

УДК 4414

СОСТОЯНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ПОВЕРХНОСТНЫХ ПРЭСНОВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В ДАННОЙ СФЕРЕ

Ворохобин И. С.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Статья посвящена текущему состоянию правового регулирования деятельности по использованию и охране поверхностных пресноводных объектов Российской Федерации как основы всей жизнедеятельности человека. Автором проанализированы принятые в современной России нормативные правовые акты, направленные на обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду и пользование природно-ресурсным потенциалом, сохранение и восстановление комплекса наземных пресноводных природных систем, обеспечение устойчивого водопользования, развитие водохозяйственного комплекса страны.

Описывается иерархия нормативных правовых актов, регламентирующих основополагающие принципы охраны и использования поверхностных пресноводных объектов, обосновывается необходимость особо качественного регулирования правоотношений в сфере водных ресурсов и водного фонда Российской Федерации нормами законодательства в связи с их особой ценностью.

Выделяются и описываются характерные особенности федерального и регионального государственного экологического контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, в отдельную категорию от них выделены контрольно-надзорные полномочия органов местного самоуправления в области водных отношений.

Раскрываются полномочия органов прокуратуры как важнейшего звена в государственном механизме надзора за исполнением природоохранного законодательства, описаны наиболее действенные меры прокурорского реагирования, направленные на приведение правоотношений в сфере использования и охраны поверхностных пресноводных объектов в соответствие с законом.

Автором разбираются существующие проблемы правового регулирования сферы охраны и использования поверхностных пресноводных объектов в России, отмечается необходимость приведения подзаконной нормативной правовой базы в соответствие с нормативными актами вышестоящего уровня.

Ключевые слова: поверхностные пресноводные объекты, правовое регулирование, Водный кодекс, проблемы охраны и использования вод, прокурорский надзор.

Вода является основой всей жизнедеятельности человечества, без которой невозможно нормальное функционирование любого живого организма на Земле. Глобальные экологические проблемы, связанные с изменением климата, потерей биологического разнообразия, опустыниванием, загрязнением поверхностных и подземных вод, а также морской среды, непосредственно затрагивают интересы Российской Федерации и ее граждан.

В России сосредоточено около четверти мировых запасов поверхностных и подземных вод. Однако особенностью использования водных запасов страны является их нерациональная эксплуатация, что приводит к повсеместному загрязнению вод-

ных объектов, в том числе служащих источниками питьевого водоснабжения, вследствие чего ситуация в области обеспечения населения водой достигла критического уровня и представляет существенную угрозу для развития национальной экономики и общества [1].

Необходимость принятия взвешенных мер, направленных на обеспечение прав нынешних и будущих поколений на благоприятную окружающую среду, а также пользование природно-ресурсным потенциалом, становится очевидной еще в середине 90-х годов.

Специфической особенностью правовой базы, составляющей основу экологического законодательства, является наличие в российском правовом поле значительного количества подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Первыми шагами в современной России по сохранению и восстановлению комплекса наземных, пресноводных и морских природных систем стало утверждение Указом Президента Российской Федерации от 04.02.1994 № 236 Основных положений государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, согласно которым в качестве основных направлений деятельности предусмотрены предотвращение загрязнения водных объектов, а также обеспечение качественной питьевой водой населения [2, с. 436].

Указанные положения находят свое отражение в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р, задачами которой, в том числе, является инвентаризация территорий для выявления водных объектов со стратегическими запасами питьевой воды с целью обеспечения устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Следуя тенденциям укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды, Президентом Российской Федерации 30.04.2012 утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, а также распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.12.2012 № 2423-р утвержден План действий по реализации указанных Основ.

В соответствии с указанными документами в период 2012–2020 гг. на территории Российской Федерации реализуется Водная стратегия, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.08.2009 № 1235-р, которая определяет основные направления деятельности по развитию водохозяйственного комплекса России, обеспечивающего устойчивое водопользование, охрану водных объектов, защиту от негативного воздействия вод, а также по формированию и реализации конкурентных преимуществ Российской Федерации в водоресурсной сфере.

В связи с особой ценностью водных ресурсов и водного фонда Российской Федерации возникает необходимость в их особо качественном регулировании нормами законодательства.

Следует отметить соблюдение в системе экологического законодательства принципов верховенства закона и иерархичности права, которые проявляются в «пирамидальной» структуре норм, регулирующих общественные отношения в сфере

охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения безопасности в экологической сфере [3].

Так, большую часть экологического законодательства составляют акты подзаконного уровня. Положения федеральных законов конкретизируются в постановлениях Правительства Российской Федерации, а также в актах специально уполномоченных в экологической сфере федеральных органов исполнительной власти.

Аналогичным образом урегулированы отношения в сфере охраны и использования водных объектов Российской Федерации.

Правовую основу организации и деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов об использовании и охране поверхностных пресноводных объектов в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации от 12.12.1993, Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (далее – Водный кодекс), Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1.

Конституцией Российской Федерации гарантируется право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Согласно ст. 72 Конституции вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, водное законодательство России, а также владение, пользование и распоряжение водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [4].

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Водного кодекса водное законодательство состоит из Водного Кодекса, иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, анализ положений ст. 2 Водного кодекса раскрывает, что водные отношения на территории Российской Федерации помимо Водного кодекса регулируются также указами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления. Обязательным условием является принятие указанных нормативных правовых актов в пределах полномочий соответствующих лиц и органов, а также отсутствие в них противоречий Водному кодексу и другим федеральным законам.

Устанавливается строгая иерархия нормативных актов, регулирующих водное законодательство: Водный кодекс, иные федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации. Вместе с тем действие ст. 2 нацелено на соблюдение приоритета Водного кодекса – «ядра» водного законодательства [5].

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, направленные на укрепление правопорядка в области охраны природы и обеспечения экологической безопасности, в том числе в сфере поверхностных вод, установлены Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ), ст. 65 которого регламентирована деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполни-

тельной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований в области охраны окружающей природной среды (государственный экологический надзор) [6].

Согласно содержанию ст. 36 Водного кодекса, п. 3 Положения о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476, под государственным надзором в области использования и охраны водных объектов понимается аналогичная деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области использования и охраны водных объектов.

Указанная деятельность реализуется посредством организации и проведения проверок, мероприятий по контролю на водных объектах и в их водоохранных зонах, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений, а также систематического наблюдения, анализа и прогнозирования состояния исполнения водного законодательства при осуществлении органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности [7].

Смысл данных правовых норм заключается в том, что государственным контролем и надзором является как федеральный, так и региональный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, из которого исключаются органы местного самоуправления, отделенные от органов государства.

В то же время контрольно-надзорные полномочия органов местного самоуправления в области водных отношений вытекают из положений ст. 27 Водного кодекса, которыми помимо владения, пользования и распоряжения водными объектами, находящимися в собственности муниципальных образований, органы местного самоуправления наделяются компетенцией в части осуществления мер по охране таких водных объектов, обеспечения свободного доступа граждан к водным объектам и их береговым полосам, установления ставок платы за их пользование, порядка расчета и взимания этой платы.

Положения указанной статьи находят отражение и в других нормативных правовых актах. Так, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в п. п. 15, 31 ч. 1 ст. 14, п. 28 ч. 1 ст. 15, п. 36 ч. 1 ст. 16 перечисленные полномочия органов местного самоуправления в области водных отношений относит к вопросам местного значения городского поселения, муниципального района и городского округа [8].

Вместе с тем важнейшим звеном в государственном механизме надзора за исполнением природоохранного законодательства являются органы прокуратуры. Они призваны вместе со специально уполномоченными в данной сфере государственными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды обеспечивать экологический правопорядок.

Деятельность прокуроров осуществляется в строгом соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), в нормах которого излагаются общие задачи органов прокуратуры.

Так, с целью надлежащего исполнения уполномоченными контрольно-надзорными органами государственного экологического надзора, а также контрольных полномочий органами местного самоуправления законодатель п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре помимо прочего наделил прокурора полномочиями по осуществлению надзора за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций [9].

Более определенные задачи прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства нашли свое отражение в других нормативных правовых актах, а также в приказах, распоряжениях, указаниях, информационных письмах и иных документах Генерального прокурора Российской Федерации. Все они неразрывно связаны с основными задачами охраны окружающей среды и природопользования, определяемыми Законом № 7-ФЗ.

Необходимость осуществления эффективного надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и рациональном использовании водных ресурсов, незамедлительного реагирования на случаи невыполнения органами, наделенными полномочиями в области водных отношений, обязанностей по недопущению незаконного использования водных объектов, в том числе для сбросов неочищенных сточных вод, застройки береговых полос, размещения в водоохраных зонах мест захоронения отходов и опасных веществ, установлена п. 9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [10], п. п. 3.1, 3.17 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» [11].

При осуществлении надзорных функций в части исполнения природоохранного законодательства об использовании и охране водных объектов органы прокуратуры обладают особым правовым статусом, поскольку в соответствии с законом могут организовывать и проводить проверки на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращения граждан, должностных лиц, информации, размещенной в сети Интернет и средствах массовой информации, и т. п.), а также других материалов о совершенных правонарушениях, что является чрезвычайно существенным и актуальным при ограничении положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) полномочий контрольно-надзорных органов в части проведения внеплановых проверок [12].

В то же время характерным отличием надзорной деятельности органов прокуратуры от деятельности органов государственного или муниципального контроля является то, что прокуроры проводят проверки только при наличии сигнала о совершенных нарушениях, которые требуют именно прокурорского вмешательства. То есть если вопрос может быть разрешен силами контролирующего органа, прокурор не вправе вмешиваться в этот процесс. Более того, в рамках Закона № 294-ФЗ прокуроры согласовывают проведение органами экологического контроля внеплановых

проверок на объектах предпринимательства, а также ежегодно аккумулируют у себя сведения о намечаемых на предстоящий период плановых проверках, обеспечивая доступ к такой информации любым заинтересованным лицам путем размещения ее на официальном сайте в сети Интернет.

Кроме того, прокуроры в рамках компетенции вправе проверять законность издаваемых указанными органами и их должностными лицами правовых актов, что позволяет своевременно принимать меры по отмене несоответствующих федеральным и региональным законам актов. Специфическим направлением такой работы прокуроров является проведение ими антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в экологической сфере и принятие надлежащих мер по устранению в них коррупциогенных факторов при наличии таковых [13].

Так, в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [14] прокурор в ходе осуществления своих полномочий в установленном приказом Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 № 400 [15] порядке и согласно Методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 [16] (далее – Методика № 96), проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор в соответствии со ст. 9¹ Закона о прокуратуре вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Указанное требование об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению, о результатах которого незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование.

Аналогичных результатов позволяет добиться принесение протеста на противоречащий закону правовой акт, возможность реализации которого предусмотрена ст. 23 Закона о прокуратуре. Особенностью данного акта реагирования в отличие от требования об изменении нормативного правового акта является возможность его принесения на правовые акты как нормативного, так и индивидуального характера, а также на правовые акты, нормы которых одновременно противоречат закону и содержат коррупциогенные факторы.

В отдельных случаях в качестве меры реагирования на незаконные нормативные правовые акты, когда требуется не отмена их полностью или частично, а серьезная доработка, допускается применение представления об устранении нарушений закона, поскольку данная мера позволяет в установленный месячный срок внести коррективы в соответствующий нормативный правовой акт [17].

Обозначенные меры прокурорского реагирования зарекомендовали себя как действенные способы выявления и устранения положений, содержащих противоречия действующим законам, а также определенных п. 3 Методики № 96 коррупциогенных факторов, приведения в соответствие с федеральным законодательством нормативно-правовых актов в экологической сфере, в том числе в области использования и охраны поверхностных пресноводных объектов.

Как отмечает Баскакова С. И., весомое отличие органов прокуратуры от контрольных органов состоит в том, что прокуратура по своей сути является универсальным органом правозащиты, охранителем законных прав и интересов граждан, юридических лиц, общества и государства. На прокуратуру возложен надзор за исполнением законов, в том числе в сфере охраны и использования водных объектов, различными субъектами правоприменения, включая все правоохранительные и контролирурующие органы. Именно в надзоре за исполнением законов и законностью правовых актов заключена большая часть профилактического потенциала прокуратуры [18].

Кроме того, ст. 9 Закона о прокуратуре предусмотрено право прокурора при установлении необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене, принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Прокуратура в силу особенностей своего государственно-правового статуса в системе органов государственной власти в ходе осуществления надзора за соблюдением федерального законодательства охватывает практически все сферы отношений, осведомлена не только об исполнении законов, но и о состоянии правового регулирования, в том числе в сфере охраны и использования поверхностных пресноводных объектов, что позволяет определять конкретные вопросы, нуждающиеся в законодательном урегулировании, либо выявлять правовые акты, требующие корректировки [19].

Вместе с тем, несмотря на широкий спектр полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением водного законодательства, консолидации сил и средств природоохранных и правоохранительных органов в борьбе с нарушениями в данной сфере, ситуация по охране и использованию поверхностных пресноводных объектов в соответствии с требованиями закона в современной России далека от совершенства.

С целью ее стабилизации приоритетным направлением в данной сфере должно стать всецелое улучшение условий воспроизводства и охраны водных объектов, проведение водоохранных мероприятий на водосборе, совершенствование системы мониторинга состояния водных объектов и контроля за соблюдением правил водопользования, разработка новых нормативных правовых документов, замена устаревших норм и правил, научно-технических документов по охране и использованию водных объектов, методам подготовки и средствам контроля качества и транспортировки питьевой воды в целях повышения технологической и санитарной надежности систем и сооружений хозяйственно-питьевого водоснабжения городов и сельских населенных пунктов.

Одной из проблем в данной сфере является несвоевременное приведение подзаконной нормативной правовой базы в соответствие с нормативными актами вышестоящего уровня. Речь идет об изменениях, внесенных в Водный кодекс Федеральным законом от 26.07.2017 № 208-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации» в части корректировки целей предоставления поверхностных водных объектов или их частей на основании договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование.

По состоянию на середину марта 2018 года с нормами, утратившими силу либо претерпевшими существенные изменения, продолжают действовать Постановления Правительства РФ от 30.12.2006 № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование», от 12.03.2008 № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования», от 14.04.2007 № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе, и о проведении аукциона», от 28.04.2007 № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра».

Отдельного внимания заслуживает тот факт, что 09.02.2018 в вышеупомянутое Постановление Правительства РФ от 14.04.2007 № 230 внесены изменения, которые, вместе с тем, не коснулись преобразования целей предоставления водных объектов в пользование.

Внесения изменений также требуют приказы Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 22.05.2014 № 225 [20], от 21.01.2013 № 20 [21], от 12.03.2012 № 57 [22] и от 14.09.2011 № 763 [23], которыми утверждены административные регламенты по предоставлению государственных услуг по предоставлению водных объектов или их частей в пользование на основании договоров водопользования и решений о предоставлении водных объектов в пользование.

Аналогичная ситуация сложилась и с приказами Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 23.04.2008 № 102 [24] и от 14.03.2007 № 56 [25], которыми утверждены типовые формы заявления и решения о предоставлении водных объектов в пользование.

Несовершенство правовой базы, проблемы законодательного регулирования области охраны и использования поверхностных пресноводных объектов препятствуют осуществлению эффективного надзора за исполнением законов, не позволяют принимать действенные меры прокурорского реагирования, направленные на реальное устранение нарушений закона в рассматриваемой сфере.

В таких условиях вопрос правового регулирования охраны и использования водных объектов становится особо актуальным. Оленина Т. Ю. рассматривает несколько способов решения проблем водного законодательства: внесение изменений и поправок в действующий Водный кодекс в части его дополнения реально действующими нормами на основе закрепленных принципов либо принятие нового Водного кодекса, который бы более централизованно регулировал водные отношения в Российской Федерации, а также соответствие подзаконной нормативной правовой базы принятым законам. В связи с тем, что в современном мире водное право рассматривается как одна из базовых подотраслей природоохранного права, количество недоработок норм права, действующих в сфере водных правоотношений в Российской Федерации, необходимо свести к минимуму [26].

Таким образом, прокурорский надзор за исполнением законов об использовании и охране поверхностных пресноводных объектов в современных условиях является ключевым правовым инструментом реализации государственной политики экологического развития страны, а также Водной стратегии Российской Федерации. А приоритетной задачей его является не только повышение эффективности надзора за точным исполнением законов, регулирующих правоотношения в данной сфере, но и качественное совершенствование самого законодательства с рациональным использованием полномочий прокурора.

Список литературы:

1. Максимова Е. М. Вопросы правоприменительной практики межрайонной природоохранной прокуратуры Московской области в области водоохранного законодательства и законодательства об особо охраняемых природных территориях // Организация и деятельность природоохранной прокуратуры: сб. материалов семинара по обмену опытом / Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – С. 44.
2. Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» – Собрание законодательства Российской Федерации – 1994, № 6 – С. 436.
3. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. А. В. Паламарчука. – М., 2014 – Стр. 25.
4. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (Дата обращения: 27.03.2018).
5. Водный Кодекс Российской Федерации с комментариями, 2017 – Источник: <http://vodnkod.ru/glava-1/st-2-vk-rf> (Дата обращения: 27.03.2018).
6. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» – Собрание законодательства Российской Федерации – 14.01.2002 № 2 – Стр. 315.
7. Постановление Правительства РФ от 05.06.2013 № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147378/ (Дата обращения: 27.03.2018).
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (Дата обращения: 27.03.2018).
9. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (Дата обращения: 27.03.2018).
10. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75181/ (Дата обращения: 27.03.2018).
11. Приказ Генпрокуратуры России от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167178/ (Дата обращения: 27.03.2018).
12. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (Дата обращения: 27.03.2018).
13. Винокуров А. Ю. Природоохранные прокуратуры – статья для Экологической энциклопедии, 2011. URL: ielpetitabc.narod.ru/olderfiles/1/Vinokurov_articles.doc (Дата обращения: 27.03.2018).
14. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» – Система ГАРАНТ – <http://base.garant.ru/195958/#ixzz551MhWF1G> (Дата обращения: 27.03.2018).
15. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 (ред. от 09.02.2012) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98703/ (Дата обращения: 27.03.2018).
16. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/ (Дата обращения: 27.03.2018).
17. Кехлеров С. Г. Настольная книга прокурора: прак. пособие / С. Г. Кехлеров, О. С. Капинус, А. Ю. Винокуров; под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – Стр. 422.

18. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране и использовании водных объектов: метод. пособие / С. И. Баскакова, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2009. – Стр. 6.
19. Петрова Л. И., Манакова С. Г. Право законодательной инициативы прокурора // Законность. – 2009. – № 12. – Стр. 4.
20. Приказ Минприроды России от 22.05.2014 № 225 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства водных ресурсов по предоставлению государственной услуги по предоставлению водных объектов в пользование на основании договора водопользования, в том числе заключенного по результатам аукциона, по оформлению перехода прав и обязанностей по договорам водопользования» (с изменениями и дополнениями) – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169936/ (Дата обращения: 27.03.2018).
21. Приказ Минприроды России от 21.01.2013 № 20 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства водных ресурсов по предоставлению государственной услуги по предоставлению права пользования водными объектами на основании решения о предоставлении водных объектов в пользование» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_151840/ (Дата обращения: 27.03.2018).
22. Приказ Минприроды России от 12.03.2012 № 57 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственной услуги в сфере переданного полномочия Российской Федерации по предоставлению водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, в пользование на основании договоров водопользования» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132587/ (Дата обращения: 27.03.2018).
23. Приказ Минприроды России от 14.09.2011 № 763 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственной услуги в сфере переданного полномочия Российской Федерации по предоставлению водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, в пользование на основании решений о предоставлении водных объектов в пользование» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121756/ (Дата обращения: 27.03.2018).
24. Приказ Минприроды России от 23.04.2008 № 102 «Об утверждении формы заявления о предоставлении водного объекта в пользование» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77073/ (Дата обращения: 27.03.2018).
25. Приказ Минприроды России от 14.03.2007 № 56 «Об утверждении типовой формы решения о предоставлении водного объекта в пользование» – СПС «Консультант Плюс» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_67885/ (Дата обращения: 27.03.2018).
26. Оленина Т. Ю. Проблемы совершенствования водного законодательства России и пути их решения // Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции / сост. С. А. Боголюбов, Д. О. Сиваков, О. А. Золотова. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Изд-во «Анкил», 2012. – С. 72.

Vorohobin I. Legal regulation of execution and protection of surface freshwater objects in the russian federation and the tasks of prosecution supervision over the implementation of laws in this sphere // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2018. – Т. 4 (70). № 1. – P. 88–99.

The article is dedicated to the legal regulation of execution and protection of surface freshwater objects in the Russian Federation as the basis of all human activity. The Acts adopted in modern Russia aimed at ensuring rights of citizens to a favorable environment and natural resource management potential, protection and restoring a complex of surface freshwater natural systems, ensuring sustainable water use and the necessity of developing the water management complex of Russian Federation are analyzed in the article.

An attempt to describe the hierarchy of Acts regulating basic principles of execution and protection of surface freshwater objects is undertaken in the article. Due to its particular value the necessity of legal regulations in the sphere of water resources as well as in the sphere of the water fund of the Russian Federation is proved.

The main characteristics of federal and regional governmental environmental supervision over the execution and protection of water objects are distinguished and explained in the article separately from the authority of local governments in the sphere of water relations.

The article defines prosecutor's supervision as the most important part in the governmental mechanism for overseeing the implementation of environmental legislation and describes the most effective measures of the prosecutor's acts in the sphere of execution and protection of freshwater objects.

Current problems of legal regulation of execution and protection of freshwater objects in Russian Federation are described, and the necessity of bringing this sphere to the accordance with the law is emphasized.

Key words: surface freshwater objects, legal regulation, Water Code, execution and protection of water objects, prosecutor's supervision.

Spisok literaturyi:

1. Maksimova E. M. Voprosy pravoprimeritel'noj praktiki mezhrajonnoj prirodoohrannoj prokuratury Moskovskoj oblasti v oblasti vodoohrannogo zakonodatel'stva i zakonodatel'stva ob osobo ohranjaemyh prirodnyh territorijah / Organizacija i dejatel'nost' prirodoohrannoj prokuratury: sb. materialov seminarov po obmenu opytom / Akad. Gen. Prokuratury Ros. Federacii. – M., 2016. – Str. 44.
2. Ukaz Prezidenta RF ot 04.02.1994 № 236 «O gosudarstvennoj strategii Rossijskoj Federacii po ohrane okružhajushhej sredy i obespečeniju ustojchivogo razvitija» – Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii – 1994, № 6 – Str. 436.
3. Prokurorskij nadzor za ispolnieniem jekologičeskogo zakonodatel'stva: posobie / pod obshh. red. A. V. Palamarchuka. – M., 2014 – Str. 25.
4. Konstitucija Rossijskoj Federacii ot 12.12.1993 – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (Accessed: 27 March 2018).
5. Vodnyj Kodeks Rossijskoj Federacii s kommentarijami, 2017 – Istochnik: <http://vodnkod.ru/glava-1/st-2-vk-rf> (Accessed: 27 March 2018).
6. Federal'nyj zakon ot 10.01.2002 № 7-FZ «Ob ohrane okružhajushhej sredy» – Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii – 14.01.2002 № 2 – Str. 315.
7. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 05.06.2013 № 476 «O voprosah gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i priznanii utrativshimi silu nekotoryh aktov Pravitel'stva Rossijskoj Federacii» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147378/ (Accessed: 27 March 2018).
8. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ «Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (Accessed: 27 March 2018).
9. Federal'nyj zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 «O prokuratorė Rossijskoj Federacii» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (Accessed: 27 March 2018).
10. Prikaz Genprokuratury Rossii ot 07.12.2007 № 195 «Ob organizacii prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov, sobljudeniem prav i svobod čeloveka i grazhdanina» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75181/ (Accessed: 27 March 2018).
11. Prikaz Genprokuratury Rossii ot 01.04.2014 № 165 «Ob organizacii prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov ob ohrane okružhajushhej sredy i prirodopol'zovanii» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167178/ (Accessed: 27 March 2018).
12. Federal'nyj zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ «O zashhite prav juridičeskich lic i individual'nyh predprinimatelej pri osušhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i municipal'nogo kontrolja» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (Accessed: 27 March 2018).
13. Vinokurov A. Ju. Prirodoohrannye prokuratury – stat'ja dlja Jekologičeskoj jenciklopedii, 2011. URL: ielpetitabc.narod.ru/olderfiles/1/Vinokurov_articles.doc (Accessed: 27 March 2018).
14. Federal'nyj zakon ot 17.07.2009 № 172-FZ «Ob antikorrupcionnoj jekspertize normativnyh pravovyh aktov i proektov normativnyh pravovyh aktov» – Sistema GARANT – <http://base.garant.ru/195958/#ixzz55IMhWFIG> (Accessed: 27 March 2018).
15. Prikaz Genprokuratury Rossii ot 28.12.2009 № 400 (red. ot 09.02.2012) «Ob organizacii provedenija antikorrupcionnoj jekspertizy normativnyh pravovyh aktov» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98703/ (Accessed: 27 March 2018).

16. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.02.2010 № 96 (red. ot 10.07.2017) «Ob antikorruptcionnoj jekspertize normativnyh pravovyh aktov i proektov normativnyh pravovyh aktov» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/ (Accessed: 27 March 2018).
17. Kehlerov S. G. Nastol'naja kniga prokurora: prakt. posobie / S. G. Kehlerov, O. S. Kapinus, A. Ju. Vinukurov; pod obshh. red. S. G. Kehlerova, O. S. Kapinus – 3-e izd., pererab. i dop. – M.: Izdatel'stvo Jurajt, 2014. – Str. 422.
18. Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva ob ohrane i ispol'zovanii vodnyh ob#ektov: metod. posobie / S. I. Baskakova Akad. Gen. prokuratury Ros. Federacii. – M., 2009. – Str. 6.
19. Petrova L. I., Manakova S. G. Pravo zakonodatel'noj iniciativy prokurora / Zakonnost'. – 2009. – № 12. – Str. 4.
20. Prikaz Minprirody Rossii ot 22.05.2014 № 225 «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Federal'nogo agentstva vodnyh resursov po predostavleniju gosudarstvennoj uslugi po predostavleniju vodnyh ob#ektov v pol'zovanie na osnovanii dogovora vodopol'zovanija, v tom chisle zakljuchennogo po rezul'tatam aukciona, po oformleniju perehoda prav i objazannostej po dogovoram vodopol'zovanija» (s izmenenijami i dopolnenijami) – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169936/ (Accessed: 27 March 2018).
21. Prikaz Minprirody Rossii ot 21.01.2013 № 20 «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Federal'nogo agentstva vodnyh resursov po predostavleniju gosudarstvennoj uslugi po predostavleniju prava pol'zovanija vodnymi ob#ektami na osnovanii reshenija o predostavlenii vodnyh ob#ektov v pol'zovanie» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_151840/ (Accessed: 27 March 2018).
22. Prikaz Minprirody Rossii ot 12.03.2012 № 57 «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta po predostavleniju organami gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii gosudarstvennoj uslugi v sfere peredannogo polnomochija Rossijskoj Federacii po predostavleniju vodnyh ob#ektov ili ih chastej, nahodjashih'sja v federal'noj sobstvennosti i raspolozhennyh na territorijah sub#ektov Rossijskoj Federacii, v pol'zovanie na osnovanii dogovorov vodopol'zovanija» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132587/ (Accessed: 27 March 2018).
23. Prikaz Minprirody Rossii ot 14.09.2011 № 763 «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta po predostavleniju organami gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii gosudarstvennoj uslugi v sfere peredannogo polnomochija Rossijskoj Federacii po predostavleniju vodnyh ob#ektov ili ih chastej, nahodjashih'sja v federal'noj sobstvennosti i raspolozhennyh na territorijah sub#ektov Rossijskoj Federacii, v pol'zovanie na osnovanii reshenij o predostavlenii vodnyh ob#ektov v pol'zovanie» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121756/ (Accessed: 27 March 2018).
24. Prikaz Minprirody Rossii ot 23.04.2008 № 102 «Ob utverzhdenii formy zajavlenija o predostavlenii vodnogo ob#ekta v pol'zovanie» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77073/ (Accessed: 27 March 2018).
25. Prikaz Minprirody Rossii ot 14.03.2007 № 56 «Ob utverzhdenii tipovoj formy reshenija o predostavlenii vodnogo ob#ekta v pol'zovanie» – SPS «Konsul'tant Pljus» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_67885/ (Accessed: 27 March 2018).
26. Olenina T. Ju. Problemy sovershenstvovanija vodnogo zakonodatel'stva Rossii i puti ih reshenija / Vodnoe zakonodatel'stvo i jekologicheskie vyzovy: sbornik materialov nauchno-praktichesknoj konferencii – M., 2012. / sost. S. A. Bogoljubov, D. O. Sivakov, O. A. Zolotova. Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii: Izd-vo «Ankil», 2012. Str. 72.