

ОБЗОР КОНФЕРЕНЦИИ

УДК 34

doi: 10.26907/2541-7738.2022.4.33-61

**ОБЗОР МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО  
КРУГЛОГО СТОЛА «МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ  
И МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ  
В УСЛОВИЯХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ВЫЗОВОВ НА ТЕРРИТОРИИ  
ВОЛЖСКОГО РЕГИОНА»**

*З.Ф. Сафин<sup>1</sup>, А.К. Хамаев<sup>2</sup>, А.А. Тарханова<sup>2</sup>,  
Е.Б. Султанов<sup>1</sup>, Е.В. Лунева<sup>1</sup>*

<sup>1</sup>Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, 420008, Россия

<sup>2</sup>Государственный Совет Республики Татарстан, г. Казань, 420060, Россия

**Аннотация**

В обзоре представлены тезисы выступлений участников межрегионального научно-практического круглого стола «Межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие в условиях экологических вызовов на территории Волжского региона» (Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, 29 июня 2021 г.), а также дискуссии по отдельным вопросам. В мероприятии приняли участие представители органов государственной власти Республики Татарстан, имеющие прямое отношение к обеспечению экологической безопасности, а также ученые-юристы, представители прикладных наук Приволжского федерального округа. На круглом столе был презентован междисциплинарный проект Юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета «Организационно-правовой механизм противодействия экологическим вызовам в условиях пространственного развития Волжского региона и каспийских экосистем: конвергенция и дивергенция правовых систем России, Азербайджана, Ирана, Казахстана и Туркменистана (ЭкоINTERВолга – Каспий)». В конце обзора приведена резолюция, принятая по результатам совместной работы ученых и практиков.

**Ключевые слова:** река Волга, Приволжский федеральный округ, водные биологические ресурсы, взаимодействие властей, единство публичной власти, экологическая безопасность, государственный экологический контроль (надзор), экологический риск, ГИС-технологии, экологическая преступность

29 июня 2021 г. на Юридическом факультете Казанского (Приволжского) федерального университета (КФУ) прошел Межрегиональный научно-практический круглый стол «Межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие в условиях экологических вызовов на территории Волжского региона». В работе круглого стола приняли участие представители государственной власти Республики Татарстан и природоохранных органов (Государственный Совет Республики Татарстан, Министерство экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, Татарская природоохранная межрайонная прокуратура, Казанская межрайонная

природоохранная прокуратура, Волжско-Камское межрегиональное управление Росприроднадзора, отдел водных ресурсов по Республике Татарстан Нижне-Волжского бассейнового водного управления), Двенадцатого арбитражного апелляционного суда и ученые Приволжского федерального округа (ПФО): КФУ, Марийского государственного университета, Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарёва, Саратовской государственной юридической академии. Круглый стол имел смешанный формат: иногородним участникам была предоставлена возможность подключиться по Zoom, выступить с докладом и принять участие в дискуссии.

Круглый стол проводился в рамках реализации междисциплинарного проекта Юридического факультета КФУ «Организационно-правовой механизм противодействия экологическим вызовам в условиях пространственного развития Волжского региона и каспийских экосистем: конвергенция и дивергенция правовых систем России, Азербайджана, Ирана, Казахстана и Туркменистана (ЭкоINTERВолга – Каспий)». Целью проведения круглого стола явилось обсуждение проблем противодействия экологическим вызовам на территории Волжского региона, обозначение областей взаимодействия между органами государственной власти, муниципальными органами и научным сообществом в рамках реализации проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» и выработка по ним соответствующей резолюции.

Модераторами круглого стола выступили заведующий кафедрой экологического, трудового права и гражданского процесса Юридического факультета КФУ, доктор юридических наук, профессор Завдат Файзрахманович Сафин и заведующий кафедрой конституционного и административного права, кандидат юридических наук, доцент Юридического факультета КФУ Евгений Батырович Султанов.

Круглый стол открыл профессор З.Ф. Сафин, который поприветствовал всех участников, обосновал важность заявленной темы мероприятия, выразил желание узнать мнения, советы присутствующих представителей юридической науки и практики по поводу проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий».

Далее ученый отметил, что проект «ЭкоINTERВолга – Каспий» базируется на Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года<sup>1</sup> (далее – Страт. экол. безоп.), а также других документах стратегического планирования. Волга – природный объект, который нуждается в охране и рациональном использовании с обязательным учетом территориального и пространственного развития.

В завершение З.Ф. Сафин поделился планами на проведение более широкомасштабного мероприятия – международной научно-практической конференции с участием представителей других стран. Он обратился к участникам круглого стола с просьбой всесторонне и объективно оценить жизнеспособность проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» и пожелал всем плодотворной работы.

С приветственными словами выступили доктор юридических наук, научный руководитель Юридического факультета КФУ Ильдар Абдулхакович Тарханов,

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 19 апр. 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71559074/>.

председатель Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по экологии, природопользованию, агропромышленной и продовольственной политике Азат Киямович Хамаев, депутат Государственного Совета Республики Татарстан, член Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по законности и правопорядку Алсу Абдрахмановна Тарханова.

И.А. Тарханов указал на важность проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» для Юридического факультета КФУ, его актуальность для регионов и России в целом. По его словам, Волга выполняет не только функцию обеспечения населения самым необходимым ресурсом, но и является частью воспоминаний, национальной истории, гордости. Раньше из Волги пили воду, что в настоящее время просто невозможно. Необходимо очистить реку, ведь она является настоящим богатством для всей России. В выступлении была выражена надежда на то, что проект «ЭкоINTERВолга – Каспий» будет удачным, знаковым, его оценят не только в рамках Республики Татарстан (РТ), но и в других субъектах Российской Федерации (РФ). Приветственное слово было завершено благодарностью присутствующим лицам.

Приветственное слово А.К. Хамаева содержало элементы доклада.

К основным ценностям, которые определяют развитие любой страны, относятся люди, ее населяющие, природа и ресурсы. Загрязнение окружающей среды, деградация ландшафтов, изменение климата ведут к ухудшению здоровья населения, оказывают существенное негативное воздействие на демографию и экономику. Поэтому человечество должно ценить природу, бережно относиться к ресурсам планеты, отвечать за свою жизнь и здоровье. Указанные обстоятельства во многом определяют современное развитие любого общества.

Перечисленные ценности лежат в основе социальной, экономической, экологической политики РФ. Вопросы, заявленные к обсуждению на круглом столе, имеют основу, заложенную в законодательных актах как РФ, так и РТ.

Переход к устойчивому развитию предполагает постепенное восстановление естественных экосистем до уровня, гарантирующего стабильность окружающей среды. Это достижимо общими усилиями всего человечества, но действовать должны каждая страна, а внутри нашей страны – каждый субъект РФ, каждое муниципальное образование того или иного субъекта РФ.

С целью обеспечения экологической безопасности РТ принят ряд региональных законов, связанных с охраной окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов. В 2009 г. принят Экологический кодекс РТ от 15 января 2009 г. № 5-ЗРТ, который охватывает большинство компонентов природной среды, учитывает экосистемные связи. Экология – это наука, связанная с жизнедеятельностью человека, что также находит отражение в региональном законодательстве.

Проект Юридического факультета КФУ по р. Волге, безусловно, актуален и значим. В бассейне реки сложилась напряженная экологическая ситуация, которая по многим позициям существенно хуже, чем экологическая обстановка в целом. В воды реки попадает 38% (более трети) всех загрязненных стоков нашей страны. И подобное положение дел, складывавшееся годами, фиксируется на протяжении всего крупного водотока, что весьма тревожно.

Предстоит очень большая работа, которая была начата в 2018 г. Тогда был принят федеральный проект «Оздоровление Волги»<sup>2</sup>, цель которого – улучшение экологического состояния р. Волги за счет сокращения объема сточных вод и восстановления водных объектов. К 2024 г. федеральным проектом запланировано снижение на треть объема недостаточно очищенных сточных вод, сбрасываемых в р. Волгу.

РТ входит в состав участников программы оздоровления р. Волги и финансирует работы, которые проводятся в целях улучшения качества водного объекта. В республике предусмотрена обязательная работа с хозяйствующими субъектами, которые добывают природные ресурсы, полезные ископаемые, используют объекты животного мира, водные ресурсы, по решению тех или иных экологических вопросов. В решении подобных проблем две главные составляющие – мотивация и финансирование.

В завершение выступления А.К. Хамаев высказал пожелание удачной работы всем участникам.

Приветственное слово кандидата юридических наук А.А. Тархановой также содержало элементы доклада.

По результатам мониторинга на территории РТ более чем на 80% очистных сооружений качество сточных вод, сбрасываемых в водные объекты, не соответствует предъявляемым требованиям. В общем объеме загрязнения водных объектов не менее 50% составляет диффузный нерегулируемый сток, поступающий с сельскохозяйственных угодий, полей, животноводческих ферм и необорудованных промышленных площадок. Наиболее значимыми мероприятиями для предотвращения загрязнения водных объектов являются строительство, реконструкция очистных сооружений, подъем затонувших судов, оборудование ливневых канализаций очистными сооружениями и создание водоохраных защитных лесных полос вдоль берегов водных объектов.

Сброс неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод становится причиной загрязнения подземных и поверхностных вод, накопления в донных отложениях загрязняющих веществ, деградации водных экосистем. В результате 30–40% населения страны регулярно пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормативам, что приводит к увеличению риска ухудшения здоровья и повышения смертности людей.

Решение перечисленных проблем невозможно без формирования гибкой системы управления экологической сферой на федеральном, региональном и местном уровнях власти. Главную роль играют государственные программы РФ, государственные программы РТ, муниципальные программы, разработанные в том числе с учетом Страт. экол. безоп.

В 2021 г. в РТ на реализацию четырех федеральных программ в рамках национального проекта «Экология»<sup>3</sup> выделено 1 854.6 млн руб. Наряду с этим в рамках государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство

---

<sup>2</sup> См.: Паспорт Федерального проекта «Оздоровление Волги» // Минстрой России: офиц. сайт. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/140248/>.

<sup>3</sup> См.: Паспорт национального проекта «Национальный проект “Экология”» // Офиц. сайт Минприроды России. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402605395/>.

и использование природных ресурсов» на территории РТ реализуется 14 мероприятий на сумму 5 784.2 млн руб.

С 2019 г. РТ участвует в реализации федерального проекта «Чистая вода», являющегося частью национального проекта «Жильё и городская среда», в рамках которого осуществляется реализация мероприятий по повышению качества воды в существующих системах водоснабжения. В июне 2021 г. на заседании Государственного Совета РТ депутаты заслушали доклад об обеспечении населения качественной питьевой водой, с которым выступил министр строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства РТ Марат Мансурович Айзатуллин. По словам министра, в республике эксплуатируется 3.26 тыс. источников централизованного водоснабжения. Доля населения РТ, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, на конец 2020 г. составила 93.6%. В то же время в 24 муниципальных районах Татарстана пробы воды не соответствуют гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям и превышают средний республиканский санитарно-химический показатель. Как видно, обеспечение чистой водой – актуальнейший вопрос для республики, поэтому власти всех уровней должны работать по этому направлению согласованно.

Обеспечение экологической безопасности следует осуществлять комплексно, необходимо учитывать множество параметров, в числе которых: (1) развитие системы экологического образования и просвещения, (2) повышение квалификации кадров в области обеспечения экологической безопасности. Решение этих задач возможно только при объединении усилий органов власти, природоохранных структур, экологов и общественности. Заметную роль играют общественные организации. В 2021 г. в мероприятиях по очистке волонтерами берегов водных объектов за апрель – май приняли участие 148.7 тыс. человек, убрано 3 тыс. км<sup>2</sup>.

В РТ постоянно организуются мероприятия по экологическому просвещению. Так, Республиканское общественное движение «Татарстан – новый век» уже 22 года проводит экологические и природоохранные мероприятия, а с 2001 г. является координатором мероприятий по реализации принципов Хартии Земли в РТ. Движение организует лекции, беседы, круглые столы, конкурсы, мастер-классы для детских садов, школ, педагогов, учителей и населения в целом.

Презентовала междисциплинарный проект Юридического факультета КФУ «ЭкоINTERВолга – Каспий» доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса, ведущий научный сотрудник научно-образовательного центра прав человека, международного права и проблем интеграции Юридического факультета КФУ, кандидат юридических наук, доцент Елена Викторовна Лунева (доклад подготовлен в соавторстве с профессором З.Ф. Сафиним).

**Актуальность** проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» подтверждается на самом высоком политическом уровне в следующих документах стратегического планирования:

- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации;
- Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года;

– Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года;

– Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

В Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года особое внимание уделено неудовлетворительному экологическому состоянию бассейна р. Волги, деградации некоторых уникальных природных экосистем Каспийского бассейна. В этом же документе признается необходимым обеспечить такое пространственное развитие соответствующей территории, которое способствовало бы экологическому оздоровлению водных объектов, включая р. Волгу. Согласно п. 8 Страт. экол. безоп., 19% сточных вод сбрасывается в водные объекты без очистки, 70% – недостаточно очищенными и только 11% – очищенными до установленных нормативов допустимых сбросов. Сброс неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод является причиной загрязнения Волги, накопления в донных отложениях загрязняющих веществ, деградации водных экосистем.

**Содержание** проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» соответствует как федеральной, так и региональной составляющей национального проекта «Экология», в котором предусмотрены в том числе федеральная программа «Оздоровление Волги», федеральная программа «Чистая страна», федеральная программа «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» и федеральная программа «Сохранение лесов» (воспроизводство лесов на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений).

Уникальность проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» состоит в отсутствии аналогов такого рода многокомпонентного правового исследования. Представлено многообразие связей как по субъектному, так и по объектному составу.

В действующем нормативном регулировании отсутствует правовая модель взаимодействия равноуровневых субъектов, участвующих в использовании и охране природных ресурсов Волжского региона и каспийских экосистем. К таким субъектам относятся: (1) международные и межгосударственные организации, (2) органы государственной власти Азербайджана, (3) органы государственной власти Ирана, (4) органы государственной власти Казахстана, (5) органы государственной власти Туркменистана, (6) органы государственной власти РФ, (7) органы государственной власти субъектов РФ, образующих Волжский регион, (8) органы местного самоуправления всех прикаспийских государств, (9) многообразие хозяйствующих субъектов, (10) общественные экологические организации, (11) волонтеры экологических движений, (12) физические лица. Указанное многообразие субъектов взаимодействует в виде нейронной сети, которую сложно даже визуализировать и представить в виде картинки.

В то же время выработанный организационно-правовой механизм противодействия экологическим вызовам в условиях пространственного развития Волжского региона и каспийских экосистем, возможно, будет применяться для пространственного развития других территорий, на которых располагаются трансграничные водные и иные природные объекты. Существуют научные труды, включая диссертационные исследования, отдельно по федеральному, региональному и местному экологическому управлению. Однако междисциплинарного

исследования международного, межрегионального и межмуниципального взаимодействия в совокупности не проводилось.

**Цифровизация** проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» соответствует отдельному направлению государственной политики. Цифровизация выражается в использовании электронного международного, межрегионального, межмуниципального взаимодействия в соответствующем организационно-правовом механизме. Требуется проработка проблем применения федеральных государственных информационных систем территориального планирования и информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (сложность доступа, трудность в использовании файлов с различным расширением и одним и тем же названием и т. д.), а также создание и внедрение информационных систем пространственного развития Волжского региона и каспийских экосистем.

В настоящее время ведется работа по улучшению федеральной государственной информационной системы территориального планирования. Например, совсем недавно появилась возможность подгружать в геоинформационную систему файлы в виде карт и проводить аналитику документов территориального планирования.

**Сетевая связь** проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» представлена на всех уровнях, включая международную составляющую. На международном уровне проект обеспечит решение соответствующих правовых проблем посредством взаимодействия национального и международного законодательства в области трансграничного переноса загрязняющих веществ из Волжского бассейна в Каспийское море.

Дружественные отношения налажены с Бакинским университетом (Азербайджан), а именно с кафедрой международного публичного права. Тема докторской диссертации заведующего кафедрой, доктора юридических наук, профессора Рустама Фахраддина Оглы Мамедова «Международно-правовой статус Каспийского моря (проблемы теории и практики)» полностью соответствует профилю проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий». Профессор Юридического факультета КФУ, доктор юридических наук Револь Миргалимович Валеев, главный редактор учебника «Международное экологическое право» (2012, 2020 гг.), подготовленного совместно с коллегами из Бакинского университета, является членом диссертационного совета в названном университете.

С представителями Казахстана и Ирана, занимающимися правовой охраной водных объектов, идут переговоры об их участии в проекте. К сожалению, пока возникла неопределенность с представителем науки экологического права из Туркменистана. Однако работа в этом направлении не прекращается.

Сетевая связь на федеральном уровне представлена крепкими научными контактами с Институтом государства и права РАН, Московским государственным университетом им. М.В. Ломоносова, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗИСП при Правительстве РФ), Московским государственным юридическим университетом им. О.Е. Кутафина (МГЮА) и другими вузами. Работы сотрудников кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Юридического факультета КФУ ежегодно публикуются в «Журнале российского права» (ИЗИСП при Правительстве РФ), журнале «Экологическое право» (МГУ им. М.В. Ломоносова), журнале

«Труды Института государства и права РАН», журнале “Lex russica” (МГЮА), журнале «Актуальные проблемы российского права» (МГЮА).

Часто московские коллеги привлекают ученых КФУ как специалистов по экологическому праву. Сотрудники кафедры в качестве представителей ведущей организации, официальных оппонентов готовят отзывы на диссертационные исследования, выполненные на базе указанных выше московских научно-исследовательских и образовательных учреждений.

Сетевая связь на межрегиональном уровне представлена крепкими партнерскими отношениями с ведущими вузами Волго-Камского и Волго-Уральского макрорегионов. Согласно Приложению № 2 к Стратегии пространственного развития на период до 2025 года, Волго-Камский макрорегион включает Республику Марий Эл, Республику Мордовия, Республику Татарстан, Удмуртскую Республику, Чувашскую Республику, Пермский край, Кировскую и Нижегородскую области. В Волго-Уральский макрорегион входят Республика Башкортостан, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области.

Сетевая связь внутри КФУ обеспечивает междисциплинарность исследования. В проекте примут участие ученые не только Юридического факультета, но и Института экологии и природопользования, Института управления, экономики и финансов КФУ.

**Содержание** проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» представлено четырьмя основными блоками.

1. Международное, межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие в рамках организационно-правового механизма противодействия экологическим вызовам в отношении водных объектов каспийских экосистем и рыбоводства.

2. Межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие в рамках организационно-правового механизма противодействия экологическим вызовам в отношении земельных и лесных ресурсов на территории Волжского региона и прикаспийских экосистем.

3. Международное, межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие в рамках организационно-правового механизма противодействия экологическим вызовам при обращении с отходами на территории Волжского региона и каспийских экосистем (особенно пластиковое и микропластиковое загрязнение).

4. Межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие в рамках пространственного развития Волжского региона и прикаспийских экосистем.

Проект носит долгосрочный характер. Его реализация определена периодом 2021–2025 гг. Назовем некоторые запланированные результаты реализации проекта: (1) обоснование создания Межрегионального экспертного или научно-консультационного совета по возрождению биоресурсов р. Волги; (2) обоснование создания Фонда возрождения биологических ресурсов р. Волги; (3) разработанный проект соглашения о конвергенции правовых систем России, Азербайджана, Ирана, Казахстана и Туркменистана для противодействия экологическим вызовам в условиях пространственного развития Волжского региона и каспийских экосистем; (4) одна грантовая заявка на проведение научного фундаментального исследования; (5) одна коллективная монография и другие результаты.

Заведующий кафедрой конституционного и административного права Юридического факультета КФУ, кандидат юридических наук, доцент Евгений Батырович



Султанов в рамках проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» оценил перспективы межмуниципального взаимодействия в условиях экологических вызовов на территории Волжского региона.

Конституция и все законодательство РФ заложили модель разделения властей, а также модель разграничения предметов ведения и полномочий. Идея разделения государственной и муниципальной власти нанесла и наносит непоправимый ущерб всей вертикали управления в России. Концепция взаимодействия властей начинает понемногу «пробивать брешь» в теории разделения властей, таящей в себе различные угрозы.

Недавние поправки в Конституцию РФ закрепили термин «единство публичной власти», что свидетельствует об обозначении в Основном законе страны принципа взаимодействия властей. РФ с точки зрения взаимодействия властей – самый передовой субъект РФ. Подобная идея «единства публичной власти» – не новая, она консервативная. В свое время Минтимер Шарипович Шаймиев сказал, что не стоит торопиться переходить от органов государственной власти к местному самоуправлению, потому что пока к такой модели управления не готовы. В Татарстане существовала модель встроенности местных органов государственной власти в систему государственной власти субъекта РФ. РФ самой последней перешла к применению Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в полном объеме. Даже после вступления в силу указанного закона М.Ш. Шаймиев продолжал настаивать на ответственности всех уровней власти за решение вопросов местного значения и за обеспечение интересов местного значения.

В связи с появлением в Конституции РФ понятия «единство публичной власти» на уровне ассоциаций муниципальных образований возникла идея разработки концепции закона о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также последующего доведения ее до Государственного Совета РФ. Подобного рода законы ранее не принимались, а подзаконных нормативных правовых актов крайне мало, и они носят узкоспециальный характер. В них речь идет либо об информационном взаимодействии различных уровней власти, либо о взаимодействии специализированных органов государственной власти с органами местного самоуправления по тем или иным вопросам. На концептуальном уровне проблемы взаимодействия разных уровней власти, взаимодействия внутри органов государственной власти субъектов РФ, взаимодействия между органами местного самоуправления пока не получили своего развития.

В рамках проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» следует отработать механизм взаимодействия по противодействию экологическим вызовам. Необходимо определить области, по которым такое взаимодействие нужно осуществлять в первую очередь, наметить субъектов и вопросы взаимодействия. С одной стороны, должно быть разграничение предметов ведения и полномочий по вопросам взаимодействия властей, а с другой – требуется четкое понимание форм и методов взаимодействия, показателей эффективности решения соответствующих вопросов.

Существует международный опыт сотрудничества по охране и использованию европейских транснациональных рек, опыт межгосударственного взаимодей-

ствия по водным ресурсам. Известен американский опыт взаимодействия властей, когда на реках убрали все каскады и отказались от гидроэлектростанций.

В механизме взаимодействия властей в России должно быть заложено правильное понимание функций прогнозирования, планирования, организации, регулирования, стимулирования, координации, контроля. Если каждый раз из системы выдергивать только конкретную функцию, то на выходе ничего не получится.

Обычно, когда есть перечень субъектов, не отталкиваются от объекта, функций, результата взаимодействия властей, а исходят лишь из того, как надо взаимодействовать. Когда определены выполняемая функция, результаты, которые намечено достигнуть, тогда становится понятно, хватает ли системы существующих субъектов или требуются дополнительные государственные либо муниципальные органы, институты, организации и т. д. Следовательно, во главу угла необходимо ставить объект взаимодействия властей. Тогда становится понятной целесообразность создания новых управленческих структур, межмуниципальных объединений, необходимость заключения соглашений и договоров.

В рамках проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» постараемся дать ответы на поставленные вопросы.

Заведующий кафедрой природообустройства и водопользования Института управления, экономики и финансов КФУ, доктор биологических наук, профессор Нафиса Мансуровна Мингазова рассказала о состоянии Куйбышевского водохранилища в Татарстане в свете мероприятий федеральной программы «Оздоровление Волги» (доклад подготовлен в соавторстве со старшим специалистом 3 разряда ЦТУ Министерства экологии и природных ресурсов РТ Айгуль Рамилевой Гарифуллиной).

В РТ по представленной Министерством экологии и природных ресурсов РТ информации эксплуатируется 181 очистное сооружение. Многие системы водоотведения были созданы в 70–80-е годы XX в., поэтому имеют высокий процент износа, работают неудовлетворительно и продолжают сбрасывать в водные объекты не соответствующие нормативам сточные воды.

В рамках реализации федерального проекта «Оздоровление Волги» на 2020 г. количество сбрасываемых сточных вод по сравнению с 2019 г. сократилось на 9.67 млн м<sup>3</sup>. На сегодняшний день из 26 мероприятий по реконструкции и строительству очистных сооружений, включенных в федеральную программу, осуществлена половина – реконструированы (построены) 13 очистных сооружений канализации.

По данным на 2017 г. к наиболее опасным предприятиям на территории РТ относятся:

- 10 объектов I категории с высокой степенью риска, включая биологические очистные сооружения и иловые поля МУП «Водоканал» г. Казани;
- 5 объектов II категории со значительной степенью риска;
- 6 объектов III категории со средней степенью риска.

До сих пор нерешенной остается проблема очистки ливневых вод г. Казани. Из 21 выпуска ливневых вод только один оптимизирован по федеральной программе.

Цель настоящего исследования – оценка эффективности работы очистных сооружений РТ в рамках осуществления федеральной программы «Оздоровление Волги», а также их воздействия на воды Куйбышевского водохранилища.

Для достижения цели были поставлены следующие задачи:

- сбор и анализ данных по количеству очистных сооружений, их эффективности на территории РТ;
- проведение анализа качества природной воды, определение приоритетных загрязняющих веществ, поступающих в Куйбышевское водохранилище, в том числе в районе сброса сточных вод;
- расчет индекса загрязнения Куйбышевского водохранилища по результатам количественного анализа природной воды, выполненного по заданию Министерства экологии и природных ресурсов РТ;
- расчет экологического ущерба, причиненного Куйбышевскому водохранилищу при сбросе сточных вод по действующей методике;
- определение дополнительных мероприятий по экореабилитации Куйбышевского водохранилища.

Объектом исследования является качество воды Куйбышевского водохранилища, в том числе в местах сбросов сточных вод с очистных сооружений.

Материалами для исследования послужили литературные сведения, фоновые показатели, а также данные отбора проб природной воды для количественного анализа (по заданию Министерства экологии и природных ресурсов РТ) на мониторинговых точках Куйбышевского водохранилища и навигации. Пробы отбирались в периоды с мая по октябрь в 2018–2020 гг. в створах (1) выше г. Казани, (2) в районе г. Казани и (3) ниже г. Казани.

1. В местах исследования Куйбышевского водохранилища выше 1 км от водозабора в 2018–2020 гг. (вода, которая идет после г. Волжска, Зеленодольска, из соседних субъектов РФ в сторону г. Казани) зафиксировано превышение ПДК загрязняющих веществ в 2–100 раз. Наблюдалось превышение ПДК по железу в 30 раз, по марганцу – в 100 раз, по меди – в 6 раз, по нефтепродуктам – в 50 раз, по нитритам – в 15 раз.

2. В местах исследования правого берега Куйбышевского водохранилища в створе выше г. Зеленодольска в 2019–2020 гг. фиксировались показатели превышения ПДК загрязняющих веществ в 1.5–15 раз.

3. В местах исследования Куйбышевского водохранилища на 4.7 км ниже г. Казани в 2018–2020 гг. наблюдалось превышение ПДК загрязняющих веществ в 2–10 раз, что почти соответствует фоновым показателям для многих вод РТ.

Таким образом видно, что ниже г. Казани ситуация по качеству воды в реке улучшается. По ряду химических показателей вообще не происходит превышения ПДК за три года их суммирования в сезонной динамике. Аналогично улучшение качества воды фиксируется в районе д. Кызыл-Байрак, где наблюдается превышение ПДК части загрязняющих веществ всего в 2–3 раза или вообще отсутствуют превышения ПДК по некоторым загрязняющим веществам.

Расчет размера вреда, причиненного Куйбышевскому водохранилищу за 2018–2020 гг., производился в районе расположения городских очистных сооружений на основании Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утв. Приказом Минприроды России от 13 апреля 2009 г. № 87 (в ред. от 26 августа 2015 г.). При эксплуатации городских биологических очистных сооружений МУП «Водоканал»

г. Казани общий размер вреда, нанесенный Куйбышевскому водохранилищу за 55 дней, составил:

- в 2018 г. – 77 126 10 руб.;
- в 2019 г. – 41 342 65.5 руб.;
- в 2020 г. – 19 419 35 руб.

Динамика общего размера вреда, причиненного Куйбышевскому водохранилищу, свидетельствует об улучшении качества воды и снижении размера ущерба в местах расположения городских очистных сооружений в связи с их реконструкцией. Следовательно, можно говорить об улучшении качества очистки сточных вод в рамках федеральной программы.

При оценке изменчивости индекса загрязненности Куйбышевского водохранилища за 2018–2020 гг. по шести загрязняющим веществам видно, что в 2018 и 2020 гг. вода относилась к третьему классу качества – «умеренно загрязненная». В 2019 г. класс качества воды немного изменился в сторону улучшения (снижение класса качества воды). Приведенные показатели являются отражением проделанных работ, в том числе по реконструкции очистных сооружений.

Однако полученные результаты касаются только поверхностных слоев воды Куйбышевского водохранилища. В нижних слоях ситуация всегда намного хуже. Поскольку в водохранилищах загрязняющие вещества аккумулируются, обязательно нужно (1) изучать придонные слои, (2) анализировать биологические показатели. Исследования по донным отложениям, донным организмам, биологическим показателям качества воды Куйбышевского водохранилища ведутся экспедицией в рамках организованного Русским географическим обществом межрегионального проекта «Плавучий университет Волжского бассейна», в котором КФУ принимает участие уже второй год. Исследования по бентосу и зоопланктону Куйбышевского водохранилища свидетельствуют о том, что придонные слои воды и слой воды около донных отложений относятся к категории загрязненных, а местами даже грязных вод.

Н.М. Мингазова представила также предложения по улучшению качества воды Куйбышевского водохранилища:

– лесовосстановление в прибрежной полосе Куйбышевского водохранилища. Посадка леса на безлесных участках задерживает 90–95% взвешенных, биогенных и органических веществ с поверхностных стоков, что позволяет защищать водные объекты от загрязнений;

– экореабилитация отдельных участков Куйбышевского водохранилища, а именно тех, которые максимально подвергались антропогенному воздействию на протяжении длительного времени (места сброса сточных вод с очистных сооружений и пр.).

Татарский природоохранный межрайонный прокурор, старший советник юстиции Ильсур Ирекович Гильмутдинов поделился практическим опытом работы при взаимодействии правоохранительных и уполномоченных надзорных органов в сфере охраны и защиты водных объектов.

Прошли ли водные объекты рубеж самоочищения? Колоссальное количество сине-зеленых водорослей – показатель неблагополучности водного объекта. К сожалению, сине-зеленые водоросли всё больше появляются в тех водоемах РТ, где раньше вообще не фиксировались.

По искам, поданным Татарской природоохранной межрайонной прокуратурой, за последние два года построено более десяти очистных сооружений. Отмеченный результат удалось достичь благодаря совместной работе с Министерством экологии и природных ресурсов РТ. По искам прокуратуры продолжается строительство крупных очистных сооружений. Например, в г. Альметьевске на такие цели было выделено 1.5 млрд руб. из федерального бюджета.

Началась рекультивация иловых полей очистных сооружений, занимающих 120 га водоохраной зоны Куйбышевского водохранилища, после затянувшихся почти на 1.5 года судебных разбирательств с ответчиками – исполкомом и МУП «Водоканал» г. Казани. Указанный положительный результат был получен благодаря слаженным усилиям прокуратуры и Росприроднадзора.

Очистные сооружения строятся и реконструируются. Однако и после реконструкции некоторых очистных сооружений (например, АО «Альметьевск-Водоканал», АО «Бугульма-Водоканал») анализы проб воды свидетельствуют о том, что не произошло улучшения ее качества. Дело в том, что в процессе строительства или реконструкции очистных сооружений не участвует наука. Отсутствует должное предпроектное исследование, не проводятся геологические изыскания, в том числе и при строительстве водозаборных скважин, а не только очистных сооружений. К сожалению, для разных с позиции промышленной мощности территорий применяется унифицированный проект строительства и реконструкции очистных сооружений. Между тем система очистки воды для г. Альметьевска с его крупным промышленным узлом должна отличаться от таковой, например, для с. Муслюмово, где нет ни одного промышленного предприятия. Поэтому указанные научные исследования целесообразно проводить для каждой местности, где предполагается строительство или реконструкция очистных сооружений.

Задача круглого стола, задача проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» – поставить проблему и предложить ее решение. Необходимо, чтобы траты, в том числе и из федерального бюджета, в рамках национального проекта «Экология» (на очистные сооружения, на ликвидацию диффузных стоков), привели к положительному результату, чтобы Волга действительно стала чище.

Доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент Елена Александровна Сухова выступила в онлайн-режиме с темой «Особенности правового обеспечения экологической безопасности на территории Волжского региона» (доклад подготовлен в соавторстве с профессором той же кафедры, кандидатом юридических наук, доцентом Еленой Николаевной Абаниной).

В большинстве субъектов РФ, входящих в ПФО, отсутствуют собственные региональные законы об обеспечении экологической безопасности. В двух субъектах такие законы приняты, но они в основном дублируют нормы федерального законодательства и не учитывают региональные особенности. Согласно Конституции РФ, обеспечение экологической безопасности является предметом совместного ведения РФ и ее субъектов, что предполагает совместное нормотворчество. Каким образом субъектам РФ регулировать собственные особенности в региональных законах?

Заметим, что существует определенная специфика экологической безопасности для ПФО. Индикаторы экологической безопасности перечислены в Страт.

экол. безоп. Наиболее показательными для характеристики состояния экологической безопасности в ПФО являются следующие пять индикаторов.

1. Выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников (тыс. т). По данным федеральной службы государственной статистики, в целом ситуация улучшается. Однако наибольшее количество выбросов продолжает осуществляться в Республике Башкортостан, Оренбургской и Самарской областях. В РТ этот показатель с каждым годом пока увеличивается, что связано с ростом производства нефтехимической и топливной промышленности.

2. Доля уловленных и обезвреженных загрязняющих атмосферу веществ в общем количестве отходящих от стационарных источников загрязняющих веществ (%). Многие субъекты РФ не справляются с обезвреживанием загрязняющих атмосферу веществ. Однако имеются и лидеры по увеличению такого индикатора (то есть росту доли уловленных и обезвреженных веществ), например Пензенская область, Пермский край.

3. Сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты (млн м<sup>3</sup>). Многие субъекты РФ добились улучшения данного показателя. Тем не менее в отдельных субъектах продолжает осуществляться сброс неочищенных сточных вод в достаточно большом объеме.

4. Объем образования отходов (тыс. т). По информации из государственного доклада «О состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году» ситуация по данному показателю как по ПФО, так и по каждому субъекту РФ имеет отрицательную динамику: объемы образования отходов ежегодно увеличиваются. Самый большой объем приходится на Оренбургскую область, самый малый – на Кировскую область.

5. Затраты на охрану окружающей среды (млн руб.). С 2014 г. большая часть субъектов РФ увеличила расходы на охрану окружающей среды, хотя некоторые субъекты несколько снизили соответствующие затраты. РТ ежегодно их только увеличивает.

Несмотря на то что в целом приведенные индикаторы экологической безопасности ПФО неплохие, результаты экологического рейтинга субъектов РФ (весна 2021 г.), формируемого Общероссийской общественной организацией «Зеленый патруль», свидетельствуют о несколько ином положении дел. Достаточно высокие места (7-е и 15-е) в этом рейтинге занимают только Чувашская и Удмуртская Республики. Остальные субъекты Федерации, образующие ПФО, располагаются после 30-го, а большинство после 40-го места.

Президент РФ в ежегодных посланиях Федеральному собранию и Правительство РФ обязывают обеспечить экологическую безопасность и употребляют этот термин как самостоятельный, иногда даже вне зависимости от понятия охраны окружающей среды. Поэтому следует разрабатывать правовые механизмы не только в сфере охраны окружающей среды, но и непосредственно в сфере обеспечения экологической безопасности.

Проанализировав нормативные правовые акты субъектов РФ, в которых упоминалась экологическая безопасность, мы пришли к следующим выводам.

1. Системный подход в сфере регулирования отношений в области экологической безопасности – от идеи (концепция) до воплощения (принятие регу-

лятивных норм в виде законов) – в том или ином сочетании обнаружен только в 5 субъектах РФ, входящих в ПФО. Например, концепция и программы экологической безопасности есть в Саратовской области. Закон «Об экологической безопасности» принят только в Чувашской Республике и Нижегородской области. Экологический кодекс, стратегия (программа с разделом) экологической безопасности приняты в Республике Татарстан и Республике Башкортостан. В остальных субъектах имеются только государственные программы.

2. В сфере обеспечения экологической безопасности не разделены законодательные полномочия между РФ и ее субъектами. Большинство субъектов РФ, в том числе Волжского региона, разработали только государственные программы. Однако для эффективного обеспечения экологической безопасности необходима система нормативных правовых актов, в том числе региональные законы об обеспечении экологической безопасности.

3. В проанализированных законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ по обеспечению экологической безопасности выявлены следующие правотворческие ошибки:

– «познавательные» – в законах неверно установлены цели и предмет правового регулирования, объем полномочий органа или должностного лица субъекта РФ;

– «содержательные» – неопределенность в выборе мер обеспечения экологической безопасности, управления в сфере экологической безопасности, запоздалая корректировка устаревших норм;

– «техничко-юридические» – противоречивое или неверное использование понятий и терминов.

4. В субъектах РФ отсутствует четкое правовое понимание категории «экологическая безопасность», ее идеи, смысла, содержания, цели и задач обеспечения, а также соотношение с категорией «охрана окружающей среды».

5. Возникла необходимость в разработке и принятии Федерального закона «Об обеспечении экологической безопасности» или хотя бы модельного закона для субъектов РФ «Об обеспечении экологической безопасности» с сохранением возможности учета региональных особенностей, в том числе Волжского региона.

Заместитель руководителя Волжско-Камского межрегионального управления Росприроднадзора Лилия Ахатовна Гайнутдинова говорила о федеральном государственном экологическом надзоре по обеспечению экологической безопасности.

В настоящее время российское законодательство активно модернизируется. С 1 июля 2021 г. вступает в силу очень объемный нормативный правовой акт – Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Однако не хватает конкретизирующих новый федеральный закон подзаконных нормативных правовых актов.

Прежде всего, новое законодательство ориентируется на профилактические меры (предостережение, обсуждение правоприменительной практики, информирование, консультирование хозяйствующих субъектов). При этом профилактический визит следует считать неопределенной формой контрольно-надзорной деятельности. Можно ли на деле заменить контрольно-надзорную проверку про-

филактическим визитом? Это сделать невозможно, поскольку профилактический визит и контрольно-надзорная проверка обладают разными процедурными характеристиками (сроки, порядок действий, объем полномочий и др.).

Далее, в плановые проверки включаются предприятия и объекты, оказывающие значительное воздействие на окружающую среду. На их проверку не хватало даже 20 рабочих дней, поскольку необходимо отобрать пробы, изучить документацию, исследовать технологии, а также уделить внимание и время многим другим аспектам. Тем не менее законодатель сократил срок проведения проверки до 10 рабочих дней. Очевидно, что сокращение сроков мотивировано защитой предпринимательской деятельности. Однако с вступлением в силу данных законодательных новелл Росприроднадзор как контрольно-надзорный орган не сможет реализовывать все свои полномочия в полной мере.

Следует согласиться с научной позицией о риск-ориентированности в части необходимости проверки только предприятий с серьезным экологическим риском. Чаще всего проверяются предприятия, владеющие производственными объектами категории чрезвычайно высокого и высокого риска. Однако в правовом механизме категорирования экологического риска применительно к проводимым проверкам обнаруживается ряд недостатков.

Во-первых, к административной ответственности привлекается хозяйствующий субъект, который не поставил на учет объект негативного воздействия на окружающую среду. Однако нарушитель законодательства может заплатить штраф, но объект негативного воздействия на окружающую среду так и не поставить на учет. Росприроднадзор никаким образом не сможет проверить указанное обстоятельство, если не будет конкретного обращения граждан, что случается крайне редко.

Во-вторых, биологические очистные сооружения редко признаются объектами чрезвычайно высокого риска (ООО «Бугульма-Водоканал», МУП «Водоканал» г. Казани, АО «Альметьевск-водоканал»), которые можно проверять ежегодно. Они в основном относятся к производственным объектам среднего или умеренного риска и проверяются очень редко. Даже если после проверки подобного очистного сооружения предприятие будет привлечено к административной ответственности, то категория риска повысится только на одну ступень. Но даже при повышении категории риска такие биологические очистные сооружения никогда не будут отнесены к категориям высокого или чрезвычайно высокого риска, что сказывается на регулярности их проверок.

В-третьих, предприятия выявили лазейку в законодательстве и стали активно пользоваться ею. Дело в том, что план проверок заблаговременно размещается на сайте Генеральной прокуратуры РФ. Зная конкретную дату проверки, предприятие направляет объект на актуализацию, после чего производственный объект будущей проверки включается в другой производственный объект, который не внесен в план проверок. В актуализации производственного объекта Росприроднадзор отказать не может, поскольку законодательством не предусмотрено оснований для отказа.

Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 298-ФЗ «О внесении изменения в статью 65 Федерального закона “Об охране окружающей среды”» ст. 65 была дополнена п. 7.1, согласно которому если хотя бы один объект у предприятия



подлежит федеральному государственному экологическому надзору, то все объекты предприятия и само предприятие подвергаются федеральному государственному экологическому надзору. К сожалению, указанная норма утратила силу в результате принятия Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 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”». Норму было бы целесообразно вернуть, она была справедливой – позволяла проверять весь хозяйствующий субъект один раз. В настоящее время хозяйствующий субъект подлежит проверке несколько раз: сначала проверяется объект чрезвычайно высокого риска, на следующий год – высокого риска, через два года – значительного риска и т. д. В итоге хозяйствующий субъект подвергается проверкам каждый год.

Необходимо нормативно закрепить положение о том, что проверка юридического лица или индивидуального предпринимателя следует в отношении того объекта, который имеет более высокий риск. Например, если у предприятия есть хотя бы один объект категории чрезвычайно высокого риска, то оно проверяется ежегодно. Если самая высокая степень риска среди всех объектов – значительный риск, то всё предприятие проверяется один раз в три года. Подобный порядок будет эффективным. В настоящее же время в план проверок разрешено включать только один объект (в крайнем случае – два объекта), а не предприятие целиком.

Доцент кафедры гражданского права и процесса Юридического факультета Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарёва, кандидат юридических наук, доцент Ирина Николаевна Жочкина выступила также в онлайн-режиме с докладом «ГИС-технологии в экологии региона».

Своевременное информирование о качестве окружающей среды имеет решающее значение. Использование особых методов получения экологической информации возрастает в условиях значительного объема исходных данных, их разрозненности, размытости и труднодоступности получения. Например, очень сложно добыть сведения о фоновых показателях состояния окружающей среды.

Внедрение ГИС-технологий (геоинформационных систем) коррелирует с национальным проектом «Цифровая экономика Российской Федерации», особенно в части цифровизации государственного управления. ГИС-технологии предоставляют дополнительные возможности формирования и использования данных о состоянии окружающей среды.

В документах стратегического планирования одним из механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности обозначено развитие государственных информационных систем, которое должно обеспечиваться федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. В новой ст. 4.3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 09 марта 2021 г.) «Об охране окружающей среды» закреплены (1) требования к размещению экологической информации в открытом доступе с помощью государственных, муниципальных систем, (2) полномочия органов государственной власти по созданию и эксплуатации баз данных информационных систем в области охраны окружающей среды.

Применительно к региональному уровню ГИС-технологии в России находятся на стадии зарождения. Они доказали свою эффективность в 16 регионах. В Республике Мордовия Русское географическое общество при поддержке грантовых средств в 2018 г. разработало ГИС-проект – Геопортал Республики Мордовия, в котором 150 слоев электронных карт и баз данных, содержащих различного рода информацию по природным объектам, экологическим проблемам. С помощью указанной системы оперативно выявляют зоны экологического риска, осуществляют непрерывный экологический мониторинг, прогнозируют изменения биологической обстановки, решают задачи территориального управления.

На Геопортале РТ содержится 196 слоев электронных карт, но среди субъектов-поставщиков соответствующей информации отсутствует Министерство экологии и природных ресурсов РТ. На Геопортале Татарстана представлено очень мало сведений о природных объектах, р. Волге.

При применении ГИС-технологий необходимо не только учитывать информацию оперативного содержания (основанную на постоянных наблюдениях за состоянием окружающей среды, структурно зависящую от перманентно возникающих проблем в регионе), но и включать инвариантную информацию (статические сведения, в том числе данные о социальных, промышленных, других инфраструктурных объектах). Развитие ГИС-технологий в обозначенном направлении позволит учитывать экономические, социальные, институциональные, геополитические, природно-климатические особенности, что будет способствовать качественному решению управленческих проблем региона. Требуется и нормативное закрепление применения особых средств получения экологической информации, методическая регламентация порядка ее использования, разработка модульной структуры ГИС-технологий. Применение ГИС-технологий выведет весь механизм охраны окружающей среды на качественно новый уровень, а именно: (1) обеспечит высокую эффективность природоохранных мероприятий, (2) позволит оценивать степень экологических рисков еще на стадии принятия технологических и хозяйственных решений, (3) обеспечит обоснованное планирование размещения хозяйственных объектов, (4) наладит взаимодействие между органами государственной власти, исключив дублирование полномочий, и (5) позволит оперативно извлекать информацию, необходимую при проведении контрольно-надзорных мероприятий, при расчете вреда, причиненного водным и иным природным объектам.

Заместитель прокурора Казанской межрайонной природоохранной прокуратуры, младший советник юстиции Назим Николаевич Псардия рассказал о прокурорском надзоре за исполнением законодательства при использовании бюджетных средств, выделенных на природоохранные мероприятия, в том числе в рамках национального проекта «Экология».

По материалам проверок Казанской межрайонной природоохранной прокуратуры только за последние полтора года было возбуждено восемь уголовных дел коррупционной направленности, в том числе три уголовных дела, связанных с растратой и хищением бюджетных средств при реализации национального проекта «Экология». За период проведения проверок сформирована определенная методика выявления подобных преступлений. Налажено тесное взаимодействие с Управлением экономической безопасности и противодействия коррупции МВД

по Республике Татарстан и Управлением Федеральной службы безопасности по Республике Татарстан.

С 2019 г. ведется аналитическая работа по вопросам реализации федерального проекта «Сохранение уникальных водных объектов». Прокуратурой совместно с Управлением экономической безопасности и противодействия коррупции МВД по Республике Татарстан проведена проверка учреждения, занимающегося очисткой Куйбышевского водохранилища, которому были выделены денежные средства на очистку берегов как своими силами, так и посредством заключения договоров подряда по результатам аукциона. За лето 2019 г. учреждение совместно с подрядной организацией должны были совершить 68 выездов на берега Куйбышевского водохранилища в разные районы РТ. Выяснилось, что деятельность подрядной организации никогда не была связана с очисткой берегов, а ее директором является супруг начальницы одного из отделов указанного учреждения. В ходе наблюдений за действиями учреждения и подрядной организации сотрудники прокуратуры установили, что на места запланированной расчистки берегов фактически осуществлено не более 3 выездов из 68. В большинстве же случаев вместо того чтобы отправиться в районы РТ, работники учреждения выезжали на ближайший берег в черте г. Казани, расположенный вблизи речного порта, делали фотоснимки для отчета и подписывали акты приемки. Зафиксированные материалы были направлены в Следственный комитет Российской Федерации по Республике Татарстан, которым в 2020 г. было возбуждено уголовное дело. В отношении директора подрядной организации и его заместителя уголовное дело по ч. 4 ст. 159 Уголовного кодекса РФ (мошенничество, совершенное организованной группой либо в особо крупном размере) рассматривается в суде. Ущерб в размере 1 500 000 руб. в полном объеме возмещен. Материалы уголовного дела в отношении врио директора учреждения выделены в отдельное производство и находятся в суде на стадии рассмотрения.

В 2021 г. прокуратура совместно с МВД РФ провела проверку этого же учреждения по поводу организации в рамках национального проекта «Экология» аукциона на поставку прицепа стоимостью более 3 млн руб. для перевозки многотонного катера, используемого при осуществлении природоохранных мероприятий. Выиграла аукцион аффилированная организация. Позднее было установлено, что работники учреждения на своей же базе за символическую оплату смастерили прицеп, пытались погрузить на него катер, в результате чего прицеп сломался. Через полтора месяца был сооружен еще один прицеп, который постигла такая же участь. Однако поставка прицепа для перевозки катера была принята учреждением. По материалам проверки возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 159 Уголовного кодекса РФ, которое находится на стадии расследования.

В чем особенность методики этих успешных проверок? Фактически работа прокуратуры и оперативно-розыскные мероприятия органов МВД РФ начинались задолго до похищения денежных средств, до начала проведения аукционов. При возникновении сомнений прокуратура сразу приступала к наблюдениям.

Федеральный судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, член научно-методического совета ФАС России, член научно-консультативного совета при ТПП Саратовской области, почетный экс-

перт в сфере социально-гуманитарных наук Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына, кандидат юридических наук, доцент Татьяна Владимировна Волкова принимала участие в работе круглого стола в онлайн-режиме. Свое выступление федеральный судья посвятила судебной защите прав в сфере экологических вызовов на территории Волжского региона.

Судебная защита прав в сфере экологических вызовов на территории Волжского района подпадает под пристальное внимание Двенадцатого арбитражного апелляционного суда. В суде пересматривается большое количество дел, связанных с нарушением законодательства об использовании водных объектов Волжского бассейна, причинением экологического вреда, а также сопряженного с ним вреда другим природным ресурсам (земле, почве, недрам и др.).

В сфере использования и охраны природных ресурсов р. Волги сложилась интересная судебная практика по таким направлениям, как вылов водных биологических ресурсов, сброс сточных и талых вод, сброс и захоронение отходов производства и потребления и др. Иллюстративными являются наиболее резонансные судебные решения.

Так, Арбитражный суд Астраханской области рассмотрел иск Волго-Каспийского территориального управления Федерального агентства по рыболовству (дело № А06-440/2017) к рыболовецкой артели (колхозу) «Дельта» о взыскании в доход федерального бюджета 1 446 425 руб. в возмещение ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам в результате совершения административного правонарушения. Неверно рассчитанная сумма экологического ущерба была уменьшена истцом до 1 265 625 руб. Суд первой инстанции, удовлетворив исковые требования, не принял в качестве доказательства заключение судебной экспертизы, обосновывающее размер ущерба в размере 83 375 руб. на основании представленного ответчиком акта о пересортице без учета материалов административного дела, подтверждающих размер причиненного ущерба. Вышестоящим судом решение суда первой инстанции было оставлено без изменения. Следовательно, легальное понятие возмещения экологического вреда, а также способы установления причинно-следственной связи получают широкое толкование на уровне правоприменения.

Следует также отметить ярко выраженную специализацию экологических споров. Характер взыскания по таким спорам не совпадает с характером взыскания по спорам других категорий дел. На сложность рассмотрения судами дел о возмещении вреда, причиненного экологическим правонарушением, прямо указывает Конституционный суд РФ. В п. 3 Постановления Конституционного суда РФ от 02 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации “Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Заполярье-нефть”» говорится, что особенности экологического ущерба, прежде всего неочевидность причинно-следственных связей между негативным воздействием на природную среду и причиненным вредом, предопределяют трудность или невозможность возмещения вреда в натуре и исчисления причиненного вреда, и в силу этого – условность оценки его размера.

Хозяйствующие субъекты часто стараются уменьшить размер платы за негативное воздействие на окружающую среду на сумму произведенных затрат на природоохранные мероприятия на р. Волге. Так, МУП «Городской водоканал г. Волгограда» обратилось с заявлением в суд о признании незаконным отказа Управления Росприроднадзора по Волгоградской области в производстве корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду от сброса загрязняющих веществ в водные объекты за период 2014 г. и 1, 2 квартал 2015 г. путем ее уменьшения на величину фактически произведенных затрат на природоохранные мероприятия в размере 53 704 190.70 руб., а также в обязанности произвести такую корректировку (дело № А12-23002/2017). По рассматриваемой категории споров должны предоставляться четкие доказательства, свидетельствующие о реализации хозяйствующим субъектом природоохранных мероприятий, затраты по которым заявлены в иске. Кроме того, природоохранные мероприятия должны обязательно приводить к достигаемому экологическому эффекту в виде снижения вредного воздействия на окружающую среду. Суд отказал в удовлетворении заявленного требования, поскольку муниципальным предприятием не было предоставлено соответствующих доказательств.

Заведующий кафедрой уголовного права Юридического факультета КФУ, доктор юридических наук, профессор Мария Вячеславовна Талан посвятила свое выступление криминологическому и уголовно-правовому противодействию экологическим вызовам на территории Волжского региона.

Предупреждение экологической преступности должно основываться на пяти принципах. Первый принцип – единство межотраслевого понятийного аппарата. Второй – синтез криминологических и экологических знаний. Третий – преемственность исторического криминологического опыта (неотрицание советской криминологической доктрины, где выделялись уровни предупреждения преступности, были разработаны основные направления предупредительной деятельности). Четвертый принцип – соответствие мер предупреждения экологической преступности общей концепции устойчивого развития мирового сообщества (например, для Волжского региона должны быть использованы тенденции, которые есть в других странах, в том числе связанные со строительством водочистных сооружений, электростанций). Пятый принцип – учет экологического реализма, состоящий в выборе варианта экологического мировоззрения.

Для экологических преступлений характерна коррупционная направленность и связь с организованной профессиональной преступностью. Выделяются три группы субъектов экологических преступлений. К сожалению, сегодня говорят преимущественно о первых двух группах – руководителях предприятий, лицах, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью, государственных служащих. Однако есть еще и третья группа – это частные лица, граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, занимающиеся профессиональной экологической преступностью.

Здесь следует отметить, что особенностью современной экологической преступности является ее профессионализация, характерная и для Волжского региона. Профессиональная экологическая преступность носит транснациональный, международный характер (контрабанда водно-биологических ресурсов, загрязнение транснациональных водных объектов неудовлетворительно работающими очист-

ными сооружениями и т. д.). Например, по сведениям Федерального агентства по рыболовству примерно 2/3 выловленной рыбы, черной икры (включая Волжский регион, особенно в районе Каспия) контрабандой уходит за рубеж, что приносит убытки примерно в размере 500 млн долларов в год. Не случайно проект «ЭкоINTERВолга – Каспий» затрагивает разные страны, так как бороться с транснациональной экологической преступностью в пределах одной страны невозможно.

С позиции модернизации уголовного законодательства в сфере противодействия экологической преступности целесообразно говорить о промысле, его квалифицирующих признаках, а не просто о добыче водных биологических ресурсов. В этом направлении стоит вести законотворческую работу.

Заведующий кафедрой гражданского права и процесса Юридического факультета Марийского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент Зарина Камилевна Кондратенко выступила с докладом «Потенциал использования цифрового двойника города в условиях экологических вызовов Волжского региона: проблемы правового регулирования».

Цифровой двойник – это некий цифровой (компьютерный) прототип системы какого-либо объекта, который полностью повторяет его в цифровом пространстве. Цифровой двойник города представляет собой совокупность цифровых двойников тех объектов, которые объединяет в себе город. Цифровой двойник может создаваться по двум типам: либо технология Data Mining (система анализа данных), либо нейросеть. Сначала собираются данные с различных цифровых устройств, расположенных на определенной территории (городской округ или иное муниципальное образование). Затем они обрабатываются, анализируются для принятия управленческих решений. В последующем полученные сведения через специальные приложения и сервисы используются государственными и муниципальными органами, субъектами предпринимательской деятельности.

Получается, что цифровой двойник города – это прототип реального города, на базе которого можно анализировать «жизненные» циклы объектов, их изменения под воздействием внешних процессов. Его можно использовать для аналитики, виртуальных опытов, прогнозировать поведение отдельных субъектов, а полученные положительные результаты опытов переводить в реальность. При получении отрицательных результатов необходимо отказываться от реализации мероприятий на практике.

Полная картина изменений, происходящих в окружающей среде, позволяет существенно повысить экологическую безопасность. В г. Москве в настоящее время реализуется программа «Цифровой двойник города Москвы», разработанная Департаментом информационных технологий г. Москвы в рамках проекта «Умный город» (“Smart City”).

Технология цифрового двойника города применима к улучшению городской окружающей среды, сбору и обработке данных о технологических процессах (выбросах, сбросах загрязняющих веществ, сборе и утилизации отходов и т. д.). Она задает алгоритм сбора данных о загрязнении, нарушении качества окружающей среды. В результате появляется возможность принятия наиболее эффективных решений в управлении технологическими процессами, реализации экономического механизма природопользования.

Доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Юридического факультета КФУ, кандидат юридических наук, доцент Эльмира Фаатовна Нигматуллина выступила с докладом «Влияние концепции глобального всеобщего достояния на процесс институционализации в Волжском регионе».

Мировой тенденцией последних десятилетий является определенный сдвиг от региональной политики к глобальной. Крупными государствами выбраны следующие направления: (1) космос, (2) Арктика и (3) окружающая среда. Упор делается на пять основных индексов, которые по указанным направлениям позволяют определить уровень развития государства и региона: (1) индекс человеческого развития, (2) индекс человеческого счастья, (3) эколого-экономический индекс, (4) индекс устойчивого развития и (5) полярный индекс.

В заявленной проблеме исследования интересен в первую очередь эколого-экономический индекс, который формируется у каждого региона на основе собственных индикаторов. Первая проблема – как свести указанные показатели к единому шаблону (модели), которого на данный момент не существует?

Вторая проблема – это сотрудничество, для осуществления которого необходима экономическая заинтересованность. Сложно заставить регион войти в какое-либо международное региональное сотрудничество (Северо-Атлантический договор, Варшавский договор, Валютный фонд, Европейский союз и др.). Стороны там будут как сотрудничать, так и конкурировать. Одна из сторон подобного соглашения (экономически более сильный регион) будет доминирующей. Несмотря на глобализацию, инициатива которой исходит от международных организаций, актуальными остаются национальный вопрос, суверенитет, самоопределение, идентичность народов, что проявляется в сфере международного сотрудничества.

В рамках проекта «ЭкоINTERВолга – Каспий» предложено создать специальный межрегиональный Консультационный совет для развития исследований в области разработки (1) экологического кадастра почв, (2) стратегии по ликвидации могильников брошенных судов и развитию речной портовой инфраструктуры, (3) комплексной системы мониторинга окружающей среды.

В рамках дискуссии практическим опытом работы поделились начальник управления охраны окружающей среды Министерства экологии и природных ресурсов РТ Альберт Анатольевич Шубин, начальник управления экономики и проектной деятельности Министерства экологии и природных ресурсов РТ Ильнур Мунирович Насретдинов и ведущий специалист-эксперт отдела водных ресурсов по РТ Нижне-Волжского бассейнового водного управления Альмира Шавкатовна Данилова. Другие участники круглого стола активно участвовали в обсуждении докладов.

А.А. Шубин применительно к ГИС-технологиям пояснил, что в РТ не отсутствуют ГИС по природным объектам, просто указанные технологии размещены не на Геопортале РТ, а на сайте Министерства экологии и природных ресурсов. Там содержится отдельная ГИС «Экологическая карта Республики Татарстан», куда в режиме реального времени с автоматической станции контроля загрязнения атмосферного воздуха передается онлайн соответствующая информация и где реализован контроль за судами, добывающими ПГС в акватории водных объектов. В данной ГИС можно посмотреть места несанкционированного размещения отходов, типы и статус природоохранных мероприятий, мониторинг

рекреационных территорий и другие экологические показатели, которые представлены на карте разными условными обозначениями, разными цветами.

В число проблем, которые требуют совместного решения экологов и юристов, входят следующие.

1. Муниципалитеты в нарушение законодательства продолжают в границах установленных водоохранных зон формировать и выделять земельные участки. Целесообразно признать земли в границах водоохранных зон землями водного фонда, что автоматически сделает их федеральной собственностью и полностью лишит муниципалитеты возможности распоряжаться такими земельными участками.

2. На практике часто возникают случаи незаконного предоставления земельных участков в границах береговой полосы водных объектов в собственность физическим и юридическим лицам. С целью пресечения указанных действий необходимо закрепить исключительную федеральную собственность на земельные участки в пределах береговой полосы водных объектов.

3. Водный кодекс РФ, устанавливая водоохранные зоны для водных объектов, предусмотрел исключение для озер площадью менее 5 км<sup>2</sup>, для которых водоохранные зоны не устанавливаются. Однако такие водные объекты более подвержены антропогенному воздействию, поскольку у малых озер существенно ниже способность к самоочищению.

4. С целью снижения антропогенной нагрузки следует ставить вопрос об установлении особых ограничений для строительства, приводящего к уменьшению водосборной площади небольших озер и иных мелких водных объектов. Рост поселков сказывается и на подземном питании водных объектов по причине использования подземных вод жителями, что необходимо четко лимитировать.

И.М. Насретдинов в рамках дискуссии конкретизировал информацию о целевом использовании денежных средств, поступающих в регионы от экологических штрафов, платы за негативное воздействие на окружающую среду, налогов на добычу полезных ископаемых. В РТ такие денежные средства с 2012 г. остаются в местном бюджете. Министерство экологии и природных ресурсов РТ с каждым муниципальным образованием заключает соглашение, предметом которого является расходование поступивших денежных средств, где прописывается перечень природоохранных мероприятий, проводимых муниципальным образованием. После заключения указанных соглашений муниципальное образование ежемесячно отчитывается о потраченных на природоохранные мероприятия суммах. Приведенный механизм целевого расходования части местного бюджета действует пока только в РТ, но его можно распространить и на другие субъекты РФ.

А.Ш. Данилова пояснила, что представляемое ею структурное подразделение занимается ведением государственного водного реестра, осуществляет представление всех характеристик по имеющимся водным объектам, выдачу разрешительных документов на строительство. В рамках полномочий отдел может осуществлять контроль и проверять качество использования водного объекта только посредством ведения и выдачи документов. Важной функцией отдела является составление планов проверок целевого использования водной акватории. Объем водопользователей очень большой, всех проверить не удастся. Если выявляются какие-либо нарушения законодательства, отдел взаимодействует с прокуратурой.



В рамках дискуссии профессор Н.М. Мингазова затронула проблематику гидронамывов (создание искусственных земельных участков), используемых для строительства. На реках Волге и Казанке было осуществлено много гидронамывов, которые наносят колоссальный вред именно пресным водным объектам и в местах которых развиваются сине-зеленые водоросли. К сожалению, в Федеральном законе от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не ограничены возможные цели осуществления гидронамыва. Необходимо нормативно закрепить их закрытый перечень, разрешив его только для берегоукрепления, гидротехнического строительства (например, когда рушится мост) и иных подобных целей, а также закрепить запрет гидронамыва в целях градостроительства.

Доцент кафедры конституционного и административного права Юридического факультета КФУ, кандидат юридических наук, доцент Лейсан Миннуровна Файзрахманова в продолжение дискуссии высказала мотивированную позицию о нормативном закреплении мер финансового стимулирования предприятий (например, налоговые льготы, преференции при заключении государственных контрактов, при участии в тендерах, бюджетном кредитовании), внедряющих в производство передовые технологии, направленные на улучшение экологической ситуации на территории Волжского региона (очистные сооружения и др.).

В работе круглого стола также приняли участие: заместитель начальника Центрального территориального управления Министерства экологии и природных ресурсов РТ Анна Фаритовна Апаева (подключение по Zoom); доцент кафедры уголовного права Юридического факультета КФУ, кандидат юридических наук, доцент Станислав Игоревич Голубев; доцент кафедры уголовного права Юридического факультета КФУ, кандидат юридических наук, доцент Александра Юрьевна Боковня; доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Юридического факультета КФУ, кандидат юридических наук, доцент Сергей Марселевич Сагитов; доцент кафедры конституционного и административного права Юридического факультета КФУ, кандидат юридических наук Алсу Махмутовна Хурматуллина.

В завершение научно-практического мероприятия его участниками была принята резолюция, текст которой приведен ниже.

\* \* \*

### **РЕЗОЛЮЦИЯ**

Межрегионального научно-практического круглого стола  
«Межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие в условиях экологических вызовов на территории Волжского региона», г. Казань, 29 июня 2021 г.

**Круглый стол носил междисциплинарный характер. Участниками круглого стола обсуждены следующие вопросы.**

1. Национальные проекты, федеральные программы и роль регионов в их реализации.
2. Роль парламентов субъектов Российской Федерации в межгосударственном и межрегиональном взаимодействии по противодействию экологическим вызовам на территории Волжского региона.

3. Региональное законодательство как основа противодействия экологическим вызовам на территории Волжского региона.
4. Межмуниципальное взаимодействие в условиях экологических вызовов на территории Волжского региона.
5. О проектной деятельности, направленной на оздоровление р. Волги.
6. Особенности государственного экологического надзора и муниципального экологического контроля на территории Волжского региона.
7. Взаимодействие надзорных органов на территории Волжского региона в условиях экологических вызовов.
8. Правовые основы цифровизации развития Волжского региона в условиях экологических вызовов.
9. Судебная практика защиты прав экологических отношений в сфере охраны р. Волги.
10. Обеспечение национальной безопасности в условиях экологических вызовов мерами юридической ответственности.

**По результатам проведения круглого стола его участники обращают основное внимание на следующее.**

1. Масштабность организационно-правового механизма противодействия экологическим вызовам в условиях пространственного развития Волжского региона и каспийских экосистем обусловлена его многомерностью. Она проявляется на уровне как субъектов, так и объектов регулируемых общественных отношений. Следует обеспечить взаимодействие сложных связей между многоуровневыми субъектами, а также природными, природно-антропогенными и антропогенными объектами на территории Волжского региона и каспийских экосистем. Это возможно только при согласованной совместной работе научного сообщества и органов государственной и муниципальной властей.

2. В большинстве субъектов Российской Федерации ПФО нет собственных законов об обеспечении экологической безопасности, либо они лишь дублируют основные положения федерального законодательства, практически не учитывая специфические особенности. Предложены пути решения указанной проблемы: (1) разработка модельного закона для субъектов Российской Федерации «Об обеспечении экологической безопасности» в качестве инструмента совершенствования правовых актов и гармонизации всей системы регионального законодательства. Целью модельного закона должна стать нормативная ориентация правового регулирования отношений в сфере обеспечения экологической безопасности с сохранением возможности учета региональных особенностей; (2) рост инвестиций в экологическую безопасность ПФО; (3) повышение эффективности деятельности региональных органов власти, активности менеджмента и стимулирование развития бизнеса, заинтересованного в противодействии угрозам экологической безопасности.

3. Формирование цифровой экономики как дополнительной основы развития общества способствует созданию новых цифровых инструментов, которые могут быть использованы для решения различных экологических проблем. Одним из таких цифровых инструментов является цифровой двойник. Цифровой двойник города – это прототип реального города, на базе которого анализируются «жизненные» циклы объекта, его реакция на возможные изменения и внешние воздействия. Цифровой двойник города позволяет проводить аналитику, ставить виртуальные опыты, получать информацию и прогнозировать поведение отдельных субъектов. Он также поможет синхронизировать различные внутренние структуры города: водоснабжение, электрификацию, газификацию, загруженность дорог, услуги здравоохранения и образования, экологическую обстановку. Технология цифрового двойника применима к улучшению качества окружающей среды и в сфере сбора данных о технологических процессах, выбросах, сбросах загрязняющих веществ и утилизации отходов. Наличие наиболее полной информации об изменениях, происходящих в окружающей среде, позволит повысить экологическую безопасность.

4. В целях повышения качества проведения надзорных мероприятий в области противодействия экологическим вызовам необходимо: (1) увеличить сроки документарной и выездной проверок, которые с 1 июля 2021 г. будут сокращены до 10 рабочих дней; (2) в системе правовых норм о профилактическом визите как новой форме надзорного мероприятия расширить перечень осуществляемых надзорных действий; (3) восстановить в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) «Об охране окружающей среды» законоположение, согласно которому если хотя бы один объект у предприятия подлежит федеральному государственному экологическому надзору, то все объекты предприятия и само предприятие подвергаются федеральному государственному экологическому надзору; (4) нормативно закрепить положение о том, что проверка юридического лица или индивидуального предпринимателя следует по тому объекту, который имеет более высокий риск.

5. Органам государственной власти и местного самоуправления при проверках фактического исполнения контрактов, принятии работ в рамках национального проекта «Экология» следует не ограничиваться только документальным подтверждением выполненных работ, а проверять реализацию технического задания с выездом на объект.

6. С целью отражения эффективности внедрения мероприятий по федеральной программе «Оздоровление Волги» учеными КФУ проведены исследования качества воды Куйбышевского водохранилища в пределах Республики Татарстан в 2018–2020 гг. Выявлено, что качество воды после реконструкции городских очистных сооружений г. Казани несколько улучшилось, ущерб от загрязнения уменьшился. В то же время отмечается загрязнение придонных слоев, накопление загрязняющих веществ в донных отложениях, низкое биоразнообразие бентоса. Рекомендуется внести в федеральный проект «Оздоровление Волги» дополнительные мероприятия: лесовосстановление по берегам, экореабилитация отдельных загрязненных участков, запрет на застройку водоохраных зон. Также рекомендуется внести изменения в Федеральный закон № 246-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности...» в части запрета создания искусственных земельных участков (ИЗУ) посредством гидронамывов и отсыпок на пресных водных объектах для целей градостроительства ввиду их высокой опасности для пресных водных объектов. Уточнение, для каких стратегических целей возможно создание ИЗУ (морские порты, берегоукрепление, укрепление опор мостов), и запрет их создания в целях градостроительства и строительства жилья на пресных водах помогут сохранить величайший по ценности ресурс планеты – пресные воды.

7. На экологической ситуации сказываются результаты деятельности множества хозяйствующих субъектов, различных отраслей промышленности и аграрного сектора экономики, поэтому актуальной задачей является координация их усилий по охране окружающей среды. Применительно к предупреждению экологических правонарушений органам государственного экологического надзора и правоохранительным органам следует обеспечить особый контроль за выполнением мероприятий в рамках национального проекта «Экология», активнее осуществлять взаимобмен информацией о проводимых проверках, организовывать совместные проверочные мероприятия.

8. Общие и специальные меры предупреждения экологической преступности напрямую связаны с действиями социальных процессов в сфере взаимодействия общества и природы. Именно на микроуровне формируются правомерное экологическое сознание и поведение, законность и правопорядок в экологических отношениях, требуются более масштабное экологическое просвещение и вовлечение населения в природоохранные мероприятия, акции и проекты.

9. Государство должно всячески поощрять осуществляемую в законных формах общественную активность по охране природных богатств, защите окружающей среды (общественные объединения, международные неправительственные организации экологического

профиля, известное во всем мире движение «зеленых» и т. д.), строго взыскивать с тех должностных лиц, которые препятствуют деятельности негосударственных объединений и организаций экологической направленности, информировать заинтересованные стороны, общественные организации, гражданское общество о развитии национальных проектов и федеральных программ по противодействию экологическим вызовам.

10. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке нормативных правовых актов следует предусмотреть меры финансового стимулирования (например, снижение налоговой нагрузки, льготное кредитование и т. п.) предприятий, активно внедряющих в свою производственную деятельность передовые технологии, направленные на улучшение экологической ситуации.

11. Надзорным органам рекомендовать проводить анализ и обобщение судебной и правоохранительной практики в области противодействия экологическим вызовам на территории Волжского региона по охране р. Волги.

12. Развивать взаимодействие кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса, кафедры конституционного и административного права Юридического факультета КФУ с Республиканским общественным движением «Татарстан – новый век» («Татарстан – яңа гасыр») по организации и проведению природоохранных мероприятий, организации экологического просвещения населения, в том числе детей и молодежи Республики Татарстан.

13. Разместить материалы круглого стола на официальном сайте Юридического факультета КФУ и опубликовать в научно-практическом издании.

Принята участниками круглого стола 29 июня 2021 г.

Поступила в редакцию  
21.03.2022

---

**Сафин Завдат Файзрахманович**, доктор юридических наук, заведующий кафедрой экологического, трудового права и гражданского процесса

Казанский (Приволжский) федеральный университет  
ул. Кремлёвская, д. 18, г. Казань, 420008, Россия  
E-mail: [zsafin56@gmail.com](mailto:zsafin56@gmail.com)

**Хамаев Азат Киямович**, Председатель Комитета Государственного Совета Республики Татарстан по экологии, природопользованию, агропромышленной и продовольственной политике

Государственный Совет Республики Татарстан  
пл. Свободы, д. 1, г. Казань, 420060, Россия  
E-mail: [ecolog.gsrt@tatar.ru](mailto:ecolog.gsrt@tatar.ru)

**Тарханова Алсу Абдрахмановна**, кандидат юридических наук, депутат Государственного Совета Республики Татарстан по законности и правопорядку

Государственный Совет Республики Татарстан  
пл. Свободы, д. 1, г. Казань, 420060, Россия  
E-mail: [Tarkhanovaaa@yandex.ru](mailto:Tarkhanovaaa@yandex.ru)

**Султанов Евгений Батырович**, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой конституционного и административного права

Казанский (Приволжский) федеральный университет  
ул. Кремлёвская, д. 18, г. Казань, 420008, Россия  
E-mail: [sultanov2007@yandex.ru](mailto:sultanov2007@yandex.ru)

**Лулева Елена Викторовна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса, ведущий научный сотрудник научно-образовательного центра прав человека, международного права и проблем интеграции

Казанский (Приволжский) федеральный университет  
ул. Кремлёвская, д. 18, г. Казань, 420008, Россия  
E-mail: [vilisa\\_vilisa@mail.ru](mailto:vilisa_vilisa@mail.ru)

**A Review of the Interregional Scientific  
and Practical Round-Table Discussion “Interregional  
and Intermunicipal Collaboration under the Conditions  
of Environmental Challenges in the Volga Region”**

Z.F. Safin<sup>a\*</sup>, A.K. Khamaev<sup>b\*\*</sup>, A.A. Tarkhanova<sup>b\*\*\*</sup>, E.B. Sultanov<sup>a\*\*\*\*</sup>, E.V. Luneva<sup>a\*\*\*\*\*</sup>

<sup>a</sup>Kazan Federal University, Kazan, 420008 Russia

<sup>b</sup>State Council of the Republic of Tatarstan, Kazan, 420060 Russia

E-mail: \*zsafin56@gmail.com ru, \*\*ecolog.gsr@tatar.ru, \*\*\*Tarkhanovaaa@yandex.ru,  
\*\*\*\*sultanov2007@yandex.ru, \*\*\*\*\*vilisa\_vilisa@mail.ru

Received March 21, 2022

**Abstract**

This review summarizes the keynote speeches and some presentations on specific problems delivered by the participants of the interregional scientific and practical round-table discussion “Interregional and Intermunicipal Collaboration under the Conditions of Environmental Challenges in the Volga Region” held on June 29, 2021 at Kazan Federal University. The event was attended by representatives of the local government authorities of the Republic of Tatarstan that are directly working on ensuring the environmental safety, as well as by legal scholars and applied researchers of the Volga Federal District. Based on the exchange of views, the Law Department of Kazan Federal University drafted and presented its interdisciplinary project “An organizational and legal mechanism of tackling ecological challenges under the conditions of spatial development of the Volga region and the Caspian ecosystems: Convergence and divergence of the legal systems of Russia, Azerbaijan, Iran, Kazakhstan, and Turkmenistan (EcoINTERVolga–Caspian)”. The article ends with a resolution adopted as a follow-up of the fruitful joint work of all participants.

**Keywords:** Volga River, Volga Federal District, water biological resources, interaction of authorities, unity of public authorities, environmental security, state ecological control, environmental risk, GIS technologies, environmental crime

*Для цитирования:* Сафин З.Ф., Хамаев А.К., Тарханова А.А., Султанов Е.Б., Лунева Е.В. Обзор межрегионального научно-практического круглого стола «Межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие в условиях экологических вызовов на территории Волжского региона» // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2022. – Т. 164, кн. 4. – С. 33–61. – doi: 10.26907/2541-7738.2022.4.33-61.

*For citation:* Safin Z.F., Khamayev A.K., Tarkhanova A.A., Sultanov E.B., Luneva E.V. A review of the interregional scientific and practical round table “Interregional and Intermunicipal Collaboration under the Conditions of Environmental Challenges in the Volga Region”. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2022, vol. 164, no. 4, pp. 33–61. doi: 10.26907/2541-7738.2022.4.33-61. (In Russian)