



DOI: <https://doi.org/10.15688/nsr.jvolsu.2026.1.3>

UDC 502.14(470.4)

LBC 20.178(235.47)

**ON THE ISSUE OF IMPROVING THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE FIELD OF USE AND PROTECTION OF WATER RESOURCES
WITHIN THE FRAMEWORK OF THE ACTIVITIES OF BASIN COUNCILS
(ON THE EXAMPLE OF THE LOWER VOLGA BASIN ADMINISTRATION)**

Anna A. Matveeva

Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the issues of improving the management of the state apparatus in the field of use and protection of water resources. In the process of scientific research, the author analyzed the structure and powers of executive authorities in the field of protection of water bodies. When implementing national environmental projects in Russia, in particular “Water of Russia,” the long-term perspective is taken into account; however, the developed strategic objectives for the long term require tactical and narrowly planned adjustments. A special role is assigned to the implementation of departmental water protection target programs as an indicator of the effectiveness of activities carried out by local authorities. Each federal body has corresponding basin councils, which include representatives of both executive authorities and departmental structures and representatives of the public sphere. The Nizhnevolzhsky Basin Water Department of the Federal Agency for Water Resources was chosen as the object of the study. The issue related to the improvement of the public administration system in the field of water resources use and water fund management should be aimed at real coordination of the activities of authorities among themselves, not contradicting the functions assigned to these structures. A detailed analysis of the powers of basin water administrations will make it possible to make recommendations to the authorities under study in the context of concluding “Agreements” on cooperation in the vertical hierarchical structure of subordination of federal and regional authorities in the field of water relations. In addition, the conclusions obtained on the results of the water protection and water management measures carried out indicate continuous monitoring of the water bodies of the Nizhnevolzhsky Basin District. The author paid attention to the problem of state regulation in the field of water use in relation to the bodies responsible for territorial administration and basin water management. The need for basin councils to function as a body responsible for consolidating the activities of government bodies and public associations in the field of water resources use and protection is noted.

Key words: water resources, legal support for the protection of water bodies, water resources management, water management, control and supervisory activities, region.

Citation. Matveeva A.A. On the Issue of Improving the System of Public Administration in the Field of Use and Protection of Water Resources Within the Framework of the Activities of Basin Councils (On the Example of the Lower Volga Basin Administration). *Prirodnye sistemy i resursy* [Natural Systems and Resources], 2026, vol. 16, no. 1, pp. 23-29. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/nsr.jvolsu.2026.1.3>

УДК 502.14(470.4)
ББК 20.178(235.47)

**К ВОПРОСУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ
В РАМКАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАСЕЙНОВЫХ СОВЕТОВ
(НА ПРИМЕРЕ НИЖНЕВОЛЖСКОГО БАСЕЙНОВОГО УПРАВЛЕНИЯ)**

Анна Александровна Матвеева

Волгоградский государственный университет, г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. Статья посвящена вопросам совершенствования управления государственным аппаратом в сфере использования и охраны водных ресурсов. В процессе научного поиска автором была проанализирована структура и полномочия органов исполнительной власти в сфере охраны водных объектов. При реализации национальных экологических проектов России, в частности «Вода России», учитывается долгосрочная перспектива, однако разработанные стратегические задачи на долгосрочную перспективу требуют тактической и узкой плановой корректировки. Особая роль отводится реализации водоохранных ведомственных целевых программ как индикатору эффективности проводимых мероприятий местными органами власти. Каждый федеральный орган имеет соответствующие бассейновые советы, в состав которых входят представители как органов исполнительной власти, ведомственные структуры, так и представители общественной сферы. В качестве объекта исследования было выбрано Нижневолжское Бассейновое водное управление Федерального агентства водных ресурсов. Вопрос, связанный с совершенствованием системы государственного управления в сфере использования водных ресурсов, управлением водным фондом, должен быть направлен на реальную координацию деятельности органов власти между собой, не противоречить возложенному на данные структуры, функционалу. Детальный анализ полномочий бассейновых водных управлений позволит дать рекомендации исследуемым органам власти в разрезе заключения «Соглашений» о взаимодействии в вертикальной иерархической структуре соподчинения федеральных и региональных органов власти в сфере водных отношений. В дополнение, полученные выводы об итогах, проведенных водоохранных и водохозяйственных мероприятиях, свидетельствуют о непрерывном мониторинге водных объектов Нижневолжского бассейнового округа. Автор уделит внимание проблеме государственного регулирования в сфере водопользования в привязке к органам, ответственным за территориальное управление, бассейновые водные управления. Отмечается необходимость функционирования бассейновых советов как орган, ответственный за консолидацию деятельности органов власти и общественных объединений в сфере использования и охраны водных ресурсов.

Ключевые слова: водные ресурсы, правовое обеспечение охраны водных объектов, управление водными ресурсами, водное природопользование, контрольно-надзорная деятельность, регион.

Цитирование. Матвеева А. А. К вопросу совершенствования системы государственного управления в сфере использования и охраны водных ресурсов в рамках деятельности бассейновых советов (на примере Нижневолжского Бассейнового управления) // Природные системы и ресурсы. – 2026. – Т. 16, № 1. – С. 23–29. – DOI: <https://doi.org/10.15688/nsr.jvolsu.2026.1.3>

Введение

Водные ресурсы являются одним из основных компонентов окружающей среды, поскольку это не только источник жизнеобеспеченности населения, требующий детального постоянного контроля и надзора со стороны федеральных органов власти. При этом природные ресурсы – это не только субъект управления, но и объект природы, который зас-

луживает охраны и рационального использования [2–4; 12–14].

В последние годы произошли существенные изменения в процессе управления водными ресурсами, которые направлены на совершенствование механизмов нормирования в сфере водопользования, регламентации договорных отношений, ставки водного налога. Однако по-прежнему управление речными бассейнами построено на бассейновом

принципе, который предполагает функционирование Бассейновых Советов (далее – БС). В структуру Федерального агентства водных ресурсов (далее – ФАВР) входят территориальные межрегиональные органы с учетом географической привязки и особенностей гидрологического режима, пятнадцать из них – это бассейновые водные управления (далее – БВУ). БВУ в рамках своих полномочий осуществляют, организуют и выполняют возложенные на них дополнительные функциональные обязанности [11].

БВУ организуют мероприятия по предотвращению и охране водных объектов, разрабатывают декларации безопасности гидротехнических сооружений (далее – ГТС), отвечают за ведение государственного водного реестра, проведение государственного водного мониторинга, занимаются вопросами межгосударственных соглашений по совместному использованию трансграничных водных объектов. Также в рамках своей деятельности они могут предоставить третьим лицам сведения из государственного водного реестра, и вести прием граждан как в очном формате, так и рассматривать обращения через электронную почту [5].

Подобное распределение полномочий позволяет выполнять управленческие функции БВУ, позволяя учитывать региональные особенности в разрезе территориальной привязки и принимать своевременные решения по устранению возникающих проблем и корректировки уже принятых, реализуемых решений [7].

Целью исследования является детальный анализ системы государственного управления водными ресурсами посредством деятельности бассейновых советов, выявление их эффективности функционирования, распределения обязанностей.

Материал и методы исследования

Анализируя практики зарубежных стран (Франция, Испания), бывшие союзные республики (р. Беларусь) необходимо отметить положительную тенденцию возложенных на бассейновые советы функции. Деятельность последних представляет консолидированный центр управления водным хозяйством, финан-

сируемые из федерального бюджета, и которые имеют свои административные хозяйства.

В рамках своих полномочий БС стремятся расширить состав советов, привлекая третьих лиц на равных условиях, заинтересованных в вопросах охраны и использования водных объектов. К таким заинтересованным лицам принято относить государственные органы различных уровней, водопользователи и представители научного сообщества и общественности.

Бассейновый принцип реализуется посредством межрегионального подхода в управлении водными ресурсами, что позволяет учитывать условия, которые имеют место в конкретной местности.

В процессе реорганизации вводного хозяйства, изменившейся социально-экономической ситуации, по-прежнему превалирует платность водопользования как форма имущественных отношений, которая действует на рынке потребления природных ресурсов. Платный механизм позволяет контролировать систему водопользования, воспроизводства аквакультуры и их качества.

В последнее время наблюдается значительное увеличение роли и значимости схем комплексного использования и охраны водных объектов, направленных на решение проблем социально-экономического развития, также особое место занимает экологический мониторинг водных объектов для оценки проводимых водоохраных мероприятий, качественного состояния водных объектов. Проводимый комплексный мониторинг водных объектов охватывает все уровни, начиная с локального и заканчивая федеральным уровнем, включая региональный (бассейновый).

Заседания Нижневолжского БВУ по бассейновым округам выявили целесообразность их проведения, в частности программ «Защита от негативного воздействия вод и обеспечения безопасности гидротехнических сооружений на территории Российской Федерации», «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал» и «Сохранение уникальных водных объектов» по зоне Уральского и Нижневолжского бассейновых округов, а также исполнение целей федерального проекта «Вода России» в рамках национального проекта «Экологическое благополучие».

Результаты и обсуждение

Нижневолжское БВУ ФАВР в сфере государственного мониторинга водных объектов является наложение границ территорий субъектов управления с границами территорий других БВУ ФАВР.

Так, при формировании бассейновых программ мониторинга водных объектов, принимается в учет информация, полученная от Камского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов и Нижне-Обского бассейнового водного управления ФАВР, поскольку границы территории деятельности каждого из указанных управлений находятся в границах Уральского бассейнового округа.

В ходе исполнения вышеуказанных программ Нижневолжское БВУ составляет ежегодные информационные бюллетени по Нижневолжскому и Уральскому округам, которые направляются для утверждения в ФАВР. Данные бюллетени составляются на основе данных, полученных от вышеуказанных лиц.

Отдельным блоком выделено «Заключение», в котором содержатся краткие выводы по всем разделам. Также стоит отметить, что в блоке «Поверхностные водные объекты» содержатся подразделы и указана их характеристика. Это сделано в целях полной детализации блока и отражения по нему исчерпывающей аналитической сводки. Остальные блоки «Подземные водные объекты», «Аварийные ситуации, повлиявшие на состояние водных объектов», «Лабораторные и аналитические работы», «Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов» и «Выполненные и планируемые водоохранные мероприятия» унифицированы и не содержат уточненных категорий.

Нижневолжским БВУ ФАВР направляются для утверждения в Федеральное агентство водных ресурсов информационные бюллетени по Нижневолжскому и Уральскому округам.

Протоколы заседаний бассейновых советов отражают следующий спектр вопросов: определение береговой линии, расчистка русел рек, строительство гидротехнических сооружений, выполнение целевых показателей национальных программ, передача полномочий профильным комитетам и ведомствам в

части выполнения наложенных на них обязательств как органа исполнительной власти.

Особое место в проведенных во втором полугодии 2025 г. и в запланированных заседаниях на 2026 г. отводится предложениям по изменению действующего Водного кодекса, в частности проведения аукциона в электронном виде для заключения договоров водопользования (ст. 16 ВК РФ); изменении основания права пользования поверхностными водными объектами для гидромелиорации земель (ст. 11 ВК РФ) [1; 6].

Выводы

Важно отметить, что государственное регулирование должно быть комплексным и учитывать интересы всех заинтересованных сторон, включая государство, бизнес и общественность. Количественный и качественный состав представителей в Бассейновом совете утверждается Федеральным агентством водных ресурсов по представлению территориальных органов исполнительной власти (см. таблицу).

Анализируя членский состав Нижневолжского БВУ на протяжении почти 10 лет необходимо отметить, что в последнее время наблюдается баланс представительства не только органов исполнительной власти, профильных комитетов и ведомств, но и представителей общественности, включая представителей научного сообщества, НКО и организаций, деятельность которых связана с водными ресурсами.

Основной замысел создания БВУ был направлен на жесткое управление и планирование деятельности водохозяйственного комплекса, а также расширение полномочий использования водохозяйственной инфраструктуры в целом. В последние годы наблюдается положительная динамика выполнения возложенных функций на бассейновые советы как орган, отвечающий за консолидацию органов власти и общественности.

В заключение необходимо отметить, что государственное регулирование водопользования является необходимым инструментом для обеспечения эффективного использования водных ресурсов и сохранения окружающей среды.

**Анализ численного состава представителей
в Бассейновом совете Нижневолжского БВУ за 2015, 2020 и 2025 гг., чел.**

Категории членов БС	2015	2020	2025
Руководящий Состав	1	1	3
Федеральное агентство водных ресурсов	15	16	14
Федеральное агентство по рыболовству	3	3	4
Федеральное агентство по недропользованию	–	1	2
Федеральное агентство морского и речного транспорта	1	1	2
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	–	–	1
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	3	2	4
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	1	1	3
ФБГУ «Центр лабораторного анализа и технических измерений по ЮФО»	–	1	–
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	3	3	4
Министерство энергетики РФ	5	4	1
Министерство РФ по делам ГО, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий	–	–	1
Представители органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления	9	10	9
Представители водопользователей	7	5	4
Представители общественных объединений	2	8	7

Примечание. Составлено автором по: [8–10].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60683/
2. Водохранилища, пруды и озера Волгоградской области / А.С. Овчинников [и др.]. – Волгоград : ВолГАУ, 2020. – 352 с.
3. Иванцова, Е. А. Основные направления рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности на территории Волгоградской области / Е. А. Иванцова // Современные тенденции развития аграрного комплекса : материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Солёное Займище : [б. и.], 2016. – С. 22–25.
4. Иванцова, Е. А. Основные направления и проблемы обеспечения экологической безопасности региона / Е. А. Иванцова // Научно-производственное обеспечение социально-экономической и экологической деятельности в АПК : материалы Междунар. науч.-практ. конф. – М. : Вестник РАСХН, 2014. – С. 25–28.
5. Информационный бюллетень Нижневолжского БВУ по Нижневолжскому бассейновому округу. – Волгоград : [б. и.], 2023. – 154 с.
6. План работы бассейнового совета Нижневолжского бассейнового округа на второе полугодие и первое полугодие 2026 года. – Волгоград : [б. и.], 2025. – 3 с.
7. Пономарев, Н. Н. Право пользования водными объектами, как форма предотвращения нелегитимного водопользования / Н. Н. Пономарев, А. А. Матвеева // Рациональное природопользование: традиции и инновации : материалы III Междунар. конф. (Москва, 20–22 октября 2022 г.). – М. : Наука, 2022 – С. 277–283.
8. Приказ Федерального агентства водных ресурсов от 15 июля 2015 г. № 134 «О внесении изменений в приказ Федерального агентства водных ресурсов от 27 мая 2014 г. № 140 “Об утверждении состава бассейнового совета Нижневолжского бассейнового округа”». URL: <https://base.garant.ru/71717250/>
9. Приказ Федерального агентства водных ресурсов от 21 декабря 2020 г. № 307 «О внесении изменений в приказ Федерального агентства водных ресурсов от 2 сентября 2019 г. № 217 “Об утверждении состава бассейнового совета Нижневолжского бассейнового округа”». URL: <https://base.garant.ru/401509356/>
10. Приказ Федерального агентства водных ресурсов от 24 ноября 2025 г. № 325 «О внесении изменений в приказ Федерального агентства водных ресурсов от 3 сентября 2024 г. № 240 “Об утверждении состава бассейнового совета Нижневолжского бассейнового округа”». URL: <https://clck.ru/DpXeV>
11. Официальный сайт Нижневолжского БВУ. Положение. URL: <http://www.nvbvu.ru/info/article/6>

12. Техносферная и экологическая безопасность / А. А. Матвеева [и др.]. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2024. – 84 с.
13. Экологическая безопасность / А. А. Матвеева [и др.]. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2016. – 88 с.
14. Экология и природопользование / А. В. Холоденко [и др.]. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2017. – 309 с.

REFERENCES

1. *Vodny kodeks Rossijskoj Federacii ot 03.06.2006 №74-FZ* [Water Code of the Russian Federation No. 74-FZ Dated June 3, 2006]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60683/
2. Ovchinnikov A.S., Loboyko V.F., Yakovlev S.V., Ovcharov A. Yu., Ivantsova E.A. *Vodohranilichsha, prudy i ozera Volgogradskoy oblasti* [Reservoirs, Ponds, and Lakes in the Volgograd Region]. Volgograd, VolGAU, 2020. 352 p.
3. Ivantsova E.A. Osnovnye napravleniya racionalnogo prirodopolzovaniya i obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti na territorii Volgogradskoy oblasti [Main Directions of Rational Nature Management and Environmental Safety in the Volgograd Region]. *Sovremennye tendencii razvitiya agrarnogo kompleksa: materialy Mejdunar. nauch.-prakt. konf.* [Modern Trends in the Development of the Agricultural Complex. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference]. Solenoye Zaymishche, s.n., 2016, pp. 22-25.
4. Ivantsova E.A. Osnovnye napravleniya i problemy obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti regiona [Main Directions and Problems of Ensuring Environmental Safety in the Region]. *Nauchno-proizvodstvennoye obespecheniye socialno-ekonomicheskoy i ekologicheskoy deyatelnosti v APK: materialy Mejdunar. nauch.-prakt. konf.* [Scientific and Industrial Support for Socio-Economic and Environmental Activities in the Agro-Industrial Complex: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference]. Moscow, Vestnik RASKhN, 2014, pp. 25-28.
5. *Informacionnyj byulleten Nizhnevolzhskogo BVU po Nizhnevolzhskomu bassejnovomu okrugu* [Newsletter of the Nizhnevolzhsky Federal University for the Nizhnevolzhsky Basin District]. Volgograd, s.n., 2023. 154 p.
6. *Plan raboty bassejnovogo soveta Nizhnevolzhskogo bassejnovogo okruga na vtoroye polugodiye i pervoye polugodiye 2026 goda* [Work Plan of the Basin Council of the Lower Volga Basin District for the Second Half of 2026 and the First Half of 2026]. Volgograd, s.n., 2025. 3 p.
7. Ponomarev N.N., Matveeva A.A. Pravo polzovaniya vodnymi obyektami kak forma predotvrashcheniya nelegitimnogo vodopolzovaniya [The Right to Use Water Bodies as a Form of Prevention of Illegitimate Water Use]. Slipenchuk M.V., ed. *Racionalnoye prirodopolzovaniye tradicii i innovacii materialy III Mezhdunar. konf. (Moskva, 20–22 oktyabrya 2022 g.)* [Rational Nature Management: Traditions and Innovations. Proceedings of the 3rd International Conference (Moscow, October 20–22, 2022)]. Moscow, Nauka Publ., 2022, pp. 277-283.
8. *Prikaz Federalnogo agentstva vodnyh resursov ot 15 iyulya 2015 g. № 134 «O vnesenii izmenenij v prikaz Federalnogo agentstva vodnyh resursov ot 27 maya 2014 g. № 140 “Ob utverzhdenii sostava bassejnovogo soveta Nizhnevolzhskogo bassejnovogo okruga”»* [Order of the Federal Agency for Water Resources Dated July 15, 2015, No. 134 “On Amendments to the Order of the Federal Agency for Water Resources Dated May 27, 2014, No. 140 ‘On Approval of the Composition of the Basin Council of the Lower Volga Basin District’ ”]. URL: <https://base.garant.ru/71717250/>
9. *Prikaz Federalnogo agentstva vodnyh resursov ot 21 dekabrya 2020 g. № 307 «O vnesenii izmenenij v prikaz Federalnogo agentstva vodnyh resursov ot 2 sentyabrya 2019 g. № 217 “Ob utverzhdenii sostava bassejnovogo soveta Nizhnevolzhskogo bassejnovogo okruga”»* [Order of the Federal Agency for Water Resources Dated Dec. 21, 2020, No. 307 “On Amendments to the Order of the Federal Water Resources Agency Dated September 2, 2019, No. 217 ‘On Approval of the Composition of the Basin Council of the Lower Volga Basin District’ ”]. URL: <https://base.garant.ru/401509356/>
10. *Prikaz Federalnogo agentstva vodnyh resursov ot 24 noyabrya 2025 g. № 325 «O vnesenii izmenenij v prikaz Federalnogo agentstva vodnyh resursov ot 3 sentyabrya 2024 g. № 240 “Ob utverzhdenii sostava bassejnovogo soveta Nizhnevolzhskogo bassejnovogo okruga”»* [Order of the Federal Agency for Water Resources Dated November 24, 2025, No. 325 “On Amendments to the Order of the Federal Agency for Water Resources Dated September 3, 2024, No. 240 ‘On Approving the Composition of the Basin Council of the Lower Volga Basin District’ ”]. URL: <https://clck.ru/DpXeV>
11. *Oficialny sayt Nizhnevolzhskogo BVU. Polozheniye* [The Official Website of the Nizhnevolzhsky BVU. Position]. URL: <http://www.nvbvu.ru/info/article/6>
12. Matveeva A.A., Zaliznyak E.A., Ivantsova E.A. *Tekhnosfernaya i ekologicheskaya bezopasnost* [Technosphere and Environmental Safety]. Volgograd, Izd-vo VolGU, 2024. 84 p.
13. Matveeva A.A., Zaliznyak E.A., Ivantsova E.A. *Ekologicheskaya bezopasnost* [Environmental Safety]. Volgograd, Izd-vo VolGU, 2016. 88 p.
14. Kholodenko A.V., Matveeva A.A., Ivantsova E.A. *Ekologiya i prirodopolzovaniye* [Ecology and Nature Management]. Volgograd, Izd-vo VolGU, 2017. 309 p.

Information About the Author

Anna A. Matveeva, Candidate of Sciences (Agriculture), Associate Professor, Department of Ecology and Nature Management, Volgograd State University, Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation, matveeva@volsu.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2567-9860>

Информация об авторе

Анна Александровна Матвеева, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент кафедры экологии и природопользования, Волгоградский государственный университет, просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация, matveeva@volsu.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2567-9860>