии имени Н. И. Вавилова, 2023. — С. 28–32.

185. Джиоев, С. Х. Взаимодействие региональных органов прокуратуры и конституционных (уставных) советов: понятие и формы // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — №9. — С. 166–177.

186. Дицевич, Я. Б. Надзор за исполнением законодательства об охране водных объектов как значимое направление природоохранной деятельности органов прокуратуры России / Я. Б. Дицевич // Вопросы российского и международного права. — 2018. — № 8. — С. 218–226.

187. Добрецов, Д. Г. О некоторых реализуемых в Российской Федерации мерах по предупреждению и пресечению преступлений, оказывающих воздействие на окружающую среду, в рамках международной экологической повестки / Д. Г. Добрецов // Экологическое право. 2023. № 1. С. 16–20.

188. Ергашев, Е. Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина / Е. Р. Ергашев // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2011. — № 11. — С. 14–20.

189. Ергашев, Е. Р. Компенсаторная деятельность прокуратуры Российской Федерации: реалии и перспективы / Е. Р. Ергашев // Закон. — 2017. — № 3. — С. 39–45.

190. Ермаченко, С. В. Особенности деятельности природоохранных прокуратур на современном этапе / С. В. Ермаченко // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. — 2022. — № 3 (102). — С. 170–180.

191. Жуков, В. Н. Введение в юридическую аксиологию (вопросы методологии) / В. Н. Жуков // Государство и право. — 2009. — № 6. — С. 20–31.

192. Зубарев, С. М. Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении / С. М. Зубарев // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 9. — С. 47–58.

193. Исаенко, В. Н. Цели, задачи, сущность государственного обвинения / В. Н. Исаенко // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. — 2010. — № 6. — С. 23–29.

194. Карпов, Н. Н. Прокуратура: надзор или деятельность? / Н. Н. Карпов //

Законность. — 2014. — № 8. — С. 7–11.

195. Карпышева, Ю. О. О возможностях использования искусственного интеллекта и иных информационных технологий в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов / Ю. О. Карпышева // NB: Административное право и практика администрирования. — 2023. — № 4. — С. 15–23.

196. Клинцов, А. Н. Вода как политический ресурс / А. Н. Клинцов // Практическая философия: состояние и перспективы : сборник материалов научной конференции, Симферополь, 27–28 мая 2021 г. — Симферополь : Ариал, 2021. — С. 113–120.

197. Колобов, Р. Ю. Анализ судебной практики по применению международных договоров в сфере охраны окружающей среды в Байкальском регионе / Р. Ю. Колобов, Е. Д. Макрицкая // Международное право. — 2020. — № 2. — С. 25–37.

198. Коробейников, Б. В. О некоторых функциях прокуратуры / Б. В. Коробейников // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2013. — № 4 (36). — С. 8–14.

199. Коротаев, В. Н. Морфогенетические типы и динамика речных дельт горных озер / В. Н. Коротаев // Геоморфология. — 2020. — № 4. — С. 3–14.

200. Кряжков, А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А. В. Кряжков // Государство и право. — 1999. — № 10. — С. 91–100.

201. Левский, В. К. Институт участия прокурора в административных делах в судах: от имперского периода до современности / В. К. Левский // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 12. — С. 165–173.

202. Лунева, Е. В. Категория «ассимиляционный потенциал окружающей среды» в судебной практике / Е. В. Лунева // Юрист. — 2017. — № 12. — С. 38–42.

203. Мальханова, Е. В. Теоретические аспекты и практические проблемы охраны объектов всемирного природного наследия / Е. В. Мальханова // ГлаголЪ правосудия. — 2023. — № 3 (33). — С. 17–21.

204. Мальханова, Е. В. Судебная защита прав граждан на благоприятную окружающую среду и публичных интересов охраны земель всемирного

природного наследия озера Байкал и прилегающих к нему территорий / Е. В. Мальханова // Охрана и защита прав и законных интересов в современном праве : сборник статей по результатам II Международной научно-практической конференции. — Симферополь, 2023. — С. 777–785.

205. 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.

206. Мальханова, Е. В. Бассейновый принцип организации и деятельности прокуратуры / Е. В. Мальханова // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 6. — С. 148–156.

207. Мальханова, Е. В. Процессуальные полномочия прокуроров в целях защиты публичных интересов и конституционных ценностей в области использования и охраны водных объектов / Е. В. Мальханова // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2025. — № 2. — С. 57–62.

208. Мальханова, Е. В. Деятельность прокуратуры по выявлению нарушений и защите публичных интересов в области охраны и использования водных объектов / Е. В. Мальханова // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — 2026. — № 1. — С. 31–39.

209. Марихова, Н. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства / Н. Марихова // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 1 (17). — С. 108–115.

210. Паламарчук, А. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях, сохранении и использовании объектов животного мира и среды их обитания / А. В. Паламарчук // Законность. — 2018. — № 1. — С. 3–10.

211. Поленина, С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России / С. В. Поленина // Государство и право. — 1999. — № 9. — С. 5–12.

212. Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию российской прокуратуры) : матер. науч.-практ. конф. / А. Я. Сухарев. — М., 1997.

213. Пуфендорф, С. фон. О происхождении и прогрессе науки естественного права // Этическая мысль. — 2017. — № 1. — С. 136–149.

214. Скупченко, А. К. Прокурорский надзор за исполнением водного законодательства / А. К. Скупченко // Законность и правопорядок в современном обществе : сборник материалов XXXVI Международной научно-практической конференции / под общ. ред. С. С. Чернова. — Новосибирск : ООО «Центр развития научного сотрудничества», 2017. — С. 165–170.

215. Смирнов, А. Ф. К вопросу о власти прокурора / А. Ф. Смирнов // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 5. — С. 133–137.

216. Тимерханова, А. А. Правовое регулирование межбюджетных субсидий как доходов бюджета / А. А. Тимерханова, Ю. К. Цареградская // Финансовое право. — 2021. — № 10. — С. 45–48.

217. Тисен, О. Н. Взаимодействие Росфинмониторинга с органами прокуратуры при рассмотрении судами дел в рамках Федерального закона от 07.10.2022 № 387-ФЗ / О. Н. Тисен // Исковая работа прокурора: сб. материалов круглого стола и учеб. - метод. Семинара. Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. — М. — 2023. — С. 16-23.

218. Тихомиров, Ю. А. Административное усмотрение и право / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2000. — № 4. — С. 70–79.

219. Тихомиров, Ю. А. Публичное право: падение и взлеты / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. — 1996. — № 1. — С. 4–10.

220. Тотьев, К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К. Ю. Тотьев // Государство и право. — 2002. — № 9. — С. 19–25.

221. Цинцадзе, Н. С. Классификация и иерархия правовых ценностей в теории права / Н. С. Цинцадзе // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». — 2014. — № 2 (130). — С. 189–194.

6. Справочные и информационные издания

222. Доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2020 году». — М. : Росводресурсы, НИА-Природа, 2022. — 510 с.

223. Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2023 году» / ФГБУ «ВНИИ Экология». — М. : ФГБУ «ВНИИ Экология», 2024.

224. Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2024 году» / ФГБУ «ВНИИ Экология». — М. : ФГБУ «ВНИИ Экология», 2025.

225. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2023 году» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://2023.ecology-gosdoklad.ru.

226. Государственный доклад Генерального прокурора в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению за 2024 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/upload/iblock/81c/bwebhw38l5w8k6w3qg9khc8t7fs8nyvq/2025.04.01%20Доклад%20Генпрокурора.doc.

227. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигин, М. В. Пономарев. — М. : Юстицинформ, 2007. — 432 с.

228. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» / Н. А. Агешкина, М. А. Беляев, Т. А. Бирюкова [и др.]. — Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 469 с.

229. О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2022 году : государственный доклад. — Иркутск : ФГБУН «Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН», 2023. — 372 с.

230. Экологическое законодательство КНР : сборник документов о профилактике и борьбе с загрязнением вод / Российско-китайский экологический совет. — М. : Издательская группа «Прогресс», 2021. — 307 с.

7. Электронные ресурсы

231. Анализ результативности принятых мер по экологической реабилитации водных объектов в 2012–2019 годах и истекшем периоде 2020 года, а также оценка достижения показателей, предусмотренных документами стратегического планирования, касающихся экологического состояния водных объектов : отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия [Электронный ресурс] // Счетная палата РФ. — URL : https://ach.gov.ru/upload/iblock/957/9572511e33202b74a7abc2199bc58da9.pdf.

232. Бассейновые водные управления [Электронный ресурс] // Федеральное агентство водных ресурсов : официальный сайт. — URL:https://voda.gov.ru/favr/structure/bvu.

233. Благодаря принципиальной позиции Северобайкальского межрайонного природоохранного прокурора в собственность государства возвращено озеро Личимо [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ : официальный сайт. — Режим доступа: https://epp.ge№proc.gov.ru/web/bmtp/mass-media/№ews?item=37311442.

234. Вода — жизненно необходимый ресурс [Электронный ресурс] // ЮНЕСКО : официальный сайт. — Режим доступа: https://www.un.org/ru/observances/water-decade.

235. В Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуре состоялась коллегия [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ : официальный сайт. — URL : https://epp.genproc.gov.ru/web/bmtp/mass-media/news?item=65597676.

236. В Бурятии глава района, раздавший бизнесменам озера у Байкала, избежал наказания [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://gazeta-№1.ru/№ews/i№cide№ts/89785.

237. В Иркутске состоялось заседание рабочей группы Генеральных прокуратур России и Монголии [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура

РФ : официальный сайт. — Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=88189391.

238. В ООН представили новую стратегию по борьбе с нехваткой воды и антисанитарией [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций : официальный сайт. — Режим доступа: https://news.un.org/ru/story/2024/07/1454336.

239. Генеральный прокурор Российской Федерации Игорь Краснов выступил с докладом в Совете Федерации [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ : официальный сайт. — Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=94616909.

240. Глава ЮНЕП в России заявил о сокращении запасов пресной воды на 20 % за 10 лет [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://tass.ru/obschestvo/19025731.

241. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ : официальный сайт. – Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/mass-media/interviews-and-presentations/e5947177.

242. Доклад Организации Объединенных Наций об освоении природных ресурсов в мире за 2024 год [Электронный ресурс] // ЮНЕСКО : официальный сайт. – Режим доступа: https://www.unesco.org/reports/wwdr/en/2024.

243. Иркутский бизнесмен захватил почти 900 гектаров побережья Байкала [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://gazeta-№1.ru/№ews/society/82739.

244. Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2023 год [Электронный ресурс] // Росгидромет : официальный сайт. — Режим доступа: https://www.meteorf.gov.ru/upload/iblock/42b/Обзор%202023_010724.pdf.

245. Патрушев поручил завершить разработку водной стратегии [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://ria.ru/20250808/patrushev-2034100817.html.

246. Пять лет на страже Байкала [Электронный ресурс] // Восточно-Сибирская правда. — 17.01.2023. — Режим доступа:

https://www.vsp.ru/2023/01/17/pyat-let-na-strazhe-bajkala.

247. По иску природоохранного прокурора на органы власти возложены обязанности по надлежащей организации работ по ликвидации накопленного вреда в п. Стеклозавод г. Улан-Удэ Республики Бурятия [Электронный ресурс] // Генеральной прокуратуры РФ : официальный сайт. — URL : https://epp.genproc.gov.ru/web/bmtp/mass-media/news?item=70055499.

248. Предприятие Байкальска обязали выплатить свыше 74 млн рублей за загрязнение Байкала [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://tass.ru/obschestvo/14037043.

249. Публичная кадастровая карта [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://nspd.gov.ru/map?thematic=PKK&zoom=11.996780923819129&coordinate_x=11573657.20601997&coordinate_y=6869624.176343366&baseLayerId=235&theme_id=1&is_copy_url=true.

250. Путин считает, что Байкал должен стать визитной карточкой внутреннего туризма [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://tass.ru/ekonomika/14954243.

251. Путин призвал уделить внимание экологии при развитии туризма на Байкале [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://ria.ru/20240328/baykal-1936483931.html.

252. Российские объекты из списка Всемирного наследия ЮНЕСКО [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://unesco.ru/unescorussia/sites/.

253. Суд признал незаконной передачу озера на севере Бурятии местному жителю в частное владение [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://tass.ru/sibir-№ews/5433321.

254. Счетная палата Российской Федерации : отчеты [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://ach.gov.ru/reports/report_2024.

255. Совещание с членами Правительства 16 августа 2023 г. [Электронный ресурс] // Президент РФ : официальный сайт. — Режим доступа: http://www.kremlin.ru/events/president/news/72050.

256. Теплая зима 2024–2025 годы угрожает Байкальским нерпам

[Электронный ресурс] // Новости. — Режим доступа: https://news.mail.ru/society/64429466/.

257. Территориальные управления [Электронный ресурс] // Федеральный агентство по рыболовству : официальный сайт. — Режим доступа: https://fish.gov.ru/territorialnye-upravleniya.

258. Water and Climate Change [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372985/PDF/372985eng.pdf.multi.

Приложение 1

Анкета социологического исследования

Уважаемые коллеги!

В целях оказания помощи в проведении исследования на тему «Защита прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов, на примере озера Байкал», прошу вас заполнить представленный опросный лист и сообщить некоторые сведения о себе. Опросный лист сформирован в виде электронной анкеты, доступной по ссылке: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSf4ZQi9Pk0ESrQb9lqAYlEkMF-8rtPk_BNvZG5Cygx-gC74FA/viewform?usp=header, и его заполнение занимает не более 5 мин.

С благодарностью,
Мальханова Елена Валерьевна,
старший преподаватель кафедры гражданского права
Восточно-Сибирского филиала РГУП имени В.М. Лебедева,
соискатель степени кандидата наук кафедры организации
судебной и прокурорско-следственной деятельности
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
старший советник юстиции

Сведения о респонденте (заполняются по желанию):

ФИО:_____

Образование:

а) высшее, по специальности «Юриспруденция»

б) неоконченное высшее

в) иное

Ученая степень: д.ю.н., к.ю.н., не имею, иное: _____

Место учебы/работы/службы:_____

Должность:_____

Общий стаж госслужбы_____ лет, из них в органах прокуратуры _____.

Классный чин, спецзвание, воинское звание: _____.

1. Полагаете ли Вы, что прокурор имеет право обращаться в суд в целях защиты публичных интересов?

а) да

б) нет

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

2. Что Вы понимаете под правом прокурора обратиться в защиту публичного интереса в сфере охраны благоприятной окружающей среды:

а) защита прав неопределенного круга лиц на благоприятное состояние окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и сохранение благоприятной окружающей среды для населения

б) защита государственных интересов как права публично-правового образования на сохранение качества окружающей среды и государственную, муниципальную, федеральную собственность на компоненты природы

в) устранение нарушений, которые приобрели особое общественное значение

г) защита прав неопределенного круга лиц, общества и государства, как комплексного понятия «публичные интересы», включающего права неопределенного круга лиц, общества и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в области экологических правоотношений

д) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

3. Считаете ли Вы необходимым закрепить определение понятия «публичный интерес» в процессуальном законодательстве и нормативно-правовом регулировании компетенций прокурора?

а) да, это повысит эффективность судебной защиты прокурором публичных интересов

б) нет, существующее правовое регулирование является достаточным

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

4. Необходимо ли закрепление понятия «публичный интерес» и права прокурора обращаться в защиту публичных интересов в приказах Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» и от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»?

а) да, это будет способствовать устранению противоречий в правовом регулировании полномочий прокурора по судебной защите прав и интересов неопределенного круга лиц, общества и государства в вопросах охраны окружающей среды и природопользования

б) нет

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

5. Возникали ли у Вас трудности при определении вида судопроизводства и суда (арбитражный либо суд общей юрисдикции), который будет рассматривать исковое заявление (заявление) прокурора,

направленное в защиту публичных интересов и права граждан на благоприятную окружающую среду, нарушаемых в результате осуществления экономической деятельности хозяйствующих субъектов?

а) да, возникали сложности

б) нет

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

6. Полагаете ли Вы, что нормативное закрепление в процессуальном законодательстве и Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» полномочий прокурора по обращению в суд в защиту публичных интересов упростит обоснование права прокурора на обращение в суд (например, по категории дел о запрете хозяйственной деятельности или о понуждении устранить нарушения, взыскании ущерба, причиненного компонентам природы, демонтаже и сносе самовольно возведенных строений в береговой полосе и акватории водных объектов и др.)?

а) да, это облегчит обоснование защищаемых прокурором публичных интересов прямой ссылкой на норму права

б) нет

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

7. В пункте 4 ст. 27 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» содержатся положения о праве прокурора на предъявление и поддержание иска, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение. Полагаете ли Вы необходимым закрепление в процессуальном законодательстве полномочия прокурора обращаться в суд в случае, если нарушение приобрело особое общественное значение?

а) да, это будет способствовать более эффективной защите прав и снятию общественного резонанса

б) нет

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

8. В статье 52 АПК РФ, регламентирующей полномочия прокурора на обращение в арбитражный суд, не обозначен круг интересов в защиту которого обращается прокурор. Полагаете ли Вы что прокурор входит в круг «иных органов», уполномоченных на обращение в защиту публичных интересов, регламентированную статьей 53 АПК РФ?

а) да

б) нет

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

9. Испытывали ли Вы трудности при определении ответчика, к компетенции которого отнесено устранение нарушения, послужившего основанием для обращения в суд, на которого необходимо возложить обязанность по принятию мер в целях устранения нарушений?

а) да

б) нет

г) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

10. Из каких источников в органы прокуратуры поступает наиболее достоверная и своевременная информация о нарушениях публичных интересов в сфере охраны окружающей среды и природопользования:

а) от органов публичной власти и должностных лиц указанных органов;

б) от общественных организаций;

в) из судов и материалов дел, рассматриваемых судами;

г) из результатов прокурорских надзорных проверок;

д) из статистической, аналитической и иной ведомственной информации, запрашиваемой органами прокуратуры у уполномоченных органов;

е) из СМИ и публичных источников;

ж) из обращения граждан?

11. Как Вы считаете, достаточно ли эффективно осуществляется взаимодействие органов прокуратуры с государственными органами, осуществляющими контрольно-надзорные функции в вопросах охраны водных объектов, по фактам выявляемых нарушений?

а) да, осуществляется эффективно

б) нет, требуется дополнительное регулирование организации взаимодействия

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

12. Необходимо ли дополнительно регулировать в законодательстве обязательность межведомственного информирования органов прокуратуры о выявляемых нарушениях в сфере охраны водных объектов и их использования?

а) да, это будет способствовать своевременному и полному устранению нарушений в сфере использования и охраны водных объектов

б) нет, текущее правовое регулирование является достаточным

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

13. Какие, на Ваш взгляд, из выявляемых органами прокуратуры нарушений наиболее негативно отражаются на состоянии законности в сфере охраны и использования водных объектов?

а) нарушения законодательства о надлежащей очистке сбрасываемых сточных вод;

б) нарушения требований законодательства о режиме водоохранных зон и береговых полос;

в) нарушения нормативов допустимой антропогенной нагрузки (применительно к озеру Байкал и особо охраняемым природным территориям);

г) нерациональное использование водных объектов;

д) недостаточное обеспечение безопасного судоходства (подъема затонувших судов и сбора подсланиевых вод);

е) нарушение лимитов забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта;

ж) осуществление хозяйственной деятельности с использованием акватории водных объектов с нарушением требований охраны окружающей среды;

з) ненадлежащее принятие мер по охране и оздоровлению водных объектов уполномоченными органами

14. Как Вы считаете, достаточны ли полномочия прокуроров по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и природопользования для эффективной защиты публичных интересов на данном участке?

а) да, достаточны

б) нет, необходимо закрепление дополнительных полномочий

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

15. Считаете ли Вы необходимым расширить перечень компетенций в области охраны водных объектов и контроля за неистощимым и рациональным использованием водных объектов органами публичной власти?

а) да, это разгрузит органы прокуратуры и повысит уровень состояния законности

б) нет

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

16. Полагаете ли Вы что органы, осуществляющие функции управления водными объектами (Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по рыболовству) должны быть наделены полномочиями по защите в судах

публичных интересов в области использования и охраны водных объектов с соответствующим закреплением в положениях о данных органах?

а) да

б) нет

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

17. По Вашему мнению, на планирование проверочных мероприятий в области охраны окружающей среды и природопользования в большей мере влияние оказывают:

а) плановые мероприятия вышестоящих прокуратур, включая Генеральную прокуратуру РФ;

б) собственный анализ состояния законности на поднадзорной территории;

в) информация из публично-доступных источников: реестров, государственных информационных систем, раскрываемых хозяйствующими субъектами и органами данных;

г) официальные статистические данные;

д) материалы гражданских, административных, уголовных дел и дел об административных правонарушениях;

е) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу.

18. Какие из определенных законодательством полномочий органов прокуратуры, на Ваш взгляд, наиболее эффективны при выявлении нарушений прав в сфере использования и охраны водных объектов:

а) проведение надзорных проверок;

б) информационно-аналитическая работа;

в) участие в рассмотрении дел судами;

г) проведение координационных совещаний;

д) участие в работе межведомственных групп;

е) действие общественных и научно-консультативных советов;

ж) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

19. Считаете ли Вы необходимыми распространение на озеро Байкал режима особо охраняемого водного объекта и закрепление соответствующих положений о режиме охраны, предусмотренном законодательством об объектах природного наследия, в ч. 2 ст. 66 Водного кодекса РФ?

а) да

б) нет

в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу

20. Ваши предложения по повышению эффективности прокурорской

деятельности и улучшению состояния законности в сфере использования и охраны водных объектов с учетом их отдаленности и частично труднодоступности

а) обеспечить всех прокурорских работников доступом к необходимым информационным системам, агрегаторам, искусственному интеллекту (для выполнения технических и аналитических задач), интернет-ресурсам и архивам космоснимков;

б) увеличить штатную численность прокурорских работников;

в) разработать новые научно-методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законов в области использования и охраны водных объектов и обеспечить ими прокурорских работников;

г) нормативно закрепить участие прокуроров в бассейновых советах, осуществляющих разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа;

д) создать всероссийскую сеть государственных лабораторных учреждений, привлекаемых при проведении прокурорских проверок;

е) развивать международные отношения среди прокуратур в области надзора за соблюдением качества вод трансграничных водных объектов, обмена актуальными гидрологическими и гидрохимическими данными о водных объектах, а также в целях проведения совместных водоохранных мероприятий;

ж) развивать систему 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;

з) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу.

21. Ваши предложения по повышению эффективности прокурорской деятельности и улучшению состояния законности в области охраны озера Байкал:

а) в силу труднодоступности значительных территорий снабдить средствами дистанционного наблюдения и архивами с космоснимками с правом их дешифрирования;

б) наделение компетенцией по координации деятельности органов и организаций, обладающих специальными полномочиями по управлению, контролю и надзору за использованием и охраной природных ресурсов на Байкальской природной территории;

в) создание специального единого межрегионального органа по управлению Байкальской природной территорией, за деятельностью которого будут обеспечивать надзор прокуроры;

г) создать единый представительный орган с включением представителей

законотворческих органов Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края, территории которых вошли в границы Байкальской природной территории;

д) признать центральную экологическую зону федеральной территорией (по примеру федеральной территории «Сириус») с формированием отдельных органов публичной власти, надзор за исполнением законов которыми будет обеспечивать прокуратура;

е) распространить действие Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» на объекты природного наследия, представляющие эталонную ценность с точки зрения истории, археологии и культуры и выдавать гражданам и хозяйствующим субъектам охранные обязательства, предусматривающие конкретные мероприятия по сохранению уникальности озера Байкал в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории, с реализацией соответствующих контрольно-надзорных полномочий в отношении их выполнения;

ж) разработать научно-методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законов, регулирующих режим охраны оз Байкал в границах Байкальской природной территории;

з) создать в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории территорию национального парка «Байкал» с управлением соответствующей дирекцией, надзор за исполнением законов которой будет осуществлять прокурор;

и) создать подразделение Российской академии наук — Экспертную комиссию по охране озера Байкал, которая будет наделена полномочиями проводить экспертизу государственных докладов о состоянии озера Байкал и его охране и согласовывать плановые, стратегические и отчетные документы об исполнении государственных программ;

к) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу.

Уважаемые коллеги, спасибо за участие!

Приложение 2

СПРАВКА

о результатах анкетирования прокурорских работников и представителей судебной системы

В рамках диссертационного исследования в 2024–2025 гг. по разработанной автором анкете был проведен опрос 123 прокурорских работников и представителей судебной системы (включая вышедших в отставку).

Вопрос / вариант ответа	% от отв.
1. Полагаете ли Вы, что прокурор имеет право обращаться в суд в целях защиты публичных интересов?	
а) да	99,2
б) нет	–
в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	0,8
2. Что Вы понимаете под правом прокурора обратиться в защиту публичного интереса в сфере охраны благоприятной окружающей среды?	
защита прав неопределенного круга лиц на благоприятное состояние окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и сохранение благоприятной окружающей среды для населения	19,5
защита государственных интересов как права публично-правового образования на сохранение качества окружающей среды и государственную, муниципальную, федеральную собственность на компоненты природы	6,5
устранение нарушений, которые приобрели особое общественное значение	0

защита прав неопределенного круга лиц, общества и государства как комплексного понятия «публичные интересы», включающего права неопределенного круга лиц, общества и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в области экологических правоотношений	73,2
затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	0,8%
3. Считаете ли Вы необходимым закрепить определение понятия «публичный интерес» в процессуальном законодательстве и нормативно-правовом регулировании компетенций прокурора?	
а) да	76,4
б) нет	22
в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	1,6
4. Необходимо ли закрепление понятия «публичный интерес» и права прокурора обращаться в защиту публичных интересов в приказах Генерального прокурора РФ от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» и от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»?	
а) да	74
б) нет	21,1
в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	4,9
5. Возникали ли у Вас трудности при определении вида судопроизводства и суда (арбитражный либо суд общей юрисдикции), который будет рассматривать исковое заявление (заявление) прокурора, направленное в защиту публичных интересов и права граждан на благоприятную окружающую среду, нарушаемых в результате осуществления экономической деятельности хозяйствующих субъектов?	
а) да	45,5
б) нет	46,4
в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	8,1

6. Полагаете ли Вы, что нормативное закрепление в процессуальном законодательстве и Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» полномочий прокурора по обращению в суд в защиту публичных интересов упростит обоснование права прокурора на обращение в суд (например, по категории дел о запрете хозяйственной деятельности или о понуждении устранить нарушения, взыскании ущерба, причиненного компонентам природы, демонтаже и сносе самовольно возведенных строений в береговой полосе и акватории водных объектов и др.)?	
а) да	81,3
б) нет	15,4
в) затрудняюсь ответить	3,3
7. В пункте 4 ст. 27 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» содержатся положения о праве прокурора на предъявление и поддержание иска, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение. Полагаете ли Вы необходимым закрепление в процессуальном законодательства полномочия прокурора обращаться в суд в случае, если нарушение приобрело особое общественное значение?	
а) да	66,4
б) нет	32
в) затрудняюсь ответить	1,6
8. В статье 52 АПК РФ, регламентирующей полномочия прокурора на обращение в арбитражный суд, не обозначен круг интересов, в защиту которого обращается прокурор. Полагаете ли Вы, что прокурор входит в круг «иных органов», уполномоченных на обращение в защиту публичных интересов, регламентированную статьей 53 АПК РФ?	
а) да	52,5
б) нет	33,3
в) затрудняюсь ответить	14,2

9. Испытывали ли Вы трудности при определении ответчика, к компетенции которого отнесено устранение нарушения, послужившего основанием для обращения в суд, на которого необходимо возложить обязанность по принятию мер в целях устранения нарушений?	
а) да	43,9
б) нет	41,5
в) затрудняюсь ответить	14,6
10. Из каких источников в органы прокуратуры поступает наиболее достоверная и своевременная информация о нарушениях публичных интересов в сфере охраны окружающей среды и природопользования (только для лиц, работавших в органах прокуратуры)?	
(Анкетируемые имели возможность выбора нескольких вариантов ответа)	
а) от органов публичной власти и должностных лиц указанных органов	34,8
б) от общественных организаций	29,5
в) из судов и материалов дел, рассматриваемых судами	18,8
г) из результатов прокурорских надзорных проверок	74,1
д) из статистической, аналитической и иной ведомственной информации	41,1
е) из СМИ и публичных источников	54,5
ж) из обращения граждан	54,5
11. Как Вы считаете, достаточно ли эффективно осуществляется взаимодействие органов прокуратуры с государственными органами, осуществляющими контрольно-надзорные функции в вопросах охраны водных объектов, по фактам выявляемых нарушений?	
а) да, осуществляется эффективно	29,5
б) нет, требуется дополнительное регулирование организации взаимодействия	57,4
в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по указанному вопросу	13,1

12. Необходимо ли дополнительно регулировать в законодательстве обязательность межведомственного информирования органов прокуратуры о выявляемых нарушениях в сфере охраны водных объектов и их использования?	
а) да, это будет способствовать своевременному и полному устранению нарушений в сфере использования и охраны водных объектов	69,9
б) нет, текущее правовое регулирование является достаточным	19,5
в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	10,6
13. Какие, на Ваш взгляд, из выявляемых органами прокуратуры нарушений наиболее негативно отражаются на состоянии законности в сфере охраны и использования водных объектов?	
(Анкетируемые имели возможность выбора нескольких вариантов ответа)	
а) нарушения законодательства о надлежащей очистке сбрасываемых сточных вод	76,2
б) нерациональное использование водных объектов	20,5
в) осуществление хозяйственной деятельности с использованием акватории водных объектов с нарушением требований охраны окружающей среды	68,9
г) нарушения требований законодательства о режиме водоохранных зон и береговых полос	51,6
д) недостаточное обеспечение безопасного судоходства (подъема затонувших судов и сбора подсланиевых вод)	32
е) ненадлежащее принятие мер по охране и оздоровлению водных объектов	44,3
ж) нарушения нормативов допустимой антропогенной нагрузки (применительно к озеру Байкал и особо охраняемым природным территориям)	38,5
з) нарушение лимитов забора водных ресурсов	15,6

14. Как Вы считаете, достаточны ли полномочия прокуроров по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и природопользования для эффективной защиты публичных интересов на данном участке?	
а) да, достаточны	47,5
б) нет, необходимо закрепление дополнительных полномочий	40,8
в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	11,7
15. Считаете ли Вы необходимым расширить перечень компетенций в области охраны водных объектов и контроля за неистощимым и рациональным использованием водных объектов органами публичной власти?	
а) да, это разгрузит органы прокуратуры и повысит уровень состояния законности	60,2
б) нет	25,2
в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	14,6
16. Полагаете ли Вы что органы, осуществляющие функции управления водными объектами (Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по рыболовству) должны быть наделены полномочиями по защите в судах публичных интересов в области использования и охраны водных объектов с соответствующим закреплением в положениях о данных органах?	
а) да	82,1
б) нет	13
в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	4,9
17. По Вашему мнению, на планирование проверочных мероприятий в области охраны окружающей среды и природопользования в большей мере влияние оказывают:	

(Анкетируемые имели возможность выбора нескольких вариантов ответа)	
а) плановые мероприятия вышестоящих прокуратур, включая Генеральную прокуратуру РФ	43,9
б) собственный анализ состояния законности на поднадзорной территории	75,6
в) информация из публично-доступных источников: реестров, государственных информационных систем	50, 4
г) официальные статистические данные	22
д) материалы гражданских, административных, уголовных дел и дел об административных правонарушениях	30,9
е) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	5,7
18. Какие из определенных законодательством полномочий органов прокуратуры, на Ваш взгляд, наиболее эффективны при выявлении нарушений прав в сфере использования и охраны водных объектов:	
(Анкетируемые имели возможность выбора нескольких вариантов ответа)	
а) проведение надзорных проверок	90,2
б) информационно-аналитическая работа	48,8
в) участие в рассмотрении дел судами	35
г) проведение координационных совещаний	20,3
д) участие в работе межведомственных групп	39,8
е) действие общественных и научно-консультативных советов	22
ж) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	2,4
19. Считаете ли Вы необходимыми распространение на озеро Байкал режима особо охраняемого водного объекта и закрепление соответствующих положений о режиме охраны, предусмотренном законодательством об объектах природного наследия, в ч. 2 ст. 66 Водного кодекса РФ?	
а) да	88,6

б) нет	5,7
в) затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	5,7
20. Ваши предложения по повышению эффективности прокурорской деятельности и улучшению состояния законности в сфере использования и охраны водных объектов с учетом их отдаленности и частично труднодоступности	
(Анкетируемые имели возможность выбора нескольких вариантов ответа)	
а) обеспечить всех прокурорских работников доступом к необходимым информационным системам, агрегаторам, искусственному интеллекту (для выполнения технических и аналитических задач), интернет-ресурсам и архивам космоснимков	61
б) увеличить штатную численность прокурорских работников	48,8
в) разработать новые научно-методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законов в области использования и охраны водных объектов и обеспечить ими прокурорских работников	32,5
г) нормативно закрепить участие прокуроров в бассейновых советах, осуществляющих разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа	30,9
д) создать всероссийскую сеть государственных лабораторных учреждений, привлекаемых при проведении прокурорских проверок	46,3
е) развивать международные отношения среди прокуратур в области надзора за соблюдением качества вод трансграничных водных объектов, обмена актуальными гидрологическими и гидрохимическими данными о водных объектах, а также в целях проведения совместных водоохранных мероприятий	17,1
ж) развивать систему 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	55,3

з) затрудняюсь ответить или имею иное мнение	7,3
21. Ваши предложения по повышению эффективности прокурорской деятельности и улучшению состояния законности в области охраны озера Байкал: *(Анкетируемые имели возможность выбора нескольких вариантов ответа)*	
в силу труднодоступности значительных территорий снабдить средствами дистанционного наблюдения и архивами с космоснимками с правом их дешифрирования	50, 4
наделение компетенцией по координации деятельности органов и организаций, обладающих специальными полномочиями по управлению, контролю и надзору за использованием и охраной природных ресурсов на Байкальской природной территории	34,1
создание специального единого межрегионального органа по управлению Байкальской природной территорией, за деятельностью которого будут обеспечивать надзор прокуроры	38,2
создать единый представительный орган с включением представителей законотворческих органов Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края, территории которых вошли в границы Байкальской природной территории	14, 6
признать центральную экологическую зону федеральной территорией (по примеру ФТ «Сириус») с формированием отдельных органов публичной власти, надзор за исполнением законов которыми будет обеспечивать прокуратура	28,5
распространить действие Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» на объекты природного наследия, представляющие эталонную ценность с точки зрения истории, археологии и культуры и выдавать гражданам и хозяйствующим субъектам охранные обязательства, предусматривающие конкретные мероприятия по сохранению уникальности озера Байкал в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории с реализацией соответствующих контрольно-надзорных полномочий в отношении их выполнения	39, 8

разработать научно-методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законов, регулирующих режим охраны озера Байкал в границах Байкальской природной территории	23, 6
создать в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории территорию национального парка «Байкал» с управлением соответствующей дирекцией, надзор за исполнением законов которой будет осуществлять прокурор	27, 6
создать подразделение Российской академии наук — Экспертную комиссию по охране озера Байкал, которая будет наделена полномочиями проводить экспертизу государственных докладов о состоянии озера Байкал и его охране и согласовывать плановые, стратегические и отчетные документы об исполнении государственных программ	20, 3
затрудняюсь ответить или имею иное мнение по данному вопросу	8,9

Приложение 3

Предложения по совершенствованию правовых актов, регулирующих участие прокурора в защите публичных прав и интересов в сфере использования и охраны водных объектов

Предлагаемые дополнения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации
Часть 1 ст. 52 дополнить:
После слов «Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд» добавить «в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами». Абзац 5 после слов «с иском об» дополнить словами «оспаривании прав». Абзац 8 после слов «муниципальных нужд» пополнить фразой «и законодательства об использовании и охране окружающей среды». Абзац 9 после слов «о таможенном регулировании» дополнить словами «законодательством об использовании и охране окружающей среды». Итоговая редакция части 1 ст. 52 АПК РФ: «1. Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд *в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами:* с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований;

с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований;

с иском об *оспаривании прав и* истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения;

с иском о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением требований законодательства в сфере государственного оборонного заказа в том числе государственными заказчиками государственного оборонного заказа, головными исполнителями поставок продукции по государственному оборонному заказу и исполнителями, участвующими в поставках продукции по государственному оборонному заказу, не указанными в абзацах третьем и четвертом настоящей части, и о применении последствий недействительности таких сделок;

с иском о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в том числе заказчиками, поставщиками (подрядчиками, исполнителями), субподрядчиками, соисполнителями, участвующими в обеспечении государственных и муниципальных нужд, не указанными в абзацах третьем и четвертом настоящей части, и о применении последствий недействительности таких сделок;

с иском о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в результате нарушения законодательства в сфере государственного оборонного заказа, а также законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд *и законодательства об использовании и охране окружающей среды;*

с иском о признании недействительными сделок, совершенных в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством Российской Федерации, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, *законодательством об использовании и охране окружающей среды,* и о применении последствий недействительности таких

сделок; с иском о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением законодательства, устанавливающего специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и о применении последствий недействительности таких сделок».
Часть 5 статьи 52 дополнить:
После слов «Рассматриваемое арбитражным судом» добавить слова «и дать заключение по делу». После слов «таможенном регулировании» добавить слова «законодательством об использовании и охране окружающей среды». Итоговая редакция части 5 ст. 52 АПК РФ: «Прокурор вправе вступить в дело, рассматриваемое арбитражным судом *и дать заключение по делу,* на любой стадии арбитражного процесса с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности: по категориям дел, указанным в части 1 настоящей статьи; при рассмотрении заявлений о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда; при рассмотрении заявлений о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений; в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о том, что являющийся предметом судебного разбирательства спор инициирован в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством Российской Федерации, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, *законодательством об использовании и охране окружающей среды,* а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и (или) возник из мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях; в случае, если в рамках дела о несостоятельности (банкротстве) затрагиваются жилищные права граждан, в том числе несовершеннолетних».
Статью 53 дополнить примечанием:
«Под публичным интересом в настоящей статье и других статьях настоящего Кодекса понимаются права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, общества и Российской Федерации, субъектов

Российской Федерации, муниципальных образований, а равно когда нарушение приобрело особое общественное значение, в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе возникающие из отношений, связанных с использованием и охраной окружающей среды».

Часть 2 ст. 198 дополнить:

После слова «нарушают» дополнить словами «публичные интересы».

Итоговая редакция ч. 2 ст. 198:

«2. Прокурор, а также органы, осуществляющие публичные полномочия, вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если они полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают *публичные интересы,* права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности».

Предложения по совершенствованию Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

Часть 3 ст. 45 дополнить:

После слов «а также» дополнить словами «в сфере использования и охраны окружающей среды и», а после «и другими федеральными законами, в целях» дополнить словами «защиты публичных интересов и».

Итоговая редакция ч. 3 ст. 45:

«3. Прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также *в сфере использования и охраны окружающей среды и* в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами, в целях *защиты публичных интересов и* осуществления возложенных на него полномочий. Неявка прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела».

Пункт 3 ч. 4 ст. 45 дополнить:

После слов «таможенном регулировании» добавить слова «законодательством об использовании и охране окружающей среды».

Итоговая редакция п. 3 ч. 4 ст. 45:

«3) в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о том, что являющийся предметом судебного разбирательства спор инициирован в целях

уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством Российской Федерации, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, *законодательством об использовании и охране окружающей среды,* а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и (или) возник из мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях».
Статью 46 изменить и дополнить
В части первой слова «прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц» заменить на «прав, свобод и публичных интересов». Часть 2 после слов «интересов других лиц» дополнить словами «публичных интересов» Дополнить частью 3 следующего содержания: «Под публичным интересом в настоящей статье и других статьях настоящего Кодекса понимаются права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, общества и Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а равно когда нарушение приобрело особое общественное значение, в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе возникающие из отношений, связанных с использованием и охраной окружающей среды». Итоговая редакция ст. 46: «1. В случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и прав, свобод и *публичных интересов*. Заявление в защиту законных интересов недееспособного или несовершеннолетнего гражданина в этих случаях может быть подано независимо от просьбы заинтересованного лица или его законного представителя. 2. Лица, подавшие заявление в защиту законных интересов других лиц, *публичных интересов* пользуются всеми процессуальными правами и несут все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. В случае отказа органов, организаций или граждан поддерживать требование, заявленное ими в интересах другого лица, а также отказа истца от иска наступают процессуальные последствия, предусмотренные частью второй статьи 45 настоящего Кодекса. 3. *Под публичным интересом в настоящей статье и других статьях*

настоящего Кодекса понимаются права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, общества и Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а равно когда нарушение приобрело особое общественное значение, в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе возникающие из отношений, связанных с использованием и охраной окружающей среды».

Предложения по совершенствованию Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации
Часть 7 ст. 39
Дополнить словами «а также в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о нарушении публичных интересов или угрозе их нарушения». Итоговая редакция ч. 7 ст. 39: «7. Прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами, *а также в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о нарушении публичных интересов или угрозе их нарушения.* Прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления».
Предложения по совершенствованию Водного кодекса Российской Федерации
Часть 3 ст. 29 дополнить
Часть 3 ст. 29 дополнить предложением: «В целях обеспечения законности прокурор вправе вступить в состав совета и принять участие в деятельности бассейновых советов». Итоговая редакция ч. 3 ст. 29: «В состав бассейновых советов входят представители уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. *В целях обеспечения законности прокурор вправе вступить в состав совета и принять участие в деятельности бассейновых советов*».
Части 2 и 2.1 ст. 66 дополнить
После слов «культурного» добавить «и природного».

Итоговая редакция ч. 2 и 2.1 ст. 66:

«2. Статус, режим особой охраны и границы территорий, в пределах которых расположены водные объекты, указанные в части 1 настоящей статьи, устанавливаются в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях и законодательством Российской Федерации об объектах культурного *и природного* наследия.

2.1. Водные объекты, части водных объектов, расположенные в границах территорий объектов культурного *и природного* наследия, в границах зон охраны объектов культурного *и природного* наследия, в границах защитных зон объектов культурного наследия, используются в пределах указанных границ в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия».

Предложения по совершенствованию приказов Генерального прокурора Российской Федерации

Приказ Генпрокуратуры России от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»

Абзац 3 п. 1 изложить в следующей редакции:

«Задачами участвующего в арбитражном процессе прокурора считать:

защиту публичных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность. Под публичным интересом понимаются права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, общества и Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а равно когда нарушение приобрело особое общественное значение, в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе возникающие из отношений, связанных с использованием и охраной окружающей среды;».

Абзац 3 п. 2 дополнить

После слов «указанные в части 1» добавить слова «и 5».

Пункт 2 дополнить абзацем 7 следующего содержания:

«выявление дел и обстоятельств, свидетельствующих о том, что судебное разбирательство инициировано в целях нарушения публичных интересов, уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных

законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством Российской Федерации, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, законодательством об использовании и охране окружающей среды, а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и (или) возникло из мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях».

Итоговая редакция:

«2. При решении поставленных задач исходить из того, что основными обязанностями прокуроров, обеспечивающих участие в арбитражном процессе, являются:

участие в рассмотрении арбитражными судами первой, апелляционной и кассационной инстанций, Верховным Судом Российской Федерации дел, возбужденных по искам (заявлениям) прокуроров;

вступление в целях обеспечения законности на любой стадии арбитражного процесса в дела, указанные в части 1 *и 5* статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ), а также участие в их рассмотрении арбитражными судами первой, апелляционной, и кассационной инстанций, Верховным Судом Российской Федерации;

апелляционное, кассационное и надзорное обжалование судебных актов по делам, рассмотренным арбитражными судами, в которых участвовал либо вправе был участвовать прокурор;

рассмотрение обращений о проверке законности и обоснованности судебных актов, вынесенных арбитражными судами;

(в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 11.01.2021 № 1)

рассмотрение представленных на согласование проектов исков (заявлений), подготовленных структурными подразделениями соответствующей прокуратуры.

выявление дел и обстоятельств, свидетельствующих о том, что судебное разбирательство инициировано в целях нарушения публичных интересов, уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством Российской Федерации, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о

таможенном регулировании, законодательством об использовании и охране окружающей среды, а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и (или) возникло из мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях».

Пункт 4.10 дополнить

После слов «имеющих особое значение для защиты» дополнить словами «публичных интересов», после слов «и муниципальных образований» дополнить словами «а также когда нарушены права, свободы, законные интересы значительного числа лиц и(или) когда нарушение приобрело особое общественное значение».

Итоговая редакция:

«4.10. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, их заместителям, курирующим данное направление деятельности, принимать личное участие в рассмотрении арбитражными судами дел, имеющих особое значение для защиты *публичных интересов,* экономических интересов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, *а также когда нарушены права, свободы, законные интересы значительного числа лиц и(или) когда нарушение приобрело особое общественное значение*».

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»

Пункт 2 дополнить

После слова «защиту» добавить слова «публичных интересов».

Дополнить абзац 2 следующим предложением: «Под публичным интересом понимаются права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, общества и Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а равно когда нарушение приобрело особое общественное значение, в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе возникающие из отношений, связанных с использованием и охраной окружающей среды;»

Итоговая редакция:

«2. Задачами участвующего в гражданском и административном судопроизводстве прокурора считать:

защиту публичных интересов и реальное восстановление нарушенных

прав, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Под публичным интересом понимаются права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, общества и Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а равно когда нарушение приобрело особое общественное значение, в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе возникающие из отношений, связанных с использованием и охраной окружающей среды;».
Пункт 3 дополнить абзацем 6 следующего содержания: «выявление дел и обстоятельств, свидетельствующих о том, что судебное разбирательство инициировано в целях нарушения публичных интересов, уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством Российской Федерации, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, законодательством об использовании и охране окружающей среды, а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и (или) возникло из мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях». Итоговая редакция: «3. При решении поставленных задач исходить из того, что основными обязанностями прокуроров, обеспечивающих участие в гражданском и административном судопроизводстве, являются: участие в рассмотрении судами дел, возбужденных по искам, заявлениям, административным исковым заявлениям (далее — заявления) прокуроров, в том числе по заявлениям и представлениям о пересмотре судебных постановлений и актов (далее — судебные постановления) по вновь открывшимся или новым обстоятельствам; вступление в процесс на любой его стадии и дача заключений по делам, предусмотренным частью 3 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ), частью 7 статьи 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ), и в иных случаях, установленных федеральными законами; апелляционное, кассационное и надзорное обжалование судебных постановлений по делам, в рассмотрении которых участвовал или вправе был участвовать прокурор;

рассмотрение обращений о проверке законности и обоснованности судебных постановлений по гражданским и административным делам;

выявление дел и обстоятельств, свидетельствующих о том, что судебное разбирательство инициировано в целях нарушения публичных интересов, уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах и сборах, валютным законодательством Российской Федерации, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, законодательством об использовании и охране окружающей среды, а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и (или) возникло из мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях».

Приказ от 07.12.2007 № 195 Генпрокуратуры России «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»

Пункт 7.1 дополнить

После слов «и гражданина» добавить слова «а также публичных прав на благоприятную окружающую среду».

Итоговая редакция п. 7.1:

«7.1. Акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, трудовых, жилищных, избирательных и иных социальных и политических прав и свобод человека и гражданина, *а также публичных прав на благоприятную окружающую среду*».

Пункт 8.3 изменить

Слова «интересов государства, общества» заменить на «публичных интересов и интересов».

Итоговая редакция п. 8.3:

«Максимально использовать потенциал прокурорской системы, имеющиеся права и полномочия в целях защиты *публичных интересов и интересов* участников экономической деятельности. Оперативно реагировать на выявленные факты незаконного завладения собственностью и криминальные захваты предприятий».

Пункт 8.5 дополнить

После слов «угрозы безопасности граждан» дополнить словами «и

окружающей среды».

Итоговая редакция п. 8.5:

«Исключить факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокуроров, кроме случаев угрозы безопасности граждан *и окружающей среды*».

Пункт 9 дополнить

В абзаце 2 после слов «ответственности виновных лиц» добавить слова «пресечении нарушений, предупреждении увеличения вреда»

Итоговая редакция абз. 2 п. 9:

«По каждому факту экологического правонарушения принципиально ставить вопросы об ответственности виновных лиц, *пресечении нарушений, предупреждении увеличения вреда* и взыскании причиненного материального ущерба».

Пункт 9 дополнить абзацем следующего содержания:

«В целях обеспечения законности при использовании и охране водных объектов обеспечить эффективный надзор за исполнением схем комплексного использования и охраны водных объектов, а также принимать участие в деятельности бассейновых советов».

Дополнить абз. 2 п. 14

Абзац 2 п. 14 дополнить словами: «*Наладить работу по своевременному выявлению дел, рассматриваемых судами, и обстоятельств, свидетельствующих о нарушении публичных интересов».*

Итоговая редакция абз. 2 п. 14:

«Стремиться к соединению надзорных действий с мерами по укреплению правопорядка, предпринимаемыми со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов, органов местного самоуправления. Шире использовать в профилактических целях материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел. *Наладить работу по своевременному выявлению дел, рассматриваемых судами, и обстоятельств, свидетельствующих о нарушении публичных интересов*».

Дополнить абз. 5 п. 24

Добавить слова «исходя из критерия контролируемости устранения нарушений по предметно-территориальному принципу».

Итоговая редакция абз. 5 п. 24:

«наладить взаимодействие всех звеньев органов прокуратуры, используя при этом предметный принцип организации работы. Установить тесную

координацию надзорных действий территориальных, транспортных, военных прокуроров, прокуроров иных специализированных прокуратур, *исходя из критерия контролируемости устранения нарушений по предметно-территориальному принципу;*».
Приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»
Пункт 4.1. дополнить После слов «природоохранного законодательства в части» дополнить словами «использования и охраны водных объектов». Дополнить предложением следующего содержания: «Установить тесную координацию надзорных действий территориальных, транспортных, военных прокуроров, прокуроров иных специализированных прокуратур, исходя из критерия контролируемости устранения нарушений по предметно-территориальному принципу». Итоговая редакция п. 4.1: «4.1. В целях сохранности лесного фонда, оперативного реагирования на правонарушения надзор за исполнением природоохранного законодательства в части *использования и охраны водных объектов,* лесоустройства, борьбы с незаконными рубками и природными пожарами природоохранным прокурорам (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации) осуществлять во взаимодействии с прокурорами субъектов Российской Федерации, на территорию которых распространяются полномочия природоохранных прокуроров (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации). *Установить тесную координацию надзорных действий территориальных, транспортных, военных прокуроров, прокуроров иных специализированных прокуратур исходя из критерия контролируемости устранения нарушений по предметно-территориальному принципу*».