

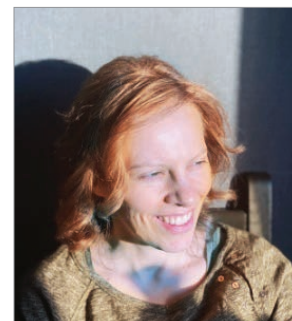
Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности в сфере защиты от негативного воздействия вод

Аннотация. В статье рассмотрены правовые проблемы обеспечения экологической безопасности в сфере защиты населения и территорий от негативного воздействия вод. На основе комплексного анализа документов стратегического планирования в сфере водных отношений и экологической безопасности, а также действующего водного и экологического законодательства автором показаны актуальность обеспечения защиты от негативного воздействия вод в России, место состояния защищенности от негативного воздействия вод в структуре экологической безопасности, соотношение правовых норм законодательства о защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций с экологическим, водным и иным природо-ресурсным законодательством в данной сфере. Рассмотрены проблемы определения критериев для отнесения того или иного явления к видам негативного воздействия вод.

Автор дает правовую оценку действующего состояния правового регулирования основных способов защиты от негативного воздействия вод, распределения властных полномочий и ответственности за разработку и реализацию мер по предотвращению негативного воздействия вод, анализирует последние законодательные изменения, внесенные в Водный кодекс РФ.

Делается вывод, что, несмотря на высокую значимость и сложность института защиты от негативного воздействия вод, отсутствует единый подход как к пониманию видов негативного воздействия, так и к принципу комплексности применения средств защиты от них. Остаются актуальными проблемы, вызванные «пробелами» законодательства, касающиеся экологического аспекта негативного воздействия вод, а также возложения обязанностей по инженерной защите от него.

Ключевые слова: экологическая безопасность, негативное воздействие вод, экологическое законодательство, Водный кодекс РФ, водные отношения, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, подтопление, затопление, заболачивание, водное право, разрушение берегов, инженерная защита территорий и объектов.



**Светлана
Александровна
АМАШУКЕЛИ,**
аспирант кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
юрисконсульт ООО
«Налоговая консультация»
amashukely@icloud.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.93.5.205-213

SVETLANA A. AMASHUKELI,*Postgraduate Student**of the Department of Environmental and Natural**Resources Law**of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)**Legal Adviser of LLC "Tax Advice"***amashukely@icloud.com***9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

Legal aspects of ensuring environmental safety in the field of protection against the negative impact of water

Abstract. *In the article legal problems of ecological safety in the sphere of the protection from negative impact of water are considered. On the base of the comprehensive analysis of strategic plan documents in the field of water relations and ecological safety, and also existing water and ecological legislation the author has shown the relevance of the protection from negative impact of water in Russia, the place of the protection from negative impact of water in the structure of ecological safety, the correlation of legislation on population and territory protection in emergencies and ecological, water, other natural resource legal rules in the sphere, problems of determining the criteria for categorizing types of negative impact of water are examined.*

The author gives a legal assessment of the current state of methods of the protection from negative impact of water, legal regulation, allocation of power and liability for the development and the implementation of measures to prevent the negative impact of water, analyses recent water legislative changes. The author concludes that despite high significance and the complex institution of the protection from negative impact of water, a unified approach to conception of types of negative impact of water and the principle of comprehensiveness of the application of methods of protection from it is absent. Problems of ecological regulation of negative impact of water gaps in the law and the responsibility for the engineering protection remain relevant.

Keywords: *ecological safety, negative impact of water, ecological legislation, Water Code, water relations, population and territory protection in emergencies, water logging, flooding, swamping, water law, destruction of the shores, engineering protection*

Под негативным воздействием вод понимают явления, вызванные причинами природного характера, а именно естественными колебаниями гидрологического режима водных объектов, которые приводят к риску возникновения чрезвычайных ситуаций.

Важнейшей особенностью правового регулирования защиты от негативного воздействия вод является его комплексный характер, который проявляется в двойственности регулирования — с одной стороны, нормами водного права, а с другой стороны, нормами актов в сфере защиты населения и территорий от

чрезвычайных ситуаций. Такое положение вызывает необходимость правового анализа и оценки состояния и эффективности действующего правового регулирования защиты от негативного воздействия вод, однако в эколого-правовой науке данные вопросы остаются мало исследованными. Отдельные правовые аспекты защиты от негативного воздействия вод затрагивались в трудах Н. Г. Жаворонковой¹, Ю. Г. Шпаковского, Д. О. Сивакова², О. А. Романовой³, но специальные исследования практически отсутствуют.

Хотя Россия, по данным, приведенным в Водной стратегии на период до 2020 года⁴, является страной умеренных гидрологических рисков, площадь паводкоопасных районов на территории Российской Федерации достигает 400 тыс. кв. километров, из которых ежегодно затапливаются до 50 тыс. кв. километров. При этом затоплению подвержены отдельные территории 746 городов, в том числе более 40 крупных, тысячи населенных пунктов с населением около 4,6 млн человек, хозяйственные объекты и более 7 млн гектаров сельскохозяйственных угодий.

В Водной стратегии 2009 года было указано, что обеспечение защищенности населения и объектов экономики от негативного воздействия вод включает в себя снижение рисков и минимизацию ущербов, обеспечение надежности гидротехнических сооружений, регулирование и регламентацию хозяйственного использования территорий, подверженных периодическому затоплению и воздействию других опасных гидрологических явлений, развитие мониторинга, в том числе прогнозирования и предупреждения опасных гидрологических явлений.

Обеспечение защищенности к 2030 году более 0,8 млн человек, проживающих на территориях, подверженных негативному воздействию вод, объявлено целью государственной политики в области развития водохозяйственного комплекса Российской Федерации в соответствии с изменениями, внесенными в государственную программу Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»⁵ постановлением Правительства РФ от 18.12.2021 № 2358⁶.

В МЧС России неоднократно отмечали, что именно воздействие паводков и половодий на населенные пункты и инфраструктуру представляет собой одно из наиболее катастрофичных по масштабам и ущербу природное явление. Защита населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера является

¹ Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. М., 2007.

² Сиваков Д. О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности : монография. М. : ИЗИСП, Юриспруденция, 2012.

³ Романова О. А. О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты // Lex russica. 2020. № 3 (160). С. 33—44 ; Романова О. А. Водохозяйственная деятельность как объект научного правового исследования. Рецензия на книгу: Сиваков Д. О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности // Журнал российского права. 2014. № 5 (209). С. 158—164.

⁴ 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.

⁵ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 322 // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2168.

⁶ СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. II). Ст. 9187.



одной из целей обеспечения государственной и общественной безопасности — стратегического национального приоритета согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400⁷.

Таким образом, документами стратегического планирования Российской Федерации состояние защищенности территорий от негативного воздействия вод рассматривается в качестве важнейшего элемента структуры экологической безопасности.

При этом нельзя сделать однозначный вывод, охватывает ли понятие экологической безопасности, установленное статьей 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об ООС)⁸, защиту от негативного воздействия вод.

Экологическая безопасность определяется как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, тогда как виды негативного воздействия вод изначально не имеют чрезвычайного характера, но оцениваются как потенциально опасные и для интересов человека, и для окружающей среды.

Более того, экологическое законодательство в целом не уделяет никакого внимания проблеме негативного воздействия вод. В качестве единственного исключения можно привести предусмотренную Водным кодексом РФ (ВК РФ) возможность устанавливать зоны чрезвычайных ситуаций на водных объектах, основанную на положениях ст. 57 Закона об ООС.

Однако практика показала, что механизм установления зон экологического бедствия трудно применять и фактически он не используется. Выделение зон предполагает установление специфического правового режима определенной территории на длительное время, что может быть обусловлено необходимостью длительного поэтапного восстановления после причиненного вреда. Но в течение существования указанных положений законодательства примеров реализации порядка установления таких зон практически нет.

Что касается зон чрезвычайных ситуаций, то порядок их определения установлен Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁹ (далее — Закон о защите от ЧС) и предполагает их кратковременное существование, необходимое для ликвидации возникшей чрезвычайной ситуации.

Следует подчеркнуть, что законодательство о защите от ЧС идет по пути улучшения процедур прогнозирования, своевременного выявления, оповещения о чрезвычайных ситуациях и оперативной ликвидации их последствий.

Основным правовым механизмом здесь является организация единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее — РСЧС), суть которой заключается в объединении федеральных, региональных и муниципальных органов управления и организаций, их сил и средств, материальных и информационных баз.

⁷ СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

⁸ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁹ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

В части защиты от негативного воздействия вод действует функциональная подсистема РСЧС противопаводковых мероприятий и безопасности гидротехнических сооружений, находящаяся в ведении Федерального агентства водных ресурсов (Росводресурсы).

Режим повышенной готовности и режим ЧС, при введении которых сложившаяся обстановка на определенной территории юридически становится чрезвычайной ситуацией, представляет собой режимы функционирования уполномоченных лиц, включенных в подсистемы РСЧС.

Когда в отношении ситуации на определенной территории, подвергшейся негативному воздействию вод, решением любого уполномоченного лица, включенного в РСЧС, вводится соответствующий режим функционирования или объявляется зона ЧС, процесс защиты от негативного воздействия вод попадает под действие норм законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Априори же никакой из предусмотренных Водным кодексом РФ видов негативного воздействия вод не является чрезвычайной ситуацией.

Правовое понятие и основные правовые механизмы, направленные на предотвращение негативного воздействия вод, регламентируются водным законодательством, а когда проявления негативного воздействия вод попадают под критерии уже возникшей ЧС или ее угрозы, то подключается механизм предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Федеральным законом от 01.05.2022 № 122-ФЗ¹⁰ был внесен ряд поправок в Водный кодекс РФ, задача которых состояла в большей степени в том, чтобы согласовать терминологию актов в сфере защиты от ЧС и водного права.

Прежде всего изменения коснулись дефиниции «негативное воздействие вод», которое расшифровывается через перечисление видов негативного воздействия. Водный кодекс РФ ограничил перечень видов негативного воздействия вод затоплением, подтоплением и разрушением берегов водных объектов.

Указанный перечень в настоящий момент стал закрытым, тогда как ранее Водный кодекс РФ оставлял его открытым, позволяя в случае необходимости признавать какие-либо иные воздействия вод на определенные территории и объекты негативными, например заболачивание.

В свою очередь, защита от процессов заболачивания, согласно ст. 13 Земельного кодекса РФ¹¹, входит в систему мер по охране земель, поскольку заболоченные земли считаются нарушенными и представляют угрозу экономическим интересам землепользователей.

При этом российское законодательство не содержит ни четких критериев, определяющих правовой статус болота как объекта особой охраны, ни понятия заболачивания как негативного природно-антропогенного процесса¹². Как следствие, отсутствует правовая база для формирования системы адекватных мероприятий,

¹⁰ Федеральный закон от 01.05.2022 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 18. Ст. 3008.

¹¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

¹² Анисимов А. П., Попова О. В. Правовой режим водно-болотных угодий в России: анализ основных достоинств и недостатков // Современное право. 2021. № 3. С. 45—51.



которые были бы направлены на пресечение и ликвидацию негативных последствий заболачивания земель.

На приведенном примере процесса заболачивания видно, что его главное отличие от таких видов негативного воздействия, как затопление, подтопление и разрушение берегов водных объектов, состоит в неоднозначности его квалификации. С одной стороны, оно может являться антропогенным негативным воздействием на окружающую среду, а с другой — само по себе может образовывать редкую экосистему, подлежащую охране. Кроме того, оно попадает под регулирование нескольких отраслей природоресурсного законодательства.

Представляется, что в Водном кодексе РФ оставили только те виды негативного воздействия вод, которые с наибольшей вероятностью могут развиваться в чрезвычайную ситуацию. Правовые меры, предусмотренные водным законодательством, направлены на пресечение и минимизацию их негативных последствий, которые могут создать условия, отвечающие критериям наступления ЧС.

Что характерно, понятия «затопление» и «подтопление» раскрываются не в Водном кодексе РФ, а в Методических рекомендациях по организации подготовки и сопровождения паводкоопасного периода на территории субъекта Российской Федерации, утвержденных МЧС России 11.10.2021¹³.

Указанные рекомендации определяют затопление как покрытие территории водой в период половодья или паводков, а подтопление — как повышение уровня грунтовых вод, нарушающее нормальное использование территории, строительство и эксплуатацию расположенных на ней объектов.

Важно, что и половодье, и паводок являются фазами водного режима реки, что обуславливает взаимосвязь и совпадение мер по преодолению паводкоопасного периода и мероприятий по предотвращению и ликвидации последствий негативного воздействия вод, установление и реализация которых регулируется ВК РФ.

Второе важное нововведение Федерального закона от 01.05.2022 № 122-ФЗ заключается как раз в том, что мероприятия по предотвращению и ликвидации последствий негативного воздействия вод теперь квалифицируются как водохозяйственные мероприятия вместе с мероприятиями по охране водных объектов.

Еще Водная стратегия на период до 2020 года предусматривала, что модернизация водохозяйственного комплекса обеспечивает, в частности, достижение высокого уровня защищенности населения от негативного воздействия вод, в том числе путем достижения надежности и безопасности ГТС. Способы уменьшения ущерба от опасных гидрологических явлений требуют перехода от стратегии индивидуальной защиты объектов к комплексной системе мер, позволяющей предусмотреть все риски на основе сравнительной оценки вариантов защитных мероприятий и планировочных решений.

В связи с этим однозначно можно сказать, что все три группы правовых мер защиты от негативного воздействия вод, установленные в ст. 67.1 ВК РФ, взаимосвязаны и подлежат реализации в комплексе. К ним относятся:

- мероприятия по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в рамках осуществления водохозяйственных мероприятий;
- установление зон затопления и подтопления;
- инженерная защита территорий и объектов от негативного воздействия вод.

¹³ СПС «КонсультантПлюс».

Важно подчеркнуть, что одновременно с ограничением видов негативного воздействия утратила силу ч. 7 ст. 67.1 ВК РФ, прямо возлагающая обязанность осуществлять меры по предотвращению негативного воздействия вод на собственников водных объектов.

Такая логика законодателя представляется верной, поскольку указанная обязанность выражается посредством реализации федеральных властных полномочий, обусловленных закрепленной ВК РФ презумпцией федеральной собственности на водные объекты, по установлению и осуществлению мероприятий по защите от негативного воздействия вод.

Кроме того, указанная часть статьи 67.1 ВК РФ частично дублируется другой нормой Водного кодекса, а именно пунктом 4 части 2 статьи 39 ВК РФ, которым на собственников и пользователей водных объектов возлагается обязанность своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах.

Отсюда следует, что планирование и организация системы мероприятий, направленных на предупреждение негативного воздействия вод, относится к компетенции уполномоченных органов. Водопользователи, в свою очередь, обязаны выполнять требования уполномоченных органов, касающиеся как соблюдения режима водопользования водного объекта или его части, так и требования органов управления РСЧС всех уровней в случае объявления режима повышенной готовности или режима чрезвычайной ситуации на водном объекте или его части.

Юридическая обязанность по конкретизации и последующему исполнению мероприятий по предупреждению негативного воздействия вод закреплена в виде федерального властного полномочия в области водных отношений, которое в соответствии с ч. 1 ст. 26 ВК РФ частично передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Оставлено в федеральной компетенции с возложением на Федеральное агентство водных ресурсов осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении:

- водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов РФ;
- водных объектов, по которым проходит Государственная граница России;
- водоемов, полностью расположенных на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации, использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов РФ (их перечень утвержден распоряжением Правительства РФ от 31.12.2008 № 2054-р¹⁴).

Субъектам Российской Федерации переданы полномочия Российской Федерации по осуществлению мер в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, а также в отношении внутренних морских вод.

Конкретный перечень мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод разрабатывается уполномоченными органами регионов на основании Методических указаний, утвержденных приказом Минприроды России от

¹⁴ СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 335.



22.10.2020 № 845¹⁵, по осуществлению органами государственной власти субъектов РФ указанного переданного полномочия.

Порядок разработки и осуществления мероприятий по предупреждению негативного воздействия вод является самостоятельным правовым механизмом, предусмотренным Водным кодексом РФ совместно с разработкой и реализацией показателей, утвержденных СКИОВО (Схема комплексного использования и охраны водных объектов).

При этом по сравнению со СКИОВО данная процедура является более оперативной, но основанной на показателях уменьшения негативных последствий воздействия вод и мер по их достижению, установленных СКИОВО как документами водохозяйственного планирования.

Помимо разрабатываемых специальных мероприятий, Водный кодекс РФ предусматривает еще два способа защиты от негативного воздействия вод — строительство инженерной защиты и, в случае ее отсутствия, установление зон затопления и подтопления.

Эффективность всех трех предусмотренных ВК РФ способов защиты во многом определяется качеством информационного обеспечения, отражающего реальную водохозяйственную обстановку. Поэтому одним из важнейших элементов механизма защиты населения и территорий от негативного воздействия вод является система государственного мониторинга водных объектов, одной из целей осуществления которого является своевременное выявление и прогнозирование негативного воздействия вод.

Для достижения этой цели в системе мониторинга выделяется мониторинг в части наблюдений за состоянием дна, берегов, состоянием и режимом использования водоохранных зон и изменениями морфометрических особенностей водных объектов или их частей.

Подводя итог вышесказанному, можно констатировать, что институт защиты от негативного воздействия вод является сложным комплексным и междисциплинарным институтом законодательства.

Несмотря на то, что правовые отношения, возникающие в ходе предупреждения негативного воздействия вод и ликвидации его последствий, подпадают под регулирование нормативных актов о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, о безопасности гидротехнических сооружений, норм градостроительного и земельного законодательства, основу их регулирования составляют положения Водного кодекса РФ.

Несовершенство норм ВК РФ проявляется в части отсутствия определения или критериев для отнесения того или иного явления к негативному воздействию вод, которое являлось бы не просто перечислением конкретных видов негативного воздействия.

Не находит своего отражения принцип комплексности мероприятий защиты от негативного воздействия вод. Водный кодекс РФ, по существу, ограничивается в ст. 67.1 простым перечислением средств защиты от негативного воздействия вод, но никак не соотносит их друг с другом.

На практике же утвержденные СКИОВО часто включают в перечень мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его

¹⁵ URL: <http://pravo.gov.ru>, 25.11.2020.

последствий и строительство инженерной защиты, и необходимость разработки и установления зон затопления и подтопления, подтверждая единство их правовой природы.

Существенным пробелом является отсутствие в отношении систем инженерной защиты положений, которые прямо возлагали бы обязанность на определенные органы власти или лица по их строительству и реконструкции. Если в отношении полномочий по разработке и утверждению перечня мероприятий существует подробно определенный порядок их реализации органами власти субъектов РФ, то в части инженерной защиты ВК РФ отсылает к градостроительному законодательству, устанавливающему лишь обязательные требования к техническим строительным процедурам.

Последние изменения, внесенные в Водный кодекс РФ, свидетельствуют об упрощении регулирования сферы защиты от негативного воздействия вод и о гармонизации с законодательством о защите населения и территорий от ЧС.

Такую тенденцию можно было бы считать верной при условии разработки общих экологических положений о негативном воздействии вод как неотъемлемой части экологической безопасности, которые позволяли бы определить критерии иных видов негативного воздействия, как, например заболачивания, представляющих угрозу больше для компонентов окружающей среды, чем для человека. В противном случае, будут накапливаться противоречия при реализации документов стратегического планирования, которые уделяют большое внимание проблемам защиты населения и территорий от негативного воздействия вод.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Анисимов А. П., Попова О. В.* Правовой режим водно-болотных угодий в России: анализ основных достоинств и недостатков // Современное право. — 2021. — № 3. — С. 45—51.
2. *Жаворонкова Н. Г.* Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. — М., 2007.
3. *Романова О. А.* Водохозяйственная деятельность как объект научного правового исследования. Рецензия на книгу: Сиваков Д. О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности // Журнал российского права. — 2014. — № 5 (209). — С. 158—164.
4. *Романова О. А.* О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты // Lex russica. — 2020. — № 3 (160). — С. 33—44.
5. *Сиваков Д. О.* Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности : монография. — М. : ИЗиСП ; Юриспруденция, 2012.