

Дата поступления рукописи в редакцию: 09.02.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 10.03.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-2-128-132

ВОЕВОДИН Ярослав Андреевич,
аспирант,
Севастопольский государственный университет,
e-mail: vovodiin@yandex.ru

Научный руководитель:
ЛОЗО Вячеслав Иванович,
доктор юридических наук, профессор,
Севастопольский государственный университет,
e-mail: lvi.hc12@gmail.com

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ВОД В РОССИИ

Аннотация. Актуальность исследования обусловлена необходимостью совершенствования государственного управления охраной водных ресурсов в условиях возрастания антропогенной нагрузки. Рассматриваются основные этапы формирования системы органов государственного управления охраной вод в России. Установлено, что в советский период была сформирована институционально устойчивая модель, основанная на концентрации водохозяйственных и водоохраных полномочий и бассейновой организации управления. Сделан вывод о том, что сложившиеся условия требуют построения соответствующей экологической политики с доминантой восстановления природного потенциала, экологического оздоровления водных бассейнов и законодательного подчинения этому хозяйственной, коммерческой и инвестиционной деятельности.

Ключевые слова: охрана вод; водное законодательство; история водного законодательства; государственные органы; органы охраны вод; водные ресурсы; Центрводохран; бассейновый принцип; ВК РФ.

VOEVODIN Yaroslav Andreevich,
graduate student Sevastopol State University

Scientific supervisor:
LOZO Vyacheslav Ivanovich,
Doctor of Law, Professor,
Sevastopol State University

HISTORICAL EXPERIENCE IN THE FORMATION OF THE SYSTEM OF STATE MANAGEMENT OF WATER PROTECTION IN RUSSIA

Annotation. The relevance of the research is determined by the need to improve state management of water protection under conditions of increasing anthropogenic pressure on water resources. The main stages of the formation of the system of state authorities responsible for water protection in Russia are examined. It is established that during the Soviet period an institutionally stable model was formed, based on the concentration of water management and water protection powers and the basin-based organization of management. The conclusion is made that the existing conditions require the development of an appropriate environmental policy focused on the restoration of natural potential, ecological rehabilitation of water basins, and the legislative subordination of economic, commercial, and investment activities to these objectives.

Key words: water protection; water legislation; history of water legislation; state bodies; water protection authorities; water resources; Tsentrovodokhran; basin principle; Water Code of the Russian Federation.

В начале XXI века проблема использования и охраны водных ресурсов приобретает особую актуальность в условиях роста антропогенной нагрузки на водные объекты. Несмотря на значительный объем текущих возобновляемых водных ресурсов в Российской Федерации (около 4565 км³), при сохранении существующего уровня правовой охраны вод и сложившейся практики водопользования к 2035 году в ряде регионов страны ожидается дефицит воды [3]. Особую актуальность исследование исторических моделей построения государственного управления охраной вод приобретает в условиях сложных природно-техногенных процессов вследствие перегруженности и нерациональной структуры производства и природопользования; загрязнения сточными водами больших и малых рек как результата несбалансированности и недальновидности в хозяйствовании; подтопления значительных территорий вследствие нерационального гидротехнического строительства и мелиорации; региональных наводнений, связанных с климатическими изменениями.

Обращение к историко-правовому анализу развития органов управления водным хозяйством и охраной вод имеет значение не только для реконструкции этапов становления водоохранной системы, но и для оценки преемственности и эффективности современных моделей государственного управления.

Отдельные аспекты правового регулирования водных отношений и охраны вод получили освещение в трудах О. С. Колбасова, Л. И. Дембо, М. М. Бринчука, Н. Г. Жаворонковой, Б. А. Воронина и др., однако основное внимание традиционно уделялось анализу нормативного содержания водного и экологического законодательства, тогда как система государственных органов управления водным хозяйством и охраной вод рассматривалась преимущественно фрагментарно. Рассмотрение динамики институционального развития позволяет выявить особенности формирования правового статуса указанных органов, изменения объема и характера их компетенции, а также определить место водоохранной функции в системе государственного управления.

Формирование системы началось в условиях переформатирования предшествующих административных структур и необходимости установления новых принципов взаимодействия общества с природной средой. Как отмечает Е.А. Абрамова, «одной из проблем новой власти было в том, что она не могла опираться на ранее существовавшие структуры управления, а новые не были созданы» [1, с. 8]. Несомненно, перед советским государством стояла задача создания качественно иной системы управления национализированными водными и другими природными

ресурсами, что, на наш взгляд, не исключало использования предшествующего научного и кадрового потенциала.

Уже в декабре 1918 года постановлением Высшего Совета Народного Хозяйства (ВСНХ) и Народного Комиссариата Продовольствия «О Главном Управлении по рыболовству и рыбопромышленности» было образовано специализированный орган – Главрыба, на который, наряду с организационно-производственными задачами, возлагались функции по регулированию использования и охраны водных ресурсов, в том числе «для сбережения рыбных запасов».

В целях охраны вод от антропогенного воздействия постановлением ВСНХ от 20 февраля 1919 года был учрежден Центральный Комитет водоохранения – Центроводохран, который функционировал при Химическом Отделе ВСНХ. Задачей Центроводохрана, являлась «охрана водоемов от загрязнения сточными водами фабрик, заводов и других предприятий», обследование водных объектов, принимающих сточные воды, изыскание способов борьбы с вызываемыми ими загрязнениями, проведение экспертиз проектов очистных сооружений и разработку норм для предотвращения загрязнения. Прообразами подобных специализированных органов можно считать возникшую в начале 1919 года Временную комиссию по охране природы и созданный летом 1920 года Комитет по охране памятников природы. [2, с. 30]

Для решения инженерно-технических задач в области водоснабжения населения, промышленности и очистки вод Уставом, утвержденным Советом Труда и Оборона Союза ССР 13 января 1925 года, при ВСНХ СССР было учреждено Государственное водопроводное и санитарно-гидротехническое Бюро «Нептун», в задачи которого входили изыскания источников водоснабжения, проектирование водопроводов, канализационных систем, а также руководство строительством сооружений и разработкой методов очистки питьевых и сточных вод.

Развитие природоохранных структур продолжилось с созданием в 1925 году Государственного комитета по охране памятников природы, который в качестве межведомственного органа объединял специалистов из различных управленческих подразделений [4, с. 67]. В дальнейшем Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1930 г. «Об охране и развитии природных богатств РСФСР» он был преобразован в Межведомственный комитет содействия развитию природных богатств РСФСР при Главном управлении научными и музейными учреждениями Народного комиссариата просвещения РСФСР. Комитет как координирующий орган был наделен полномочием требовать от ведомств, учреждений и орга-

низаций отчеты и материалы по вопросам охраны, развития и рационального использования природных богатств.

На фоне отраслевой и функциональной институционализации проявляется тенденция к централизации управления водным хозяйством в целом. Постановлением СНК СССР от 17 июля 1929 г. «Положение о Всесоюзном Комитете водного хозяйства при Государственной Плановой Комиссии Союза ССР» был учрежден Всесоюзный Комитет водного хозяйства. На Комитет возлагалась разработка общесоюзных (генеральных, перспективных, годовых) планов водного хозяйства и контроль их выполнения, разработка водного законодательства, решение вопросов финансирования и удешевления строительства, подготовка кадров, а также координация научно-исследовательской работы и опубликование материалов в этой сфере.

Формирование отраслевой модели управления водным хозяйством утвердилось Постановлением СНК СССР от 11 января 1930 г. об учреждении в составе Наркомзема Союза ССР Всесоюзного Комитета водного хозяйства с включением регулирования охраны и использования водных ресурсов в комплекс аграрной политики государства, особенно с учетом развития мелиорации и орошения.

Комплексный подход к использованию вод был закреплён Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1930 г. «Об охране и развитии природных богатств РСФСР» с межведомственным охватом всего диапазона природных ресурсов и структурированием управления ими.

Управление охраной вод в сфере коммунального хозяйства развивалось посредством экономических механизмов регулирования водопользования. Так, Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 августа 1931 г. «Об установлении в городах и рабочих поселках платы за спуск сточных вод» и Постановление ЦИК и СНК СССР от 7 августа 1937 г. «О взимании с предприятий платы за спуск сточных неочищенных вод» закрепили порядок применения платежей за загрязнение вод и распределили соответствующие полномочия между органами коммунального хозяйства и местными органами власти.

В целом, в период 1930-х – 1950-х гг. оформилась централизованная и отраслево-ориентированная модель управления водным хозяйством, при которой водохозяйственные и водоохранные полномочия распределялись между аграрными, коммунальными, санитарными и иными органами, а использование и охрана вод осуществлялись в рамках плановой экономики и специальных правовых режимов.

Укрепление институционализации управления водным хозяйством и охраной вод в РСФСР

относится к началу 1960-х гг. с осознанием необходимости дифференцированного подхода к водным ресурсам как особому объекту правового регулирования с созданием специализированных государственных органов.

Нормативной предпосылкой этого этапа послужило Постановление Совета Министров СССР от 22 апреля 1960 г. № 425 «О мерах по упорядочению использования и усилению охраны водных ресурсов СССР», которое обязало советские республики сформировать особые структуры с бассейновыми инспекциями, а также Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР», впервые закрепивший на республиканском уровне систему органов контроля за природными ресурсами с акцентом на водоохранной функции.

В послевоенный период водохозяйственная деятельность интегрировалась в государственные программы аграрного и природоресурсного развития, где реализация мер возлагалась на отраслевые министерства, но, на наш взгляд, без достаточной централизации в рамках полномочного ведомства для осуществления долгосрочной стратегии в этой сфере. Постановлением Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) от 20 октября 1948 г. № 3960 («Сталинский план преобразования природы») инициировано строительство прудов и ирригационных систем для борьбы с засухами, а Постановлением Совета Министров СССР от 3 января 1953 г. № 11 усилен санитарный надзор за водоемами.

До 1961 г. система оставалась фрагментарной: Главводхоз при Минсельхозе РСФСР (с 1946 г.) неоднократно реорганизовывался (1951 г. при Совмине РСФСР, ликвидация в 1953 г., возобновление в Минсельхозе в 1953 г., самостоятельный Минводхоз РСФСР в 1954–1957 гг., упразднение в 1957 и 1961 гг.), ориентируясь преимущественно на сельскохозяйственные нужды.

Реформы продолжились и в начале 1960-х годов. 11 апреля 1961 г. Постановлением Бюро ЦК КПСС по РСФСР и Совмина РСФСР № 417 Главводхоз был реорганизован в Госводхоз РСФСР; 3 июля Постановлением № 856 создана сеть из 14 бассейновых инспекций. И, наконец, 30 сентября 1961 г. Постановлением Совмина РСФСР № 1244 «О Государственном комитете Совета Министров РСФСР по водному хозяйству» было утверждено Положение о нем. Госводхоз РСФСР получил комплексные полномочия по строительству и эксплуатации систем, регулированию водопользования, охране от истощения и загрязнения, координации НИИ, что обеспечило переход к научно обоснованному управлению. В 1963 г. он преобразован в Госземводхоз РСФСР, а в 1965 г. — в Минводхоз РСФСР как союзно-республиканское министерство, завершив институционализацию комплексного регулирования.

Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик 1970 г. закрепили единый государственный водный фонд и основные механизмы планирования, водопользования и контроля. Водный кодекс РСФСР 1972 г. конкретизировал компетенцию Совета Министров РСФСР, Минводхоза РСФСР и органов коммунального хозяйства в сфере управления использованием и охраной вод.

Дальнейшее развитие системы управления водными ресурсами было связано с внедрением бассейнового принципа. Постановление Совета Министров РСФСР от 11 ноября 1973 г. № 569 и утвержденное во исполнение его Положение о бассейновом (территориальном) управлении от 24 мая 1974 г. закрепили территориальный подход к управлению водами и наделили бассейновые управления полномочиями по регулированию водопользования, осуществлению государственного контроля и применению мер административного воздействия.

Так, в 1960-х – 1980-х гг. закрепились институционально устойчивая система органов управления водным хозяйством и охраной вод, основанная на специализации, кодифицированном регулировании и бассейновом принципе. Управление водными ресурсами приобрело комплексный и устойчивый организационно-правовой характер, качественно отличавшийся от предшествующей модели отраслевого и межведомственного распределения водохозяйственных функций.

Начало 1990-х гг. ознаменовалось радикальной трансформацией органов, обусловленной распадом СССР и демонтажем советской модели отраслевого управления. Реформа исполнительной власти привела к ликвидации союзных и союзно-республиканских органов водохозяйственного профиля. Указ Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» установил новую модель распределения управленческих функций, не предусматривавшую восстановления специализированного водохозяйственного ведомства.

Изменение институциональных подходов сопровождалось пересмотром правового режима природных ресурсов и экологизацией управления. Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР» закрепил многообразие форм собственности на природные ресурсы, включая воды, а Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» включил водные объекты в систему экологической охраны, связав управление и охрану вод с деятельностью экологических органов.

В результате, водоохранные функции были перераспределены между экологическими и природоресурсными органами, прежде всего Госкомэ-

кологией Российской Федерации и Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации. Управление водными ресурсами осуществлялось в рамках общей экологической компетенции, при отсутствии специализированного органа комплексной водохозяйственной компетенции, что означало отказ от отраслевой модели управления.

Водный кодекс Российской Федерации 1995 г. установил новые принципы регулирования водных отношений, включая платность водопользования и разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 4–6). В 1990-е гг. возросла роль органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, однако разграничение компетенции между уровнями публичной власти отличалось нестабильностью и неоднократно корректировалось.

Современный этап нормативно оформился принятием Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, который установил публично-правовой характер водных отношений, основы управления использованием и охраной вод и разграничение полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления (ст. 1, 2, 24). По своей правовой конструкции данная модель во многом опирается на институциональные решения, выработанные в советский период, однако реализует их в измененной, функционально разграниченной форме.

Как и в 1960–1980-е гг., современная система управления водными ресурсами исходит из признания вод единым объектом публичного управления и использования бассейнового принципа как основы территориальной организации управления. Нормативное закрепление бассейнового принципа в ст. 30 ВК РФ и его реализация через систему бассейновых водных управлений воспроизводят ключевые элементы советской модели, сформированной в 1970-е гг., и свидетельствуют о сохранении преемственности в понимании пространственной организации водохозяйственного управления.

Вместе с тем современная модель принципиально отличается от советской отказом от существования единого специализированного органа комплексной водохозяйственной компетенции. В отличие от системы Госводхоза и Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР и РСФСР, в рамках которых водохозяйственные и водоохранные функции были сосредоточены в одном отраслевом ведомстве, Водный кодекс РФ 2006 г. закрепил функциональное разграничение полномочий между различными федеральными органами исполнительной власти.

В современной системе государственного управления водными ресурсами Российской

Федерации, закреплённой Водным кодексом РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, функции выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования возложены на Министерство природных ресурсов и экологии РФ; непосредственное управление использованием и охраной водных объектов федерального значения — на Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы); государственный надзор и контроль — на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) и Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Дополнительно задействованы территориальные структуры: 14 бассейновых водных управления (БВУ) в подчинении Росводресурсов для реализации бассейнового принципа; органы государственной власти субъектов РФ по охране и предоставлению водных объектов в пользование (ст. 25 ВК РФ); органы местного самоуправления по муниципальным водоемам (ст. 27 ВК РФ). Такая институциональная модель обеспечивает функциональное разделение полномочий между стратегическим регулированием, исполнительным управлением и контролем, принципиально отличаясь от советской системы высокой концентрации компетенций в специализированном министерстве.

Проведенный историко-правовой анализ позволяет установить ход поиска оптимальных подходов к формированию системы государственных органов управления охраной вод в России и выявить этапы их становления, обусловленные изменением роли водных ресурсов в системе публичного управления. В этой связи исторический опыт регламентации водохозяйственных и водоохраных функций и специализации органов управления на основе бассейнового подхода представляет интерес для моделирования как организационно-правового совершенствования механизмов координации и реализации водоохранной функции, так и функционального разграничения полномочий между различными органами в современных условиях.

С учетом вышеизложенного актуализируются такие стратегические цели как экологическое оздоровление и возобновление нарушенных экосистем, в первую очередь бассейновых; создание экологических предпосылок для перехода к устойчивому развитию, прежде всего на экологично депрессивных территориях; внутренняя интеграция экологических требований в секторальную политику; внедрение передовых международных стандартов, регламентов системного экологического управления и аудита, развитие корпоративных систем экологического управления; совершенствование процесса принятия решений и усиление ответственности за их выполнение.

Требуют разработки возможности внедрения интегрированного управления водными ресурсами с целью их сохранения и восстановления, ускорение перехода к управлению водопользованием по бассейновому принципу; улучшение экологического состояния рек, грунтовых вод и качества питьевой воды; формирование экологически сбалансированной системы природопользования на основе экологично безопасных технологий и адекватной структуры производственного потенциала в промышленности, энергетике, строительстве, сельском хозяйстве

Сложившиеся условия требуют построения соответствующей экологической политики с доминантой восстановления природного потенциала, экологического оздоровления водных бассейнов и законодательного подчинения этому хозяйственной, коммерческой и инвестиционной деятельности.

Список литературы:

- [1] Абрамова Е. А., Слащева А. В. Основные тенденции в становлении природоохранной деятельности в советский период // География: развитие науки и образования. — 2022. — С. 8-12.
- [2] Галкин О. В. История становления органов государственного экологического управления по охране природы специальной компетенции // Вопросы российской юстиции. — 2021. — №. 15. — С. 28-40.
- [3] Данилов-Данильян В. Дефицит воды в регионах России может наступить к 2035 году [Электронный ресурс] // Вести.ru. — 2020. — URL: <https://www.vesti.ru/article/2612827> (дата обращения: 08.02.2026).
- [4] Экология и власть, 1917-1990 / Сост.: В. И. Пономарева и др.; Вступ. ст. Н. Н. Моисеева. - Москва : Междунар. фонд "Демократия", 1999. — 428 с.

References:

- [1] Abramova E.A., Slashcheva A.V. The main trends in the formation of environmental activities in the Soviet period//Geography: the development of science and education. — 2022. - S. 8-12.
- [2] O.V. Galkin. History of the formation of state environmental management bodies for the protection of nature of special competence//Issues of Russian justice. — 2021. — №. 15. - S. 28-40.
- [3] Danilov-Danilyan V. Water scarcity in the regions of Russia may occur by 2035 [Electronic resource]// Вести.ru. — 2020. - URL: <https://www.vesti.ru/article/2612827> (access date: 08.02.2026).
- [4] Ecology and Power, 1917-1990/Comp.: V.I. Ponomareva et al.; Entry. Art. N. N. Moiseeva. - Moscow: International. Democracy Foundation, 1999. - 428 s.