



ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ

при Федеральной службе по надзору
в сфере природопользования



2
0
2
4



www.osrpn.ru



Доклад

Общественного совета при Федеральной службе
по надзору в сфере природопользования



ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ
при Федеральной службе по надзору
в сфере природопользования

ДОКЛАД
Общественного совета
при Федеральной службе по надзору
в сфере природопользования

2024
ГОД

Москва, 2025

Доклад подготовлен по заказу Общественного совета при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Авторский коллектив:

Плаксин С. М. (рук. авт. колл.), Алимпеев Д. Р., Амирханов А. М., Кнутов А. В., Ломако А. А., Мелик-Оганджян А. Ф., Мязина Е. Ю., Полесский Е. А., Шабала Ю. И., Шаров И. А.

Авторы выражают глубокую признательность руководителю Росприроднадзора Радионовой Светлане Геннадьевне и заместителям руководителя Росприроднадзора Чернышеву Владимиру Владимировичу, Гаврилову Андрею Вадимовичу, Кузнецовой Татьяне Александровне за ценные замечания по тексту доклада

© Алимпеев Д. Р., Амирханов А. М.,
Кнутов А. В., Ломако А. А.,
Мелик-Оганджян А. Ф., Мязина Е. Ю.,
Плаксин С. М., Полесский Е. А.,
Шабала Ю. И., Шаров И. А., 2025

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	4
------------------	---

РАЗДЕЛ I

СИНТАКСИЧЕСКАЯ СЛОЖНОСТЬ ДОКУМЕНТОВ РОСПРИРОДНАДЗОРА: ПЕРВЫЕ ШАГИ К ПОНЯТНОМУ ЯЗЫКУ

1.1. Что и как мы считали?	8
1.2. Оценка сложности ответов на обращения граждан	14
1.3. Оценка сложности правовых актов Росприроднадзора	26
1.4. Рекомендации Общественного совета	32

РАЗДЕЛ II

ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ С УЧАСТИЕМ РОСПРИРОДНАДЗОРА И ЕГО ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ В 2024 ГОДУ

2.1. Общая характеристика рассматриваемых судами споров с участием Росприроднадзора ...	35
2.2. Судебные споры по делам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде	38
2.3. Судебные споры по делам о взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду	48
2.4. Судебные споры, связанные с проведением контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий и их результатами	60
2.5. Судебные споры об ограничении или прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды ...	74
2.6. Общие выводы и рекомендации Общественного совета	77

РАЗДЕЛ III

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОСПРИРОДНАДЗОРА С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

3.1. Взаимодействие с общественными организациями	81
3.2. Участие в экологических форумах	90
3.3. Деятельность общественных экологических инспекторов	92
3.4. Просветительские и образовательные проекты	94
3.5. Работа с обращениями граждан и прием населения	97
3.6. Открытая служба и социальные сети	100

Об авторах	104
------------------	-----

Вступление

Одной из задач Общественного совета при Росприроднадзоре является поддержка Росприроднадзора в выстраивании эффективного диалога между ведомством с одной стороны и гражданами и бизнесом — с другой. Предлагаемый вашему вниманию доклад Общественного совета при Росприроднадзоре посвящен двум не очевидным, но крайне важным аспектам такого диалога.

Начало любого взаимодействия с ведомством по инициативе гражданина начинается с запроса, письма, обращения за получением информации, разъяснения, консультации. Такое взаимодействие регламентируется законодательством Российской Федерации (прежде всего законом об обращении граждан), и ответ ведомства носит официальный характер. Однако часто «официальность» превращается в «официоз», и при подготовке ответа представитель ведомства думает не о том, как помочь заявителю, а как не нарушить какие-то явные или неявные правила. Тогда появляются отписки, бумаги, написанные казенным языком и переполненные цитатами из нормативных актов, но не содержащие ответа по сути.

Для подготовки настоящего доклада мы провели «контрольную закупку» — написали во все территориальные подразделения Росприроднадзора четыре обращения: по два запроса информации и по два запроса разъяснения-консультации. Всего 120 писем. Мы получили 102 ответа. И проанализировали каждый из них по трем важным для заявителя параметрам. Два из них очевидны — это срок и содержание ответа. Но акцент мы сделали на третьем параметре, который на интуитивном уровне воспринимается каждым читателем, но который до недавнего времени было практически невозможно оценить количественно. Речь идет о сложности языка (синтаксической сложности) в текстах ответов ведомства.

Оценка сложности проводилась с использованием авторской методики Института государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики» посредством специального, размещенного в свободном доступе сервиса

lawreadability.hse.ru. Важным преимуществом этого подхода является возможность выразить синтаксическую сложность в численной форме, что позволяет проводить сопоставление сложности языка различных текстов по единой шкале.

Представляется, что наш эксперимент удался. Как и следовало ожидать, разные территориальные управления пишут ответы по-разному. Однако есть «чемпионы», у которых сложность языка ответов в два раза превосходит сложность языка постановлений Конституционного Суда, предназначенных только для юристов-профессионалов. И в целом язык ответов Росприроднадзора более сложный, чем «средний» язык ответов других органов власти. Возможно, это связано со спецификой отношений, находящихся в сфере компетенции ведомства.

Мы надеемся, что содержащиеся в настоящем докладе рекомендации и предложения для Росприроднадзора будут приняты во внимание, хотя и отдаем себе отчет в том, что упростить язык — это гораздо сложнее, чем обеспечить ответ в срок и даже чем ответ по существу.

Второй раздел представленного доклада касается взаимодействия Росприроднадзора с бизнесом. Однако речь идет не о простом предоставлении государственных услуг или рутинном осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, а о конфликтных ситуациях. Мы проанализировали все судебные решения кассационной инстанции 2024 года по делам с участием Росприроднадзора (принятые арбитражными судами кассационной инстанции и кассационными судами общей юрисдикции). До этого уровня доходят только наиболее принципиальные, значимые, вызывающие самые сильные эмоции у участников конфликтные ситуации.

Всего таких случаев оказалось 772. К наиболее массовым относятся споры, касающиеся возмещения вреда, причиненного окружающей среде (279 дел в кассации); споры по делам, связанным с привлечением к административной ответственности (213 дел в кассации); споры о проведении контрольных (надзорных) и профилак-

тических мероприятий (117 дел в кассации); споры, связанные с реализацией Росприроднадзором и его территориальными органами разрешительных полномочий (46 дел в кассации).

В 72% рассмотренных кассационными судами дел решения приняты полностью или частично в пользу надзорного органа. Мы не беремся оценивать, много это или мало. Для Общественного совета при Росприроднадзоре важно другое. Чаще всего споры возникают в результате различного понимания сторонами правил и условий ведения хозяйственной деятельности. Следовательно, уменьшить количество споров можно путем сближения позиций надзорного органа и бизнеса. Для этого нужно использовать широкий спектр инструментов профилактики, являющейся магистральным направлением развития контрольно-надзорной деятельности в нашей стране.

Тем не менее в рекомендациях Общественного совета при Росприроднадзоре мы зафиксировали ряд методических и разъясняющих документов, разработка которых повысит не только уровень квалификации представителей инспекторского состава, но и будет способствовать повы-

шению уровня определенности и прозрачности общественных отношений (а значит, и снижению числа конфликтов) в сфере ответственности ведомства.

И наконец, если первый раздел доклада посвящен взаимодействию Росприроднадзора с обществом по инициативе граждан, то в третьем, заключительном, разделе мы традиционно рассмотрели практику работы с обществом по инициативе самого ведомства.

Надеюсь, предложенный доклад будет интересен не только тем, кто профессионально занимается вопросами природопользования, экологической политики или охраны окружающей среды, но и широкому кругу читателей.



Юлия Шабала,

председатель Общественного совета при Росприроднадзоре

1.

СИНТАКСИЧЕСКАЯ СЛОЖНОСТЬ ДОКУМЕНТОВ РОСПРИРОДНАДЗОРА: ПЕРВЫЕ ШАГИ К ПОНЯТНОМУ ЯЗЫКУ¹

¹ Авторы благодарят коллектив экспертов Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ под рук. к. ю. н., старшего научного сотрудника Александра Владимировича Чаплинского, подготовившего модельные запросы в территориальные управления Росприроднадзора и организовавшего рассылку обращений для настоящей главы.

В течение жизни практически у каждого гражданина возникает хотя бы одна ситуация, когда необходимо обратиться к государству с жалобой, за официальными разъяснениями или поддержкой в конфликте. Направляя обращение через официальные каналы коммуникации, человек, уже знакомый с особенностями функционирования госаппарата, наверняка будет готовиться к получению сложного ответа, содержание которого так наполнено перечислением норм и правил, что без помощи юриста не до конца понятно, решена ли проблема.

Государство, активно внедряющее концепцию человекоцентричности во все сферы деятельности, пытается преодолеть этот стереотип. Однако многим публичным служащим непривычно переключаться с русского «юридического» на русский «повседневный», что приводит к проникновению специфических синтаксических оборотов и «канцелярского» стиля речи в коммуникацию с гражданами. В свою очередь, недостаток «понятности» языка государственных органов может привести к снижению их открытости, на что Общественный совет при Росприроднадзоре обращал внимание еще в прошлом году¹.

Пытаясь предотвратить такой ход событий, Счетная палата РФ регулярно выпускает аналитический доклад «Открытость государства в России», ключевым элементом которого является сводный рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти. При расчете итоговых оценок экспертами учитываются три укрупненные группы показателей: «открытость информации», «открытые данные» и «открытый диалог». Росприроднадзор тоже участвует в рейтинге и на момент выхода последнего доклада² имеет оценку «ВАВ», соответствующую «среднему» уровню с тенденцией к улучшению.

Во всех группах показателей проявляется универсальный критерий — **читабельность (понятность) текстов**, выпускаемых госорганом в разных форматах. Например, в «открытом диалоге» оценива-

ется язык ответов гражданам в социальных сетях, а в «открытой информации» составители учитывают читабельность наполнения ведомственных сайтов. Во всех случаях баллы «понятности» проставляются не по усмотрению эксперта, а посредством оценки через автоматизированный сервис, созданный учеными из НИУ «Высшая школа экономики» и размещенный в свободном доступе на портале lawreadability.hse.ru³.

С декабря 2023 г. сервис обработал почти 9000 текстов сторонних пользователей, не являющихся разработчиками. Среди них, помимо Счетной палаты, выделяются и другие государственные органы, например, Федеральное агентство по делам молодежи, утвердившее использование программы ведомственным приказом⁴.

Общественный совет при Росприроднадзоре, руководствуясь целью обеспечить рост понятности речевых практик специалистов в сфере природопользования, а значит и качества коммуникаций Росприроднадзора с обществом и бизнесом, принял решение привлечь авторов оригинального сервиса к проведению нового исследования.

Структурно оно будет разделено на две части. *Во-первых*, эксперты изучат корпус ответов территориальных управлений Росприроднадзора на обращения граждан, подготовленный методом «контрольной закупки», что позволит выявить основные пробелы ведомства в классической письменной коммуникации. *Во-вторых*, оценке синтаксической сложности методами компьютерной лингвистики подвергнутся нормативные правовые акты и другие публично доступные документы Росприроднадзора, характеризующие особенности официально-делового стиля экологического регулятора. Читатели доклада смогут не только ознакомиться с ключевыми выводами исследования, но и изучить практические рекомендации, направленные на снижение синтаксической сложности «юридического» языка.

1 Плаксин С. М., Алимпеев Д. Р., Амирханов А. М., Кнутов А. В., Полесский Е. А., Мязина Е. Ю., Шабала Ю. И. Доклад Общественного совета при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования — 2023. М.: 2024. С. 90.

2 Сведения размещены на официальном сайте Счетной палаты в разделе «Открытость государства в России». URL: <https://ach.gov.ru/page/government-openness/> (дата обращения: 25.03.2025).

3 Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ от 14 сентября 2022 г. № 2022667138.

4 Приказ Росмолодежи от 11 марта 2024 г. № 76 «Об утверждении ведомственного плана Федерального агентства по делам молодежи по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2024 год» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

1.1. Что и как мы считали?

В 2019–2021 гг. Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ провел исследовательский проект, посвященный анализу синтаксической сложности языка российского законодательства. Цель работы состояла в объективной оценке удобочитаемости нормативных правовых актов и выработке рекомендаций по упрощению речевых практик российских юристов.

Для создания методики был проведен эксперимент с привлечением двух контрольных групп: юристов-профессионалов, включая тех, кто имеет ученую степень, и студентов ведущих юридических университетов. Каждой группе предлагалось прочитать набор фрагментов законодательных текстов, подобранных так, чтобы один из возможных факторов сложности был выражен значительно сильнее обычного по сравнению со средним уровнем по корпусу законов (например, малая доля глаголов или наличие длинных словосочетаний). Затем участник эксперимента по специальной шкале оценивал трудность восприятия каждого прочитанного фрагмента.

Результаты эксперимента позволили не только выявить ключевые характеристики, затрудняющие восприятие текста, но и подсчитать процентный вклад каждого параметра в общую синтаксическую сложность. К числу основных «негативных» речевых практик были отнесены:

- низкая доля глаголов в тексте (*чем меньше глаголов, тем труднее чтение*);
- большое число слов в именном словосочетании (*наибольшую сложность имеют словосочетания, состоящие из нескольких существительных*);
- частое использование причастных оборотов (*избыток обособленных конструкций усложняет синтаксис*);
- длинные предложения (*удержание внимания читателя напрямую зависит от количества слов в предложении*);
- большая дистанция между зависимыми словами (*связанные слова разделены внутри предложения другими конструкциями*);
- множественность грамматических основ в предложении (*несколько связок «подлежащее — сказуемое» в одной фразе осложняют ее структуру*);
- чрезмерный объем абзаца (*длинные абзацы, свойственные многим юридическим текстам, существенно понижают читабельность*).

Затем на основе выявленных закономерностей была разработана формула из 13 параметров, позволяющая автоматизировать процесс расчета. Она получила название «Индекс синтаксической сложности законов» (ИСЗ) и, несмотря на первоначальную идею, используется для оценки понятности любых текстов, не обязательно юридических. На практике сервис, основанный на данной формуле, применяется Счетной палатой РФ, а также другими ведомствами.

Хотя ИСЗ не имеет четко установленной минимальной и максимальной границы, в большинстве случаев его значения расположены в промежутке от 0 до 70 баллов. Так, самые простые законодательные акты имеют ИСЗ в промежутке 15–20 баллов, а самые сложные — около 60–65 баллов. Среднее значение индекса для современной русской художественной прозы составляет почти 16 баллов, а для статей в деловых СМИ — 24 балла. Знания об относительном уровне сложности разных видов текстов накапливались постепенно. Методика оценки синтаксической сложности оказалась настолько эффективной, что в следующие годы авторы оригинального исследования смогли **существенно расширить круг изученных коллекций текстов** и углубить собственную экспертизу в поиске «негативных» речевых практик.

Так, вслед за федеральными законами оценке подверглись нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования. Многие подзаконные нормы, особенно на уровне органов исполнительной власти, носят сугубо технический характер, поэтому важно было отобрать регулирующие документы — «законы в миниатюре». Как выяснилось, по уровню сложности они даже превосходят собственное базовое

законодательство¹. Во многом потому, что с советских времен остаются похожими на детальные инструкции, содержащие большое количество таблиц и необязательных фрагментов.

В 2023 году в поле зрения исследователей попали судебные акты, выносимые по первой инстанции в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, а также принимаемые Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ². Особенностью анализа стал новый методологический прием: впервые документы оценивались не просто как единый материал — внутри сотен текстов была вручную проделана разметка смысловых фрагментов, позволяющая *установить содержательные причины высокой сложности*. В результате к ним отнесли отсутствие структурирования актов, избыточное цитирование законодательства и слишком подробный пересказ обстоятельств дела.

Последней из опубликованных в настоящий момент работ можно считать методическое пособие, предлагающее широкому кругу читателей рекомендации по повышению удобочитаемости текстов³. Этот коллективный труд стал результатом знакомства экспертов с многочисленными неудачными практиками подготовки официальных документов, изученными за последние пять лет. Пособие предлагает ряд правил, которым должен следовать автор, чтобы его документ соответствовал стандартам «понятного» языка.

Незадолго до подготовки доклада Общественного совета при Росприроднадзоре исследователи переключились на новую, не менее комплексную проблематику. В конце 2024 года была проведена большая работа по оценке сложности каналов коммуникации между органами публичной власти и гражданами. Хотя она пока не

опубликована, результаты могут быть полезны и для анализа речевых практик экологического ведомства, ведущего постоянную работу с гражданским обществом. Только за 2024 год в центральный аппарат Росприроднадзора поступило 9132 обращения граждан⁴.

Действительно, основным и наиболее распространенным способом коммуникации, несмотря на увеличение представленности госорганов в социальных сетях, остаются ответы на обращения, поданные в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Причины их востребованности объяснимы. Во-первых, на официальные обращения, вне зависимости от способа подачи, должен поступить обязательный ответ, если речь не идет о злоупотреблении правом на обращение или иных недобросовестных действиях граждан. Во-вторых, закон устанавливает стандартный срок рассмотрения обращения 30 дней, который может быть продлен в отдельных случаях, но чаще всего позволяет заявителям заранее планировать дальнейшие действия. В-третьих, обращение может быть подано не только в форме классической жалобы, но и в форме предложения или заявления, когда лицо запрашивает отраслевые данные у ведомства.

Однако, как показывают многочисленные исследования⁵, зачастую граждане сталкиваются с формальными бессодержательными ответами, «отписками», которые за большим объемом цитирования нормативно-правового материала не несут практического смысла для заявителя. В таком случае, предположительно, **высокая синтаксическая сложность текста ответа будет свидетельствовать о попытке**

- 1 Кнутов А. В., Чаплинский А. В., Алимпеев Д. Р. Язык нормативных правовых актов: пора ли бить тревогу? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 3(57). С. 399–426.
- 2 Чаплинский А. В., Кнутов А. В., Алимпеев Д. Р. Понятность языка правосудия: опыт эмпирического исследования содержания и синтаксиса судебных решений // Закон. 2024. № 2. С. 159–177.
- 3 Алимпеев Д. Р., Кнутов А. В., Плаксин С. М., Чаплинский А. В. Методические рекомендации по повышению удобочитаемости текстов: Как написать нормативный правовой акт простым языком? / Под общ. ред.: А. В. Чаплинский. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2024. 86 с.
- 4 Анализ обращений граждан и организаций, поступивших на рассмотрение в центральный аппарат Росприроднадзора. URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/reception-of-citizens/review/> (дата обращения: 25.03.2025).
- 5 См., например: Глухов Е. А. Отписка как нарушение законодательства Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан: постановка проблемы // Сибирское юридическое обозрение. 2020. № 4. С. 534–544; Степкин С. П. Проблемы исследования объективности и всесторонности рассмотрения обращений // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 34–37.

уклониться от корректного разьяснения законодательства.

Именно эту гипотезу в первой части исследования решили проверить авторы настоящего доклада. Поскольку в открытом доступе большинство обращений, как и от-

ветов на них, не размещается, для подтверждения или опровержения предположений был нужен корпус ответов Росприроднадзора на обращения различной тематики. Его эксперты собрали самостоятельно, пройдя несколько последовательных шагов.

Шаг 1. Разработка тематики запросов и выбор адресатов

С самого начала стало понятно, что ответы центрального аппарата Росприроднадзора, хотя и могут отличаться повышенной точностью, не будут репрезентативно отражать практику работы всех структурных подразделений, тем более что основная контрольно-надзорная работа осуществляется отделениями федерального органа исполнительной власти в регионах. Поэтому запросы направлялись во все территориальные управления Росприроднадзора, что позволило создать внутренний рейтинг синтаксической сложности полученных ответов на обращения.

При этом для более широкого отражения информационных потребностей граждан было подготовлено четыре модельных запроса двух тематических направлений:

Разьяснение законодательства (2 типа обращений)

Два варианта обращений с просьбой разьяснить нормы природоохранного законодательства в конкретных для гражданина ситуациях. Каждый такой запрос содержал несколько дополнительных вопросов, ограничивающих возможность короткого ответа и требующих от государственных служащих специальной аналитической работы.

В первом «разьяснении законодательства» (далее — обращение Р1) госоргану задавались вопросы о нормах, касающихся получения статуса общественного инспектора Росприроднадзора. Вопросы были составлены практически дословно по положениям профильного постановления Правительства РФ¹, поэтому для полноценного ответа было достаточно открыть текст ре-

levantного правового акта и творчески его переработать.

Во втором «разьяснении законодательства» (далее — обращение Р2) госоргану предлагалось помочь начинающему предпринимателю в гипотетической ситуации открытия бизнеса по сбору и переработке старых автомобильных шин в резиновую крошку. Хотя количество вопросов, содержащихся в обращении Р2, соответствовало обращению Р1, для составления корректного ответа требовалось изучить большее число нормативных правовых актов и не потерять из виду особые разрешительные режимы, установленные в отношении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Запрос статистических сведений

Два варианта обращений с просьбой предоставить фактические данные о деятельности подразделений Росприроднадзора. В этих запросах было минимальное количество аналитической работы, так как в ответ ожидалась статистическая информация о количестве проведенных выездных проверок, административных расследований, вынесенных постановлений по делу об административном правонарушении и т. п.

В первом случае (далее — обращение С1) запрашивались сведения о практике применения административных расследований в сфере охраны окружающей среды, тогда как во втором случае (далее — обращение С2) ожидалась цифра, касающаяся мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами в рамках федерального государственного экологического надзора.

Шаг 2. Отправка обращений

Модельные обращения, прошедшие предварительную обработку, направлялись че-

рез «единое окно», размещенное на сайте Росприроднадзора². Участники исследо-

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2024 г. № 877 «Об утверждении Правил организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2024. № 27. Ст. 3839.

2 URL: <https://rpn.gov.ru/petition/> (дата обращения: 27.02.2025).

вания последовательно заполняли веб-форму для каждого обращения, строго соблюдая единый протокол отправки. Для выполнения требований законодательства все обращения подписывались от имени реальных физических лиц с указанием личных электронных почтовых адресов.

При этом, ожидая нейтральности будущих ответов, эксперты намеренно не указывали какие-либо сведения, позволяющие распознать исследовательский характер запроса: не использовались рабочие (корпоративные) почтовые адреса и другие идентификаторы организации. Таким образом, с точки зрения принимающей

стороны, каждое обращение выглядело как типичный запрос от гражданина, который нужно рассматривать в стандартном порядке без особых условий.

Для обеспечения одинакового времени получения ответов отправка обращений осуществлялась в течение одной рабочей недели. Объем рассылки был равномерно распределен по дням: не более пяти обращений в сутки от каждого участника, что предотвращало повышенную нагрузку на систему приема обращений Росприроднадзора. Каждое территориальное управление получило в ходе рассылки в среднем четыре запроса, а всего было направлено 120 писем.

Шаг 3. Оценка полноты и юридической корректности ответов

После технической обработки ответов, включавшей в себя распознавание текстов, вычитку и удаление служебных фрагментов (например, ФИО и должность подписавшего ответ лица), эксперты приступили к начальному этапу анализа — оценке полноты и корректности ответов. Для каждого из параметров были заранее определены критерии оценки, опирающиеся на модельные ответы, подготовленные авторами запросов. Чтобы повысить надежность и воспроизводимость оценок, их выставляли только профессиональные юристы.

Хотя полнота и обоснованность ответов напрямую не связаны с понятностью языка или синтаксической сложностью текста, именно эти параметры позволяют оценить гипотезу о наличии взаимосвязи между намеренным усложнением текста и попыткой уклониться от содержательного ответа. Кроме того, возможны иные закономерности, отражающие взаимосвязь негативных речевых практик с юридической точностью подготовленных материалов. В таблице 1.1 представлены критерии, применявшиеся для оценки полноты и содержательности ответа на обращение.

Таблица 1.1.

Критерии оценки полноты ответа на обращение

Уровень категории	Наименование категории	Критерии присвоения
1	Полный ответ	Орган дал содержательные ответы на все поставленные в обращении вопросы. Информация полностью исчерпывает запрос.
2	Частично полный ответ	Орган ответил не на все вопросы либо не раскрыл некоторые аспекты запроса. Такой ответ содержит полезную информацию лишь по части поставленных вопросов. В рамках оценки фиксировалась ориентировочная доля полноты: если из четырех вопросов полный ответ дан на три, в сводном реестре ответов ставилась отметка «75% полноты».
3	Формальный ответ (отписка)	Орган не представил запрошенной информации. Ответ носит уклончивый или формальный характер: текст состоит из общих фраз и отсылок без прямого ответа на вопросы; прямо сообщается, что запрошенные сведения не могут быть предоставлены. Такой ответ не удовлетворяет информационную потребность заявителя.

Источник: авторская методология

Полнота ответа, впрочем, не всегда гарантирует его юридическую точность. В некоторых случаях объемный текст может основываться на неправильном толковании норм права или применении устаревших правил, зачастую сохраняющихся в правопримени-

тельной практике даже после принятия новых нормативно-правовых актов. Для этого ответы на обращения Р1 и Р2, связанные с разъяснением законодательства, были дополнительно классифицированы по категориям, представленным в таблице 1.2.

Таблица 1.2.

Критерии оценки соответствия ответа законодательству

Уровень категории	Наименование категории	Критерии присвоения
1	Полностью соответствует законодательству	Разъяснения юридически корректны, основаны на актуальных нормах права и не содержат ошибочных трактовок обязательных требований. Ответ выдержан в рамках компетенции органа.
2	Частично соответствует законодательству	Ответ в целом опирается на законодательство, но содержит отдельные неточности, поверхностные цитаты либо использует спорное толкование норм, не основанное на логике регулятора и других правоприменителей.
3	Формальный ответ (отписка)	Ответ не содержит правовых разъяснений либо представляет информацию, не отвечающую на заданные вопросы. Как правило, в этой части критерии полноты и юридической точности пересекались, потому что «отписки» не только бессодержательны, но и не содержат реального правового анализа ситуации.

Источник: авторская методология

По общему правилу каждое обращение оценивалось одним экспертом, но в пограничных ситуациях, когда присваи-

ваемая категория была не так очевидна, ответ подлежал коллегиальному обсуждению.

Шаг 4. Разметка текстов

После экспертной оценки содержания корпус текстов требовалось подготовить к лингвистическому анализу в автоматизированном сервисе. В большинстве случаев специальной обработки не требуется, потому что пользователей интересует одна метрика — сложность конечного текста, показатель ИСЗ. Для исследовательских целей важнее понять, какие именно смысловые фрагменты внутри документа способствуют нарастанию синтаксической сложности, а для этого нужна система «тегов», позволяющих разделить цельный текст на отдельные блоки.

Разработав единый справочник смысловых фрагментов (тегов), основанный на характерных речевых практиках государственных органов, эксперты вручную, детально изучая каждый документ, разместили поступившие от территориальных управлений Росприроднадзора ответы. Всего было выделено 13 типов смысловых фрагментов, среди которых основными и наиболее распространенными являются:

1. *Вводная часть обращения* — в некоторых случаях содержит только стандартное уведомление о рассмотрении (без пересказа вопросов заявителя), в других — включает краткий пересказ содержания самого обращения. Оба варианта вводного абзаца получили соответствующую разметку.

2. *Цитата НПА* — дословное цитирование положения закона или подзаконного акта, относящегося к вопросу. Обычно такой текст содержит явные юридические формулировки, часто сопровождается ссылкой на источник и взят в кавычки.

3. *Пересказ НПА* — фрагмент, в котором приводится не дословная цитата, а изложение нормы права в упрощенном или сокращенном виде без потери первоначального смысла (совпадает с цитированием лишь частично).

4. *Избыточный текст* — любой фрагмент, в котором приводится информация, не относящаяся к сути вопроса. Чаще всего фигурирует в документах, где государственный орган до конца не понимает правильность своего ответа и пытается охватить все возможные темы.

5. *Собственный текст ведомства по существу ответа* — главный «продукт» аналитической работы государственного органа, содержащий оригинальные разъяснения или информацию, не являющуюся прямым воспроизведением внешних источников. Могут быть представлены в виде комментариев, советов, неформальных выводов или разъяснений норм и правоприме-

нительной практики простым языком. Эти фрагменты наиболее точно отражают позицию подразделения.

Главная сложность разметки текстов ответов на обращения состоит в отсутствии четких границ между смысловыми фрагментами. Структура таких документов

обычно менее формальна, чем у нормативных правовых актов, что приводит к путанице в аргументации. Нередки случаи, когда один фрагмент разрывается несколькими вставками других тегов, что особенно характерно для избыточного цитирования или пересказа.

Шаг 5. Автоматизированная оценка сложности текстов

Завершив подготовку корпуса ответов на обращения, эксперты приступили к финальному шагу — загрузке файлов в сервис «Оценка синтаксической сложности текстов», размещенный на портале lawreadability.hse.ru и функционирующий по ранее представленной методике. С помощью этого инструмента каждому тексту ответа на обращение были автоматически

присвоены количественные метрики синтаксиса, персональный Индекс сложности, в т. ч. в разбивке по смысловым фрагментам, что, вкупе с предварительной оценкой полноты и юридической корректности ответов, позволило выполнить всесторонний анализ текстов, составленных специалистами в сфере природопользования.

1.2. Оценка сложности ответов на обращения граждан

К моменту написания аналитического доклада на 120 обращений в территориальные управления Росприроднадзора поступило 102 ответа. Несмотря на достаточно высокую исполнительскую дисциплину большинства структурных подразделений, в 15% случаев государственные органы не направили ответы не только в 30-дневный срок, но и в 60-дневный. Примечательно, что наиболее часто ответ не поступал на обращения С1 и С2, то есть связанные с запросом статистики. Можно предположить, что государственные служащие в отдельных регионах посчитали подобные запросы выходящими за рамки их компетенции. Впрочем, такое мнение не освобождает их от обязательных требований законодательства по своевременному направлению ответа, пусть и с отказом предоставить данные.

Практически во всех остальных случаях процедурные сроки были соблюдены. Их разброс позволил выявить абсолютного лидера по скорости ответов — **Межрегиональное управление Росприроднадзора по Республике Коми и Ненецкому автономному округу, ответившее на первый запрос в день его получения, причем не просто «отпиской», а полным и содержательным письмом.** В среднем же территориальным подразделениям требовалось 19 дней на подготовку ответа. Какой-либо закономерности в географическом разрезе обнаружить не удалось, поскольку все управления, кроме упомянутого, отвечали на запросы неравномерно.

19 дней

средний срок ожидания ответа от Росприроднадзора¹

Как и предполагалось изначально, далеко не все поступившие ответы имели содержательный характер. По результатам экспертной оценки полным или частич-

но полным ответом **было признано 67% текстов.** При этом некоторые частично полные ответы были скорее ближе к формальным «отпискам», так как уровень содержания проходил по тонкой номинальной грани.

К примеру, отвечая на обращение Р1, Дальневосточное межрегиональное управление Росприроднадзора набрало лишь 13% содержательности в своем ответе. С точки зрения законодательства претензий к ведомству нет, потому что оно сослалось на порядок реализации запрашиваемой государственной услуги, кратко ответив на один дополнительный вопрос. Получается, такой подход нельзя признать классической «отпиской», даже если содержательно он к этому близок.

Статистически значимая корреляция между скоростью ответа и его высоким качеством не просто отсутствует, но иногда даже может свидетельствовать об обратном. Так, Северо-Кавказское межрегиональное управление Росприроднадзора в среднем отвечало на каждый из запросов всего за три дня. Однако экспертная оценка показала, что в трех из четырех случаев получен формальный ответ (отписка), а на обращение Р1 ответ так и не был направлен. При таком подходе время ожидания не имеет значения, потому что заявитель, сталкиваясь с формальным барьером, не в состоянии добиться нужного результата.

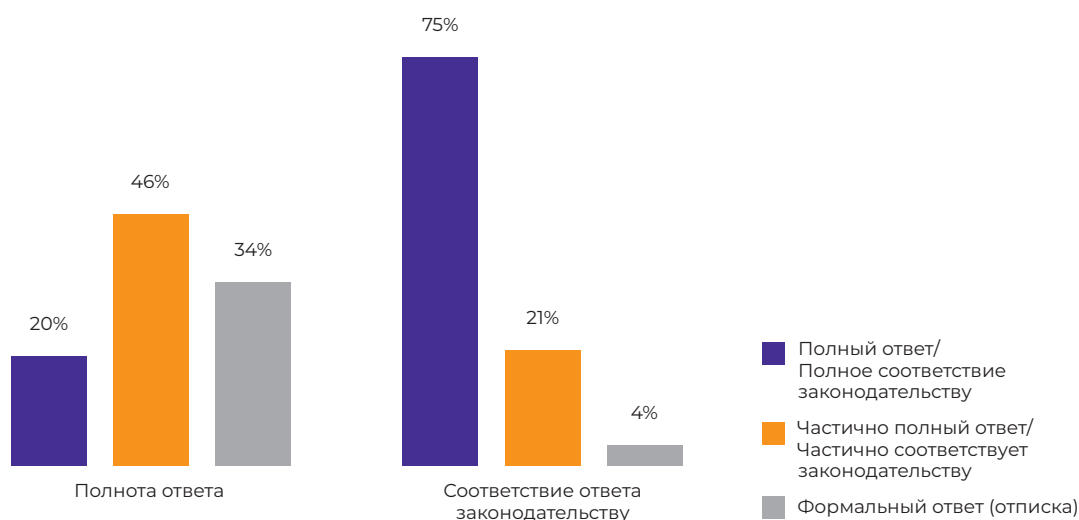
В свою очередь, юридическая корректность обращений оказалась на очень высоком уровне у всех территориальных управлений, направивших ответы на запросы. **Лишь в 4% случаев** эксперты признали разъяснения законодательства «отпиской» в части наличия правового анализа. Даже там, где полнота ответа стояла под вопросом, специалисты Росприроднадзора отвечали в полном соответствии с действующим законодательством.

Такой эффект может объясняться большим количеством юристов на государственной гражданской службе, что из-за охранительной специфики профессии считают

¹ Без учета возможных ответов центрального аппарата Росприроднадзора.

Рисунок 1.1.

Распределение ответов на обращения граждан по уровню полноты и соответствия законодательству (в %)



Источник: расчеты авторов

проблемой даже в Минфине России¹, а также квалификационными требованиями к служащим младших должностей, от которых в первую очередь требуют высокого уровня знания нормативного материала. Наглядный разрыв между уровнем содержания ответов и их юридической корректностью представлен на рисунке 1.1.

Соответствие ответов законодательству выполняет еще и защитную функцию, потому что может сыграть решающую роль в случае обжалования ответа в вышестоящей инстанции или процессуальной проверки прокуратуры. Предполагается, что в каждом федеральном органе исполнительной власти работают специалисты в своей сфере, а значит, в экологическую тематику проверяющие могут и не погружаться, тем более что критериев оценки полноты ответа не разработано. В то же время, если документ содержит грубые нарушения законодательства, авторов такого материала могут привлечь к дисциплинарной или даже административной ответственности.

Экспертная оценка содержания ответов на обращения граждан характеризует только одну сторону текста. Полный и юридически корректный ответ может быть на-

писан синтаксически сложным языком, недоступным для понимания обычного гражданина. В отличие от нормативных правовых актов, сложность которых нередко обосновывают спецификой юридического языка, нет никаких оснований сохранять аналогичный стиль речи в коммуникации с заявителями. Анализ ответов методами компьютерной лингвистики показывает, что эта проблема не просто актуальна, а является одной из ключевых для открытого диалога Росприроднадзора с гражданским обществом.

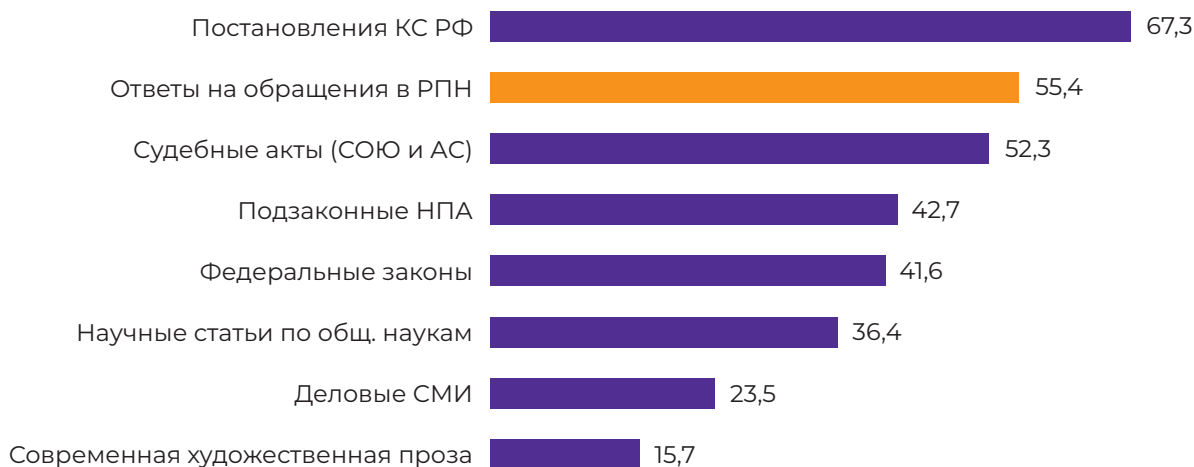
Средний Индекс сложности ответов на обращения территориальных управлений Росприроднадзора **составляет 55,4 балла**, что делает их одними из самых трудночитаемых официальных документов, написанных на русском языке. Результат сопоставим с решениями судов общей юрисдикции и арбитражных судов, но превышает синтаксическую сложность даже федерального законодательства и большинства подзаконных актов.

Несмотря на большой разброс в сложности между ответами территориальных управлений (от приемлемых 23 до нечитаемых 125,4 балла), ¼ всех ответов имеет «заградительную» сложность **67 баллов**, что

1 Минфин указал на чрезмерное количество юристов на госслужбе // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200318/1568788674.html> (дата обращения: 20.02.2025).

Рисунок 1.2.

Индекс сложности ответов на обращения в сравнении с другими видами официальных текстов



Источник: расчеты авторов, включая ранее опубликованное исследование¹

уравнивает эти материалы с постановлениями Конституционного Суда РФ, обычно подлежащими анализу только в профессиональной юридической среде. На рисунке 1.2 показано место корпуса ответов на обращения в территориальные управления Росприроднадзора среди других видов документов.

Более того, Индекс сложности ответов территориальных управлений Росприроднадзора выше, чем у консультативных

документов других ведомств, включая публично доступные разъяснения законодательства, формируемые центральными аппаратами федеральных органов исполнительной власти, ответы ведомств, открыто размещенные на Платформе обратной связи Единого портала государственных услуг (ПОС ЕПГУ), а также ответы на исследовательские обращения экспертов в другие государственные и муниципальные органы.

В 2024 году в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ авторы изучали язык официальной переписки между органами публичной власти и гражданами, что позволило собрать три новые коллекции текстов, представляющих сравнительный интерес при оценке ответов Росприроднадзора: 1) письма центральных аппаратов 10 федеральных органов исполнительной власти; 2) обращения граждан и ответы на такие обращения, направленные посредством ПОС ЕПГУ; 3) ответы органов государственной власти и органов местного самоуправления на обращения граждан, составленные и направленные участниками исследования посредством официальных каналов подачи обращений («контрольные обращения»).

Сравнение коллекций с корпусом ответов на обращения в территориальные управления Росприроднадзора является в полной мере репрезентативным, так как коллекция текстов № 3, составленная по результатам запросов в различные федеральные, региональные и местные органы власти, насчитывает почти 300 обработанных ответов. Остальные коллекции также не усту-

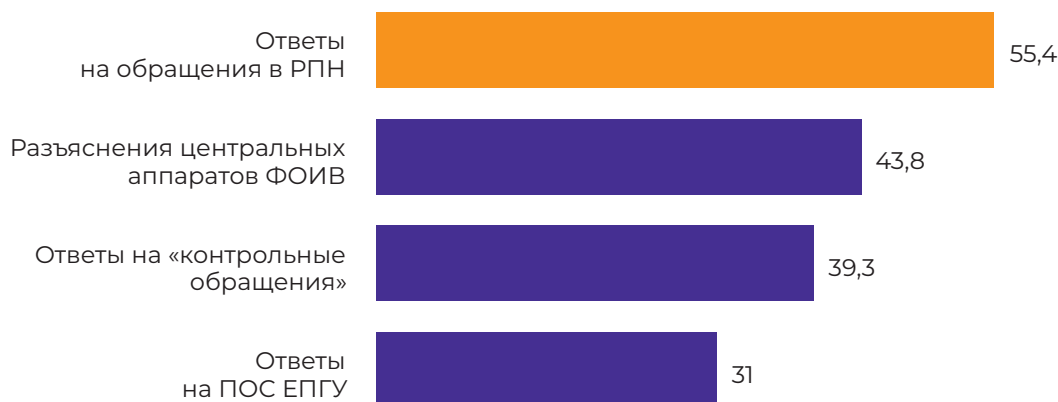
пают по числу собранных материалов. На рисунке 1.3 показана «лидирующая» сложность изучаемого корпуса текстов.

Несмотря на высокие показатели сложности документов, подготовленных территориальными управлениями Росприроднадзора, следует отметить, что практически все официальные ответы пишутся **в значи-**

¹ Чаплинский А. В., Кнутов А. В., Алимпеев Д. Р. Указ. соч. С. 159–177.

Рисунок 1.3.

Сравнение индексов сложности документов, собранных в рамках исследований языка официальной переписки между органами публичной власти и гражданами



Источник: расчеты авторов

тельно более сложном стиле, чем предполагается стандартами художественной и публицистической литературы. Чаще всего по уровню сложности они соответствуют нормативно-правовому тексту.

Росприроднадзор работает с определенным пулом законодательных и подзаконных актов, который при цитировании может существенно увеличивать сложность

формируемого текста вне зависимости от желания конкретных государственных служащих. В таком случае наиболее показательным будет сравнение Индекса сложности ответов с результатами оценки текстов центрального аппарата Росприроднадзора, также собранными в одной из коллекций. И, хотя цифры оказались значительно ближе, итоговый результат тоже не в пользу структурных подразделений.

55,4 → 44,8

Индекс сложности ответов территориальных управлений Росприроднадзора

Индекс сложности разъяснений центрального аппарата Росприроднадзора

Прежде чем перейти к разбору основных причин, делающих текст значительно менее доступным для восприятия, необходимо остановиться на двух аналитических разрезах, демонстрирующих, что негативные речевые практики не являются обязательным условием осуществления коммуникации с гражданами. Внутри одной системы могут действовать разные установки, очевидно связанные с человеческим фактором. В отсутствие институциональных рычагов внедрения простого юридического письма в деятельность госу-

дарственных органов каждое подразделение действует по своему усмотрению.

Во-первых, среди 33 территориальных управлений Росприроднадзора можно без особых усилий построить сводный рейтинг синтаксической сложности. Хотя у большинства подразделений показатели не будут разительно отличаться, лидеры и антилидеры выделяются наиболее заметно, так как разница между усредненно самыми простыми и самыми сложными ответами составляет ~40 баллов. В таблице 1.3 проводится сравнение основных показателей.

Таблица 1.3.

Распределение наиболее сложных и наиболее понятных ответов среди территориальных управлений Росприроднадзора

Наиболее сложные ответы на обращения			Наиболее понятные ответы на обращения		
Место в рейтинге сложности	Название управления	Средний индекс сложности	Место в рейтинге сложности	Название управления	Средний индекс сложности
33	Черноморо-Азовское морское управление	82,7	1	Межрегиональное управление по Самарской и Ульяновской областям	40,9
32	Южно-Уральское межрегиональное управление	76,7	2	Межрегиональное управление по Республике Коми и Ненецкому автономному округу	43,8
31	Приокское межрегиональное управление	66,8	3	Межрегиональное управление по Саратовской и Пензенской областям	47,0
30	Межрегиональное управление по Нижегородской области и Республике Мордовия	62,5	4	Сибирское межрегиональное управление	47,4
29	Нижне-Волжское межрегиональное управление	61,5	5	Забайкальское межрегиональное управление	47,9

Источник: расчеты авторов

Причиной таких различий могут быть устоявшиеся практики документооборота и консультирования граждан в регионах. В частности, на морских и промышленных территориях (Черноморо-Азовское морское управление, Южно-Уральское межрегиональное управление) сотрудники, вероятно, часто отвечают на сложные экологические запросы, требующие цитирования специализированных норм, — отсюда и более сложный слог. В регионах с меньшей интенсивностью контрольно-надзорных мероприятий (Межрегиональное управление по Республике Коми и Ненецкому автономному округу) ответы могут дать быстрее и в более простой синтаксической форме.

Следует оговориться, что некоторые территориальные управления направили меньше содержательных ответов (например, не прокомментировали отдельные ти-

повые вопросы), и одно-два сравнительно простых или сложных письма могли сильно повлиять на средний показатель. Однако в целом наблюдается следующая тенденция. Чем сложнее текст, тем **с большей вероятностью он не будет восприниматься читателем как качественный**, потому что наполнен пространными рассуждениями и затруднен для понимания.

Ожидалось, что формальные ответы (отписки) в силу своей краткости будут иметь низкий Индекс сложности, однако на практике негативные проявления стиля проникают даже в такие ответы, поэтому в пятерку лучших управлений не попали исключительные «формалисты».

Лучшие показатели сложности ответов на обращения приближены к другим коллекциям собранных текстов, но нельзя сказать, что они являются исключительно по-

Рисунок 1.4.

Распределение синтаксической сложности ответов по типам обращений



Источник: расчеты авторов

нятыми для граждан. Зона 40–50 баллов, хотя и не считается «заградительной» для понимания, соответствует уровню высокой сложности, обгоняющему статьи и монографии по общественным наукам. Соответственно, при дальнейшей выработке практических рекомендаций любые выводы должны иметь универсальный характер и распространяться на деятельность всех территориальных управлений.

Во-вторых, на сложность ответа напрямую влияет вид обращения, направленного исследователями в Росприроднадзор. Сопоставление индексов сложности ответов на обращения P1, P2 и C1, C2 показало четкую закономерность: ответы на обращения, содержащие вопросы о разъяснении законодательства, значительно сложнее, чем ответы на статистические запросы. Средний индекс по всем ответам-разъяснениям **составляет 61,5 балла**, тогда как по статистическим ответам — лишь **около 48,2 балла**.

Объяснение различий лежит на поверхности — в статистических запросах орган должен предоставить официальные данные, поэтому ответы обычно представляют собой перечень цифр с короткими справочными разъяснениями, редко переходящими в полноценный аналитический обзор. Иногда в ответах на статистические запросы встречаются сложные фрагменты, но обычно это связано с тем, что территориальное управление добавляет пояснения

об основаниях сбора данных или цитирует нормативные положения, регламентирующие порядок их обработки.

Характер обращений C1 и C2 практически не отличался, что в итоге отразилось на схожей синтаксической сложности. В ответах, содержащих разъяснения законодательства, изначальная гипотеза, как отмечалось в описании методологии подготовки обращений, состояла в том, что обращение P2 требует более развернутого и глубокого анализа.

В отличие от обращения P1, посвященного правилам деятельности общественных инспекторов Росприроднадзора, во втором случае требовался комплексный подход, включающий изучение нескольких правовых актов и правоприменительной практики. Госорган должен был помочь предпринимателю открыть бизнес, потенциально оказывающий негативное воздействие на окружающую среду. На рисунке 1.4 представлено сравнение синтаксической сложности ответов Росприроднадзора по видам запросов.

Значительный разброс в результатах между ответами на обращения P2 и всеми остальными свидетельствует, в первую очередь, о том, что территориальные управления **могут составлять документы с относительно приемлемым уровнем сложности**. В тех же ситуациях, когда от них требуется более детальный анализ

норм права, государственные служащие не справляются со структурированием документа. Более глубокие синтаксические метрики, из которых складывается итоговый индекс, это подтверждают.

В частности, среднее количество слов в предложении в ответах на обращения Р2, существенно затрудняющее восприятие текста, составляет ~53 слова. В ответах на обращения Р1 всего ~38 слов, причем почти всегда речь идет о простых предложениях. Измерить этот показатель позволяет количество предикативных ядер (грамматических основ) в составе каждого предложения. И, если у ответов на обращения Р1 в среднем 1,3 предикативных ядра в предложении, у ответов на обращения Р2 их уже 1,5. Для данной метрики это существенная разница, свидетельствующая

о большем использовании сложносочиненных и сложноподчиненных предложений. Во всех параметрах текст ответов на обращения Р2 оказывается более объемным и трудоемким для чтения.

Аналогичные показатели можно посчитать и для всех ответов территориальных управлений Росприроднадзора. При сравнении с параметрами, свойственными другим видам официальных документов, становятся видны основные пробелы, на которые следует обратить внимание лицам, ответственным за коммуникации ведомства с гражданским обществом, а также за проведение лингвистической экспертизы. В таблице 1.4 представлено сравнение наиболее весомых параметров индекса синтаксической сложности по разным видам документов.

Таблица 1.4.

Основные показатели синтаксической сложности в отдельных корпусах официальных документов

Показатель	Русская современная проза	Статьи деловых СМИ	Федеральные законы	Судебные акты (СОУ и АС)	Ответы Росприроднадзора на обращения граждан
Доля глаголов от общего количества слов в тексте (%)	17,3%	11,4%	3,7%	7%	3,6%
Среднее количество причастных оборотов в одном предложении	0,03	0,06	0,58	0,4	0,69
Среднее количество слов в одном предложении	10,7	18,9	21,1	35,2	45,9
Расстояние между зависимыми словами	2	2,3	2,53	2,6	3,1
Количество слов в абзаце	38,2	48,9	31,7	58,1	64,1

Источник: расчеты авторов, включая ранее опубликованное исследование¹

По всем основным показателям ответы на обращения, подготовленные Росприроднадзором, оказываются сложнее других распространенных видов документов. Малое число глаголов в тексте свидетельствует о частом использовании имени-

тельных конструкций, включая множественные существительные, что, согласно грамматике русского языка, допустимо, но лишь в исключительных случаях. Помимо этого, низкая частотность глаголов почти наверняка указывает на **масштаб-**

1 Чаплинский А. В., Кнутов А. В., Алимпеев Д. Р. Указ. соч. С. 159–177.

ное использование страдательного (пассивного) залога, являющегося наиболее простым способом усложнения восприятия любого текста.

При составлении нормативных правовых актов применение обезличенных форм повествования, включая страдательный залог, является необходимостью, от которой законодатель вряд ли когда-либо сможет уйти. В то же время для коммуникации государственных органов и заявителей, даже осуществляемой посредством официального обмена письмами, нет необходимости все переводить в формат пассивных грамматических конструкций.

«Согласно пункту 2 Правил № 877, гражданин Российской Федерации, достигший (1) возраста 18 лет, обладающий (2) знаниями, намеренный (3) оказывать содействие Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, ее территориальным органам и органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим (4) региональный государственный экологический контроль...»

В отрыве от основного текста причастные обороты не кажутся существенной синтаксической проблемой, однако их регулярное использование без разграничения другими конструкциями делает большой текст практически нечитаемым.

Количество слов в одном предложении отчасти связано с упомянутыми ранее параметрами. Преследуя цель охватить как можно больше материала, процитировать релевантные нормы, авторы ответов забывают вовремя поставить точку. Это приводит не только к тому, что среднее количество слов в одном предложении консультативного документа в два раза больше, чем в одном предложении федерального закона, но и к созданию практически невозможных конструкций. Например, Черноморо-Азовское морское управление Росприроднадзора в самом сложном ответе из представленных (125,4 балла) сформировало одно из предложений на 443 слова. Хотя подобные решения не повторяются другими территориальными управлениями, в 46% ответов на обращения есть предложения длиной 100 слов и более.

На запрос отвечает конкретное должностное лицо, поэтому прятаться за формулировками наподобие «обращение было рассмотрено» нет прямой необходимости.

Большое число причастных оборотов, особенно идущих последовательно друг за другом, тоже затрудняет чтение единого текста. Например, Балтийско-Арктическое межрегиональное управление Росприроднадзора, попытавшееся ответить на обращение Р1 не дословным цитированием, а пересказом правовых норм, все равно попало в ловушку нормативного текста — **несколько последовательных причастных оборотов**.

Длинные предложения могут повышать синтаксическую сложность, но само по себе количество слов в документе не является гарантированным маркером непонятного языка или попытки уйти от ответственности. Скорее логика работает в обратную сторону — удалось **установить закономерность между длиной ответа и количеством слов в тексте**. Так, малое число слов, как общее по тексту, так и максимальное в предложениях и абзацах, практически гарантированно свидетельствует о формальном ответе (отписке).

В частично полных ответах самое большое количество слов по всем параметрам. В просто полных ответах соблюдается баланс, которого не хватает другим категориям. Судя по экспертным оценкам, именно при среднем количестве слов в ответе заявители получают наиболее корректное последовательное разъяснение с ответами на нужные вопросы. Рисунок 1.5 отражает обнаруженную закономерность.

Если количество слов, вопреки другим параметрам, не так принципиально влияет на качество ответа, в том числе и на его синтаксическую сложность, то что мешает сохранить существующие речевые практики, сосредоточившись на точечном улучшении отдельных показателей — доли глаголов, количества причастных оборотов и т.п.?

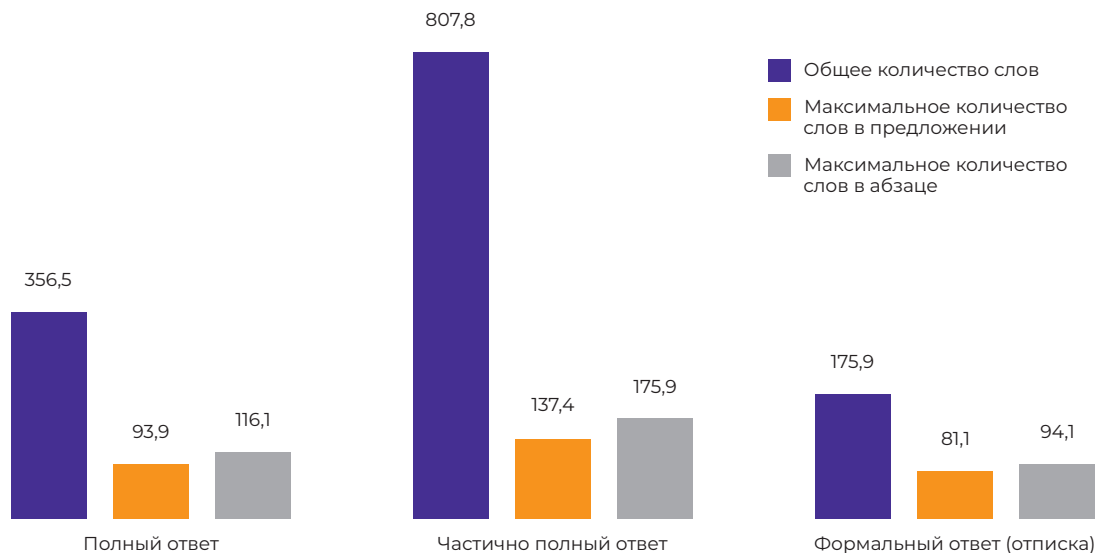
На этот вопрос позволяет ответить разметка текстов на смысловые фрагменты (теги), описанная в методологии подготовки корпуса документов. Именно она

из 443 слов

состоит самое длинное предложение в ответах на исследовательские обращения

Рисунок 1.5.

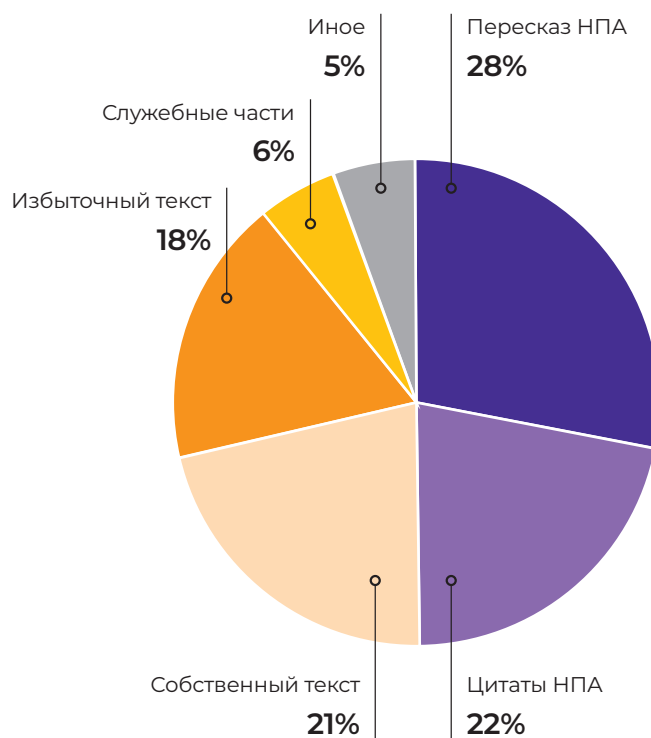
Распределение количества слов в тексте в зависимости от экспертной оценки полноты ответа на обращение



Источник: расчеты авторов

Рисунок 1.6.

Распределение объема смысловых фрагментов в среднем ответе на обращение



Источник: расчеты авторов

позволяет выявить, какие блоки информации дают наибольший вклад в синтаксическую сложность. Гораздо эффективнее оптимизация речевых практик происходит за счет урезания или изменения наиболее деструктивных фрагментов текста.

Проведенный анализ показал, что основной вклад в объем и сложность ответов на обращения граждан обеспечивают **прямые цитаты или пересказ положений нормативных правовых актов**. Цитаты норм, приводимые в кавычках, занимают 21,7% среднего объема текста, тогда как пересказ, незначительно упрощающий первоначальную законодательную формулировку, занимает еще 28,1%. Получается, почти половина обычного ответа на обращение гражданина состоит из скопированных формулировок юридических текстов. Рисунок 1.6 раскрывает результаты разметки документов подробнее.

Примерно 11% объема ответа занимают малозначительные или служебные конструкции, такие как вводные клише и заключительные обороты. Вводная часть обычно представляет собой одну фразу стандартного вида (15–20 слов): «Межре-

«...Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется общественными объединениями и другими негосударственными некоммерческими организациями, а также гражданами в целях реализации прав граждан в области охраны окружающей среды, а также предотвращения и выявления нарушений законодательства в области охраны окружающей среды... Результаты общественного контроля... представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством...»

Избыточные фрагменты могут иметь разную синтаксическую сложность, но в среднем они увеличивают нагрузку на читабельность текста, так как оцениваются в достаточно высокие 46,3 балла и при этом встречаются в 66% ответов на обращения. Такая частотность позволяет избыточному тексту быть более популярной частью текста, чем даже дословные цитаты нормативных правовых актов (встречаются в 61% текстов).

Наиболее важная часть ответа на обращение, собственный текст госоргана, имеет ИСЗ 38,7 баллов, что можно оценить как хороший результат. Когда сотрудники Росприроднадзора пишут от себя (например, делают вывод или дают рекомендацию), они чаще используют более короткие и прямые фразы. Показательна **взаимосвязь формальных ответов (отписок) с объемом собственного текста**

гиональное управление Росприроднадзора... рассмотрело Ваше обращение... и сообщает следующее...» Эта фраза понятна и привычна большинству заявителей и не оказывает значимого влияния на весь текст, хотя и содержит канцеляризмы. ИСЗ вводной части в среднем составляет всего 20,3 балла. Заключительные элементы (например, благодарность за обращение) часто опускаются либо минимальны по объему, поэтому тоже почти не меняют общий индекс.

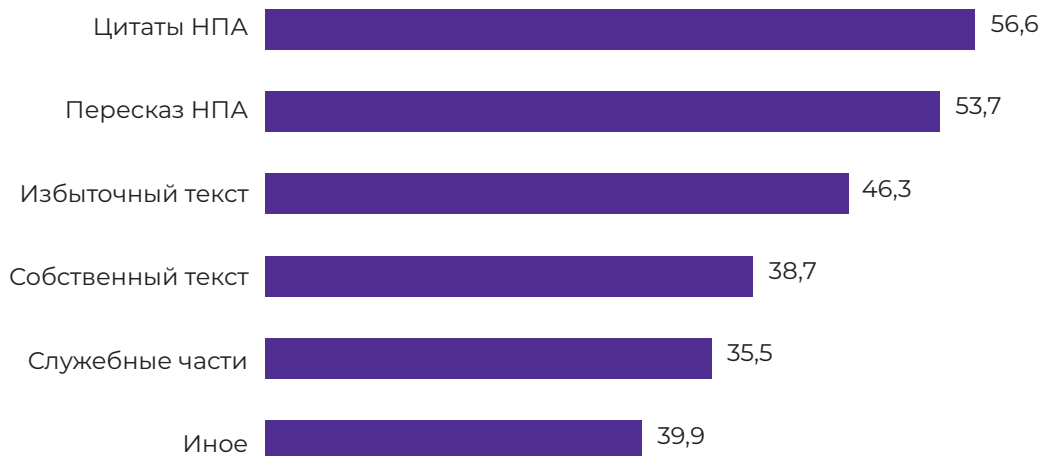
Около 18% текста ответов на обращения эксперты в рамках разметки посчитали избыточным материалом, **не имеющим отношения к разрешению вопроса по существу**. Хорошим примером избыточности текста является ответ Межрегионального управления Росприроднадзора по Саратовской и Пензенской областям на обращение Р1. Объем избыточных фрагментов составил 1555 слов. Вместо того, чтобы разъяснить заявителю условия, которые ему необходимо соблюдать с целью получения статуса общественного инспектора Росприроднадзора, должностное лицо погрузилось в историю правил регулирования общественного экологического контроля.

госоргана в ответе на обращение. Если в среднем доля собственного текста составляет 21%, то в формальных ответах, не заинтересованных в решении проблемы заявителя, доля этого фрагмента падает до 9%. Вполне вероятно, что таким образом снижается риск привлечения должностного лица к ответственности за некорректный ответ, ведь позиция органа фактически не озвучивается.

Наконец, возвращаясь к цитированию и пересказу нормативных правовых актов, целесообразно отметить, что различий между ними, с точки зрения синтаксической сложности, практически нет. В обоих случаях ИСЗ превышает 50 баллов, что может свидетельствовать о недостаточно активных попытках авторов ответов пересказать нормативный текст, снизив базовую юридическую сложность.

Рисунок 1.7.

Индекс сложности смысловых фрагментов в ответах на обращения граждан



Источник: расчеты авторов

Доля нормативного материала, составляющая 49,8% от общего объема текста, соотносится с аналогичной ситуацией в структуре судебных актов, принятых судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках первой инстанции. По подсчетам исследователей¹, доля цитирования нормативных правовых актов, «судебно-го права» (решений вышестоящих судов) и прецедентов (решений других судов схожего уровня) в таких актах составляет 39–41% от общего объема текста. Тогда как собственная речь судьи, выражающаяся в анализе доказательств, занимает порядка 19% объема.

Объяснить эти особенности можно психологической стороной деятельности и судьи, и государственного служащего, направляющего официальный ответ на обращение, который в дальнейшем может использоваться широким кругом лиц. В обоих случаях текст готовится таким образом, чтобы его можно было обжаловать только в исключительных случаях. Собственная позиция, хотя и присутствует в любом документе подобного характера, обычно размывается за многочисленными цитатами и пересказом нормативных материалов (в суде еще и обстоятельств дела). Про-

цедурные, служебные фрагменты имеют внушительный объем, гарантируя устойчивость бюрократических формулировок текста.

Как бы то ни было, и в судебных актах, и в ответах на обращения именно цитирование несет наибольшую синтаксическую сложность. Смешиваясь с другими смысловыми фрагментами, цитаты делают новые документы сложнее законодательных первоисточников. Влияние отдельных блоков текста показано на рисунке 1.7.

Если, по мнению юристов территориальных управлений, для соответствия законодательству необходимо приводить большее число цитат нормативных правовых актов, государственные служащие могут сосредоточиться на решении отдельных синтаксических проблем, явно оттягивающих индекс в сторону меньшей читабельности. По результатам разметки и количественной оценки в текстах ответов обнаружено очень много таких конструкций. Вот лишь некоторые из них:

■ Сложное условие с перечислением: «В случае если планируемая к осуществлению деятельность, документы и (или) документация которой, являются

1 Чаплинский А. В., Кнотов А. В., Алимпеев Д. Р. Указ. соч. С. 159–177.

объектами государственной экологической экспертизы, необходимо ее прохождение...» — придаточное условное с несколькими однородными членами и отглагольным существительным, требующее особой концентрации для понимания.

- Отрицание с условием: «Гражданин не вправе осуществлять... контроль... в случае отсутствия сведений... в Перечне...» — относительно простая конструкция с отрицанием и однократным

условием, выражающая запрет. При беглом чтении документа может смутить даже профессионального юриста.

- Пассивная конструкция с инфинитивом: «Вышеуказанными нормами права установлена обязанность хозяйствующих субъектов... выполнять такие виды работ при наличии лицензии...» — безличная форма («установлена обязанность»), причастный оборот и условие, характерные для намеренно усложненного официально-делового стиля.

1.3. Оценка сложности правовых актов Росприроднадзора

Проникновение «негативных» речевых практик в коммуникацию государства и общества обычно связано с распространением в разных видах официальных документов стилистических особенностей, присущих нормотворческой деятельности. Пытаясь достичь правовой определенности и избежать неверного толкования юридически значимых положений, разработчики нормативных актов параллельно снижают читабельность текста, перегружая его отлагательными существительными, страдательным залогом и причастными оборотами. Если у ведомства проявляется примерно одинаковый уровень синтак-

сической сложности в нормативных актах и документах, изначально имеющих менее формальный характер, это может быть связано именно с работой юристов. А значит, организационные изменения могут способствовать росту понятности языка в конкретном государственном органе.

Проверить различия в сложности нормативных актов и ответов на обращения граждан должна вторая часть исследования документов Росприроднадзора. Для ее осуществления был организован сбор эмпирических данных из открытых источников, без привлечения ресурсов самого ведомства.

Как был собран корпус актов Росприроднадзора?

Шаг 1. Определение круга релевантных актов

Прежде чем приступить к анализу актов Росприроднадзора, требовалось определить группы, по которым будет осуществляться оценка синтаксической сложности. Хотя основным видом нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти является приказ, в исследовательских целях было решено расширить методологию и включить также информационные письма по отдельным вопросам, находящиеся в открытом доступе.

Кроме того, в выборку попали иные акты, не имеющие нормативного, то есть общеобязательного характера, но свидетельствующие об устоявшихся речевых практиках государственного органа. В основном в эту группу документов вошли распоряжения,

но также соглашения о взаимодействии с другими ведомствами и «Информация Росприроднадзора», публикуемая в качестве отдельных документов в справочных правовых системах.

Проверка динамики синтаксической сложности в релевантных актах осуществлялась за счет сбора данных по состоянию на две даты: 31 декабря 2024 г. и 31 декабря 2014 г. Ведомственных документов принимается значительно меньше, чем, к примеру, постановлений Правительства РФ, поэтому изменения по каждому году отслеживать непродуктивно. Активное принятие новых актов осуществлялось только в последние пять лет в результате «регуляторной гильотины».

Шаг 2. Сбор и предварительная обработка корпуса актов

Группа экспертов, пользуясь функциями встроенных фильтров, сформировала первичный корпус актов по результатам выгрузки из справочной правовой системы «КонсультантПлюс». Однако большое количество приказов и других документов Росприроднадзора имеет исключительно технический характер, вытекающий из полномочий ведомства. Многие акты состоят из таблиц, например, с информацией о включении или исключении объектов размещения отходов в государственном реестре объектов размещения отходов.

Текст, состоящий преимущественно из таблиц или графических элементов, не может быть проанализирован сервисом оценки синтаксической сложности. Поэтому эксперты вручную проверили каждый выгруженный документ Росприроднадзора на «содержательный» характер. По результатам отбраковки технических документов был сформирован следующий корпус:

- 2014 год:
199 приказов, 95 писем, 12 иных актов;
- 2024 год:
324 приказа, 314 писем, 42 иных акта.

Шаг 3. Автоматизированная оценка сложности текстов

Как и в первой части исследования, файлы были загружены в сервис «Оценка синтаксической сложности текстов», размещенный на портале lawreadability.hse.ru и функционирующий по ранее представленной методике. С помощью этого инструмента каждому тексту ответа на об-

ращение были автоматически присвоены количественные метрики синтаксиса и персональный Индекс сложности. Дополнительная разметка смысловых фрагментов не проводилась, так как, в отличие от ответов на обращения, правовой текст имеет цельный характер.

Результаты оценки корпуса актов Росприроднадзора

Автоматизированная обработка текстов показала, что нормативные правовые акты, письма и прочие официальные документы Росприроднадзора в целом находятся на сопоставимом уровне сложности с ответами ведомства на обращения граждан, но, как и в случае с другими видами документов, цитирующих большие объемы нормативного материала, **ответы оказались сложнее первоисточника**. Интегральный индекс сложности всех актов Росприроднадзора по состоянию на 31 декабря 2024 г. **составляет 49,6 балла**, что почти на 6 баллов меньше, чем у ответов территориальных управлений на обращения граждан.

По методическим рекомендациям авторов сервиса оценки синтаксической сложно-

сти такой результат свидетельствует о наличии у читателя затруднений при работе с текстом, но до «заградительной» границы в 60–65 баллов, свидетельствующей о больших трудностях с читабельностью, акты Росприроднадзора не дошли.

Для определения относительной сложности этих документов уместно сравнивать «подобное с подобным», поэтому в таблице 1.5 представлено сравнение основных синтаксических метрик, включая индекс сложности, актов Росприроднадзора с подзаконными нормативными правовыми актами всех уровней, содержащими обязательные требования (от указов Президента РФ до ведомственных приказов), и федеральными законами.

Таблица 1.5.

Основные показатели синтаксической сложности разных видов правовых актов

Показатель	Федеральные законы	Подзаконные акты, содержащие обязательные требования	Правовые акты Росприроднадзора
Доля глаголов от общего количества слов в тексте (%)	3,7%	2,9%	3,7%
Среднее количество причастных оборотов в одном предложении	0,58	0,31	0,46
Среднее количество слов в одном предложении	21,1	17,1	23,7
Количество слов в абзаце	31,7	23	29,6
Количество предиктивных ядер в предложениях	1,2	1,1	1,2
Индекс синтаксической сложности	41,6	42,7	49,6

Источник: расчеты авторов, включая ранее опубликованное исследование¹

1 Кнутов А. В., Чаплинский А. В., Алимпеев Д. Р. Указ. соч. С. 399–426.

Практически по всем важным синтаксическим метрикам документы Росприроднадзора совпадают с одним из обобщенных корпусов — федеральных законов или подзаконных актов, выпущенных другими органами исполнительной власти. Ни в одном показателе Росприроднадзор не выделяется результатами, которые можно было бы расценить как исключительно негативные.

При этом сводный индекс сложности все-таки превышает аналогичные расчеты для других корпусов текстов. Синтаксически это связано с тем, что по всем показателям акты экологического ведомства **имеют результат выше среднего**. Например, количество слов в абзаце этих документов меньше, чем количество слов в законодательном абзаце, но больше, чем в подзаконных актах. А доля глаголов в предложении, хотя и лучше результата подзаконных актов, стоит на одном уровне с законодательными.

Поскольку нормотворцы всех уровней находятся примерно в одинаковом положении с точки зрения обучения навыкам «понятного» письма, весьма вероятно, что основная причина повышенной сложности актов Росприроднадзора связана с особенностями сферы, в которой работает ведомство. Большое количество технически сложных правил, направленных на охрану окружающей среды, в том числе для промышленных производств, располагает к таким результатам.

Нельзя, впрочем, не отметить, что многое зависит и от позиции самого ведомства. Среди подзаконных актов наиболее простыми считаются нормативные правовые акты в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, в основном принимаемые Роспотребнадзором. По со-

стоянию на конец 2021 года сложность таких документов **составляла 33,7 балла**. Причем санитарные правила нельзя заподозрить в краткости или недостаточном описании регулируемой сферы. Высокая читабельность таких документов связана в основном с хорошей внутренней структурой, наличием нумерованных списков, использованием большого числа кратких предложений, а также регулярным созданием новых абзацев. То есть положительного результата Роспотребнадзор добился в основном за счет технической оптимизации текста. Решить эту задачу можно посредством принятия организационных мер.

Примечательно, что в 2014 году сводный индекс сложности актов Росприроднадзора **составлял 47,6 балла**, то есть был ближе к другим подзаконным актам. Усложнение произошло в основном за счет увеличения числа слов в предложениях (с 20,1 до 23,7) и роста почти в 1,5 раза доли причастных оборотов (с 0,33 до 0,46). Остальные метрики изменились в рамках статистической погрешности.

Динамику сводного индекса нельзя считать критической, однако на тенденцию стоит обратить внимание руководству ведомства, в том числе в связи с проведением масштабной реформы, «регуляторной гильотины», по отмене и пересмотру нормативных правовых актов, основной этап которой пришелся на 2020 год. Предполагалось, что в новых документах будут отсутствовать устаревшие нормы и правила, что зачастую коррелирует с «тяжелыми» формулировками. Прямой зависимости между синтаксисом и содержанием правил нет, но чаще всего полностью обновленные документы пишутся более понятным языком, потому что содержат меньшее число предписаний.

47,6



49,6

Индекс сложности правовых
актов Росприроднадзора
в 2014 году

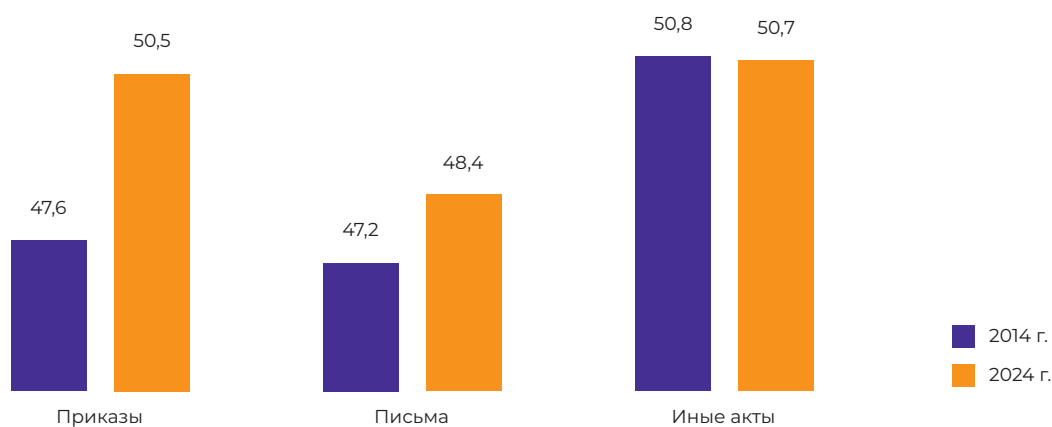
Индекс сложности правовых
актов Росприроднадзора
в 2024 году

Можно было бы предположить, что сводные результаты связаны с особой сложностью отдельных видов документов, как было и с ответами территориальных управлений на обращения граждан. Повышенная сложность была обнаружена

в ответах на обращение Р2, изначально усложненное авторами в исследовательских целях. Однако среди правовых актов **такой закономерности не наблюдается**. Отобранные группы документов идут на одном уровне синтаксической сложности.

Рисунок 1.8.

Индекс синтаксической сложности разных групп правовых актов Росприроднадзора в 2014, 2024 гг.



Источник: расчеты авторов

Информационные письма на примерно два балла проще других видов документов, носящих более нормативный характер, но при этом они демонстрируют усложнение с 2014 года. Подробные данные представлены на рисунке 1.8.

К статистически малозначительному снижению сложности перешла только группа «иных актов», что может быть связано с чисто техническими причинами — их стало значительно больше за прошедшие 10 лет. В то же время приказы, являющиеся основным предметом «регуляторной гильотины», **выросли в сложности на 2,9 балла**. Как и в среднем по всем актам, основным драйвером сложности является рост количества слов и причастных оборотов.

Отчасти это связано с тем, что приказы стали самыми объемными документами с устойчивой тенденцией к росту масштабов (1900 слов в 2014 г. и более 3000 слов в 2024 г.). В то же время письма относительно коротки. Если в 2014 году они состояли из 700 слов, то в 2024 году уменьшились до 580 слов. Иные акты, имеющие похожий на приказы нормативный характер, тоже достаточно объемны, но все-таки сокращаются с течением времени. Если в 2014 году они состояли из 1680 слов, то к 2024 объем сократился до 1100 слов.

При этом абзацы в письмах и прочих актах гораздо длиннее, чем в приказах (в 2024 г. — 30 слов и 21 слово). Это говорит о том, что **приказы лучше структурированы** — возможно, разбиты на более

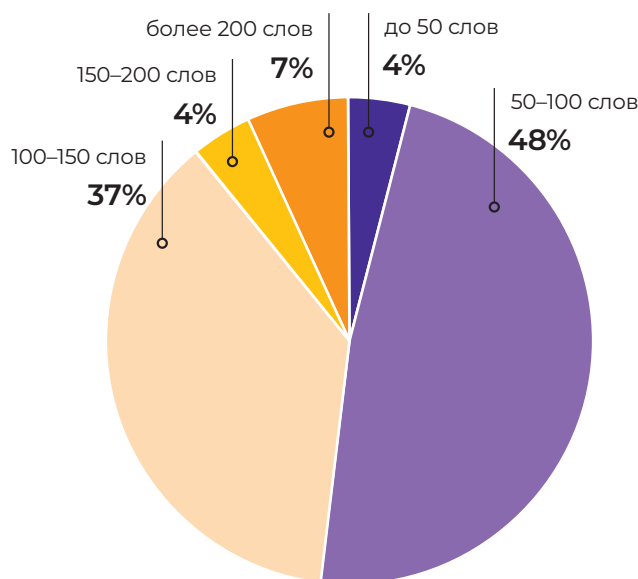
мелкие пункты и подпункты. В письмах же нередко громоздкие абзацы, состоящие из нескольких предложений, излагающих сложную мысль без подразделения на списки.

Часто динамику объема объясняют возрастающей сложностью общественных отношений, подлежащих регулированию. Чем больше нюансов и деталей, особенно в части природоохранных норм, тем сложнее дробить предложения, тем больше слов в рамках одной нормы приходится использовать. Однако, *во-первых*, этот принцип опровергается примером актов в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, тоже подверженных изменениям, но сохраняющих умеренную синтаксическую сложность. А *во-вторых*, новые акты, даже если они больше по размеру, можно писать проще, меняя устаревшие формулировки. Обычно нагромождение слов возникает в документах, в которые вносится большое число поправок. Этот феномен называется «лоскутное одеяло». Мыслительная работа над изменением формулировок может занимать время, но обычно, при наличии соответствующей политической воли, проходит успешно.

В приказах распространены длинные сложные предложения, несмотря на то, что практически любую норму можно разделить на несколько коротких предложений. В 48% приказов самое длинное предложение насчитывает более 100 слов. Причем широко распространены и акты, в которых самые длинные предложения насчи-

Рисунок 1.9.

Распределение приказов Росприроднадзора в зависимости от числа слов в самом длинном предложении



Источник: расчеты авторов

тывают 150 или даже 200 слов. Процентное распределение таких документов показано на рисунке 1.9.

85% приказов имеют как минимум одно предложение длиной 50–150 слов, что само по себе свидетельствует об отсутствии институционально внедренных принципов «простого» языка в нормотворческую деятельность ведомства. Лишь 4% приказов ограничиваются предложениями длиной до 50 слов, что является наиболее комфортным для восприятия читателей параметром.

Если выстроить внутренний рейтинг приказов Росприроднадзора, окажется, что среди содержательных документов, не состоящих преимущественно из таблиц, наибольший индекс сложности **равен 78,3 балла** у Приказа от 26 июля 2021 г. № 464 «Об утверждении Административного регламента... предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности». Хотя это значение является крайне высоким и превышает усредненные показатели практически всех корпусов текстов, включая наиболее сложные документы — постановления Конституционного Суда РФ, оно

значительно уступает в сложности самым нагруженным ответам территориальных управлений на обращения граждан. Среди них «лидирующий» результат был у ответа сложностью 125,4 балла.

Примечателен даже не сам список наиболее сложных приказов Росприроднадзора, а те синтаксические метрики, которые приводят к соответствующим результатам. Возможно, ведомству будут полезны данные, представленные в таблице 1.6. Профессиональный юрист сможет проработать через синтаксические формулировки этих документов, но для широкого круга читателей они выглядят практически непосильно, хотя в топ-5 по сложности входят два административных регламента, рассчитанные на открытый доступ читателей к государственной услуге.

Предсказуемо в таких документах оказалась очень низкой **доля используемых глаголов** — предложения почти полностью состоят из отглагольных существительных, что значительно снижает читабельность текста. Размер максимальных предложений превосходит даже самую сложную философскую литературу, а число причастных оборотов в приказе, стоящем на 2-м месте, свидетельствует о том, что почти

Таблица 1.6.

Основные синтаксические метрики наиболее сложных приказов Росприроднадзора

Место по уровню сложности	Приказ	Доля глаголов от общего количества слов в тексте (%)	Среднее количество причастных оборотов в одном предложении	Максимальное количество слов в одном предложении	Среднее расстояние между зависимыми словами	Индекс синтаксической сложности
1	Приказ РПН от 26.07.2021 № 464 «Об утверждении Административного регламента...»	2,6%	0,46	180	2,6	78,3
2	Приказ РПН от 16.12.2022 № 557 «Об утверждении Порядка поступления...»	2,0%	1,39	244	2,9	75,8
3	Приказ РПН от 25.04.2023 № 200 «Об утверждении Регламента взаимодействия...»	2,5%	0,40	187	6,0	74,9
4	Приказ РПН от 14.05.2019 № 214 «Об утверждении Порядка получения...»	2,0%	0,25	286	2,6	74,1
5	Приказ РПН от 16.06.2021 № 343 «Об утверждении Административного регламента...»	3,3%	0,56	305	2,3	73,1

Источник: расчеты авторов

в каждом предложении есть два причастных оборота.

Подводя итог обсуждения речевых практик правовых актов Росприроднадзора, необходимо признать, что их сложность отчасти связана с объективными причинами. Документы содержат специальную терминологию экологического законодательства, установленную не Росприроднадзором, а в письмах объяснимо содержится множество отсылок на нормативные акты, что делает их похожими на ответы на обращения, собранные ранее. Все это снижает общую «легкость» восприятия текста.

Помимо этого, как видно из различных синтаксических метрик, документы пишутся в сугубо официально-деловой манере с обилием существительных. Классический пример в экологической сфере — «*осуществление государственного надзора в области охраны окружающей среды*». Такая канцелярская конструкция могла бы быть легко перефразирована — осуществлять надзор за охраной окружающей среды, что сразу повышает долю глаголов и упрощает восприятие. Однако негласные стандарты официального языка пока диктуют другие правила.

1.4. Рекомендации Общественного совета

По результатам проведенного исследования Общественный совет при Росприроднадзоре предлагает ответственным должностным лицам, обеспечивающим коммуникацию ведомства с гражданским обществом, **внедрить в деятельность территориальных подразделений новые практики «понятного» юридического письма**. Для достижения максимальной эффективности рекомендации будут разделены на два блока: организационные (управленческого характера) и практические (содержат правила работы с текстами). Первые должны обеспечить институциональное закрепление новой лингвистической политики на уровне как минимум структурных единиц федерального органа исполнительной власти, а вторые будут полезны всем читателям, интересующимся способами улучшения стиля официально-деловой речи.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ:

- 1) Обучить сотрудников, работающих с обращениями граждан, а также ведомственных юристов, навыкам «понятного» письма и принципам «юридического дизайна». Подготовить методические рекомендации для всех участников образовательной платформы, запустить регулярные тренинги и механизм «обратной связи», позволяющий гражданам ставить мотивированные оценки ответам на обращения.
- 2) Обеспечить внутренний контроль за удобочитаемостью ответов на обращения территориальных управлений Росприроднадзора. Рекомендуется организовать рецензирование проектов документов более опытными специалистами или пресс-службой на предмет избыточной сложности. Дополнительная вычитка поможет устранить канцеляризм, разбить перегруженные фразы и убедиться, что ответ понятен читающей публике.
- 3) Создать или модифицировать в центральном аппарате Росприроднадзора структурное подразделение, ответственное за лингвистическую экспертизу проектов нормативно-правовых актов. Помимо существующих сегодня правил организации таких экспертиз, предполагающих проверку соответствия текста правилам русского языка, необходимо в качестве обязательного критерия прохождения проекта установить приемлемый уровень его синтаксической сложности. Проверка читабельности текста должна стать неотъемлемой частью лингвистической экспертизы.
- 4) Внедрить в план открытости Росприроднадзора обязательную оценку синтаксической сложности ранее опубликованных нормативных правовых актов, разъяснений законодательства, докладов о деятельности ведомства, а также иных официальных документов. Как и у других государственных органов, участвующих в рейтинге «Открытость государства в России», оценка должна осуществляться через автоматизированный сервис, размещенный на портале lawreadability.hse.ru. Документы, попадающие в «красную» зону сложности, подлежат дополнительной редакции.

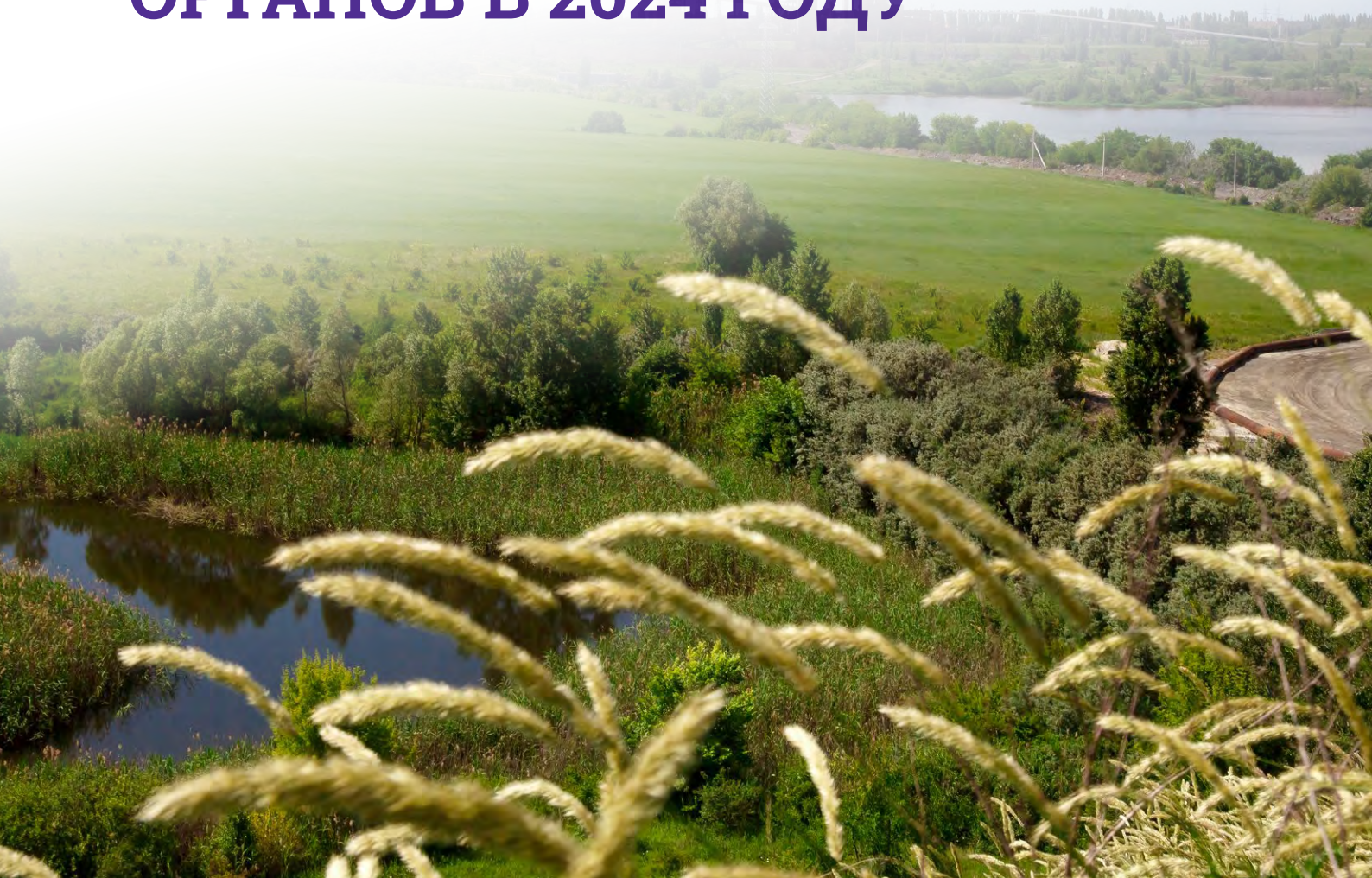
ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ:

- 1) Формулируйте требования и действия в действительном (активном) залоге, то есть прямо указывайте на требуемые действия лица. Старайтесь избегать обезличенных конструкций и страдательного залога там, где можно обойтись без них. Проще говоря, вместо «было проведено» пишите «управление провело», вместо «документы подписываются и шифруются» — «участники подписывают и шифруют документы».

- 2) Избегайте неоправданных повторов одних и тех же слов и оборотов, особенно в пределах близко расположенных предложений. Не используйте два разных слова там, где подходит одно. Избыток синонимов путает читателей. Боритесь с канцелярскими штампами и пустыми словесными оборотами, так как они утяжеляют текст, не давая новой информации.
- 3) Используйте единообразные и короткие термины. Если в документе фигурирует какое-либо название или понятие, придерживайтесь единой терминологии по всему тексту. Предпочтительнее употреблять официально утвержденные сокращения и аббревиатуры вместо того, чтобы многократно повторять длинные названия. Объясняйте сложные понятия простыми словами, если это не снижает юридической точности.
- 4) Стройте предложения по возможности без использования дополнительных грамматических основ. Подлежащее и сказуемое (главные части) держите ближе друг к другу, убирайте лишние вложенные конструкции. Избегайте накопления нескольких придаточных и причастных оборотов в одном предложении — для читабельности лучше использовать прямой порядок слов и привычные конструкции.
- 5) Старайтесь в одном предложении сохранять только одну конкретную норму или мысль. Не объединяйте различные требования, условия и исключения в одну фразу — лучше оформить их отдельными предложениями или маркированным/нумерованным списком.
- 6) Ссылаясь на нормативные правовые акты, не перегружайте основное предложение деталями этих ссылок. Соблюдайте баланс между точностью и читабельностью. Например, при первом упоминании акта можно сократить объем сведений о нем — не всегда есть смысл указывать точные реквизиты, можно вынести их в сноску.
- 7) Ясно обозначайте гражданину итог вашего ответа. Даже если основная часть письма состоит из цитат законодательства, необходимо объяснить, что это значит для обратившегося. Идеально, когда в тексте прямо написано решение или совет: «Таким образом, разрешено/запрещено/требуется...» Если вопрос предполагает конкретный ответ («можно или нет», «что делать в ситуации»), этот ответ должен быть явно озвучен, а не подразумеваться из цитат.
- 8) Длинные перечни объектов (нормативных актов, требований, документов и т. д.) не следует записывать сплошным текстом в одном предложении. Если нужно перечислить более трех позиций подряд, стоит структурировать их либо с помощью маркированного/нумерованного списка, либо разбить на несколько предложений.

2.

ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ С УЧАСТИЕМ РОСПРИРОДНАДЗОРА И ЕГО ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ В 2024 ГОДУ



2.1. Общая характеристика рассматриваемых судами споров с участием Росприроднадзора

Росприроднадзор и его территориальные органы (далее — органы Росприроднадзора) активно участвуют в административных судебных спорах с природопользователями, как в качестве истца, ответчика, так и в качестве третьего лица. Согласно докладу о деятельности Росприроднадзора за 2023 год¹, ведомство в истекшем году вместе со своими территориальными органами участвовало в рассмотрении 6137 судебных дел. Из них рассмотрено судами 3460 дел, из которых 2707 дел были разрешены в пользу Росприроднадзора, и 401 дело — частично в пользу Росприроднадзора. Основными категориями судебных споров в отчетном периоде являлись:

- возмещение вреда, причиненного окружающей среде — 1638 дел (23,5%);
- оспаривание постановлений по делам об административных правонарушениях — 1501 дело (21,48%);
- взыскание платы за негативное воздействие на окружающую среду — 1033 дела (14,82%).

Для более подробного анализа судебной практики, понимания конкретного содержания разногласий, приводящих к судебным разбирательствам, и правовых позиций судебных органов по таким делам, авторы доклада изучили судебную практику кассационной инстанции по административным делам, в которых органы Росприроднадзора выступали стороной спора. Всего в выборку для анализа было включено 772 судебных решения кассационной инстанции, из которых 513 решений были приняты арбитражными судами кассационной инстанции, и 259 решений — кассационными судами общей юрисдикции.

Анализ судебной практики был ограничен только решениями судов кассационной инстанции, так как позиция таких судов имеет важное значение для формирования единообразной судебной практики. Результаты рассмотрения споров в касса-

ции становятся ориентирами для других судов при решении аналогичных дел.

Из 513 судебных решений арбитражных судов кассационной инстанции в пользу Росприроднадзора было принято 277 решений (54%), частично в пользу Росприроднадзора — 53 решения (10%), дело направлено на новое рассмотрение — 47 решений (10%). В 61% рассмотренных дел Росприроднадзор выступал истцом по делу, а в 39% — ответчиком.

Из 259 дел, рассмотренных кассационными судами общей юрисдикции, в пользу Росприроднадзора было принято 114 решений (44%), частично в пользу Росприроднадзора — 29 решений (11%). На новое рассмотрение было направлено 64 дела (25%).

В результате анализа были выявлены типовые категории административных споров, в которых органы Росприроднадзора участвовали в 2024 году, указанные в таблице 2.1.

Таким образом, ландшафт судебных споров с участием органов Росприроднадзора в 2024 году выглядит следующим образом:

- споры, касающиеся возмещения вреда, причиненного окружающей среде (279 дел в кассации);
- споры по делам, связанным с привлечением к административной ответственности (213 дел в кассации), включая:
 - оспаривание постановлений Росприроднадзора и его территориальных органов о привлечении к административной ответственности физических и юридических лиц (178 дел в кассации);
 - дела, связанные с рассмотрением протоколов об административных правонарушениях, составленных надзорным органом и направленных в суд для рассмотрения и назначения административного наказания (30 дел в кассации);

¹ Доклад о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2023 году // Официальный сайт Росприроднадзора [Эл. ресурс] URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/rpn-activity-reports/> (дата обращения 08.04.2025).

Таблица 2.1.

Типовые категории споров по административным делам с участием Росприроднадзора и его территориальных органов, рассмотренные судами кассационной инстанции в 2024 году

Категория споров	Всего рассмотрено дел в кассационной инстанции	Из них решены в пользу Росприроднадзора (его территориальных органов) ¹	Арбитражные суды округов	Кассационные суды общей юрисдикции
Возмещение вреда, причиненного окружающей среде	279	79%	238	41
Споры о привлечении к административной ответственности	213	69%	36	177
Обжалование решений о назначении контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий и их результатов, в том числе предписаний	117	73%	102	15
Споры об исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду	83	58%	83	0
Споры в связи с реализацией разрешительных полномочий Росприроднадзора	39	61%	37	2
Споры в связи с проведением государственной экологической экспертизы	11	100%	4	7
Взыскание убытков природопользователей, возникших из-за действий или решений Росприроднадзора	8	57%	7	1
Требования об ограничении или прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды	5	100%	3	2
Споры об уплате утилизационного сбора в рамках расширенной ответственности производителей	4	25%	3	1
Иски граждан об обжаловании бездействия Росприроднадзора (его территориальных органов), выразившееся в непроведении КНМ	3	100%	0	3
Иски территориальных органов Росприроднадзора к прокуратуре об отказе в согласовании проведения внепланового КНМ	2	0%	0	2
Иные вопросы	8	88%	0	8
Всего	772	72%	513	259

Источник: подсчеты авторов

¹ Доля дел, решения по которым приняты в пользу Росприроднадзора или его территориальных органов, в т. ч. частично (% дел от общего количества рассмотренных дел за вычетом дел, направленных на новое рассмотрение).

- дела, связанные с привлечением к административной ответственности должностных лиц Росприроднадзора (его территориальных органов) по требованию прокурора (2 дела в кассации);
- обжалование представлений территориальных органов об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (2 дела в кассации);
- споры о проведении контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий (117 дел в кассации);
- споры о взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду (83 дела в кассации, включая 7 дел об обжаловании решений органов Росприроднадзора о неподтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов (положительные решения позволили бы владельцам полигонов ТКО не уплачивать плату за НВОС);
- споры, связанные с реализацией Росприроднадзором и его территориальными органами разрешительных полномочий (46 дел в кассации), в том числе:
 - включение полигонов в государственный реестр объектов размещения отходов (8 дел в кассации);
 - учет объектов негативного воздействия на окружающую среду (далее — НВОС) и их категорирование (8 дел в кассации);
 - выдача заключений о соответствии построенного объекта требованиям проектной документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы (5 дел в кассации);
 - лицензирование деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности (6 дел в кассации);
 - выдача комплексных экологических разрешений (2 дела в кассации);
 - согласование планов предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (4 дела в кассации);
 - утверждение нормативов допустимых сбросов (выбросов), выдача разрешений на временные сбросы (выбросы) (5 дел в кассации);
 - выдача разрешения (сертификата) СИТЕС (1 дело в кассации);
 - ведение перечня объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха (1 дело в кассации);
 - присвоение статуса общественного инспектора по охране окружающей среды (1 дело в кассации).

Обозреть судебную практику по всем перечисленным категориям дел в формате одного доклада было бы невыполнимой задачей. В данном докладе авторы решили сосредоточиться на наиболее распространенных спорах в арбитражных судах (взыскание вреда окружающей среде, споры об исчислении платы за НВОС, обжалование контрольных (надзорных) мероприятий (далее — КНМ) и профилактических мероприятий). Также отдельное внимание будет уделено спорам об ограничении или прекращения хозяйственной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды как наиболее радикальной меры реагирования на систематические нарушения со стороны природопользователей.

Далее по таким делам представлен обзор основных вопросов, вызывающих разногласия сторон, типовых доводов истцов и возражений ответчиков, позиций судебных органов по таким спорам. Также приводятся примеры конкретных судебных дел, показавшихся авторам доклада наиболее характерными для описания судебной практики.

2.2. Судебные споры по делам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде

Споры о взыскании вреда, причиненного окружающей среде, являются самой распространенной категорией дел, рассматриваемых судами с участием органов Росприроднадзора. По данным доклада о деятельности Росприроднадзора за 2023 год¹, территориальными органами за этот период подано в судебные инстанции 1190 исков о взыскании ущерба, причиненного окружающей среде, на общую сумму 217,6 млрд руб., из них:

- водным объектам — 235 исков на общую сумму 182,6 млрд руб.;
- почвам — 914 исков на общую сумму 34,5 млрд руб.;
- недрам — 33 иска на сумму 452,2 млн руб.;
- атмосферному воздуху — 7 исков на сумму 7,7 млн руб.

В 2023 году с учетом ранее поданных исков о взыскании ущерба, причиненного окру-

жающей среде, принято 660 судебных актов о взыскании ущерба в размере 5,6 млрд руб.

Для целей анализа судебные споры по делам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, следует разделить на две подгруппы:

1. Споры органов Росприроднадзора с физическими и юридическими лицами, допустившими загрязнение окружающей среды (далее — загрязнители, причинители вреда) — 242 судебных дела.
2. Споры Росприроднадзора (его территориальных органов) с муниципальными образованиями, несущими общую ответственность за управление и распоряжение землями, на которых обнаружен источник загрязнения окружающей среды, если конкретный загрязнитель не установлен — 37 судебных дел в кассационной инстанции в 2024 году.

I. Споры Росприроднадзора с загрязнителями

Процедура принуждения природопользователей к возмещению вреда, причиненного окружающей среде, обычно состоит из следующих этапов:

1. Выявление факта причинения вреда окружающей среде в результате КНМ (как правило выездного обследования или рейдового осмотра), в ходе которого производится отбор проб (образцов).
2. Установление загрязнителя, а также лиц, ответственных за содержание объекта охраны окружающей среды.
3. Привлечение специалистов или экспертов для определения масштабов загрязнения, в том числе для исследования отобранных образцов, и оценка площади загрязнений.
4. Расчет суммы, подлежащей выплате в качестве возмещения вреда, причиненного окружающей среде, согласно утвержденным методикам².
5. Предъявление причинителю вреда письменного требования о возмещении вреда в добровольном порядке.

1 Доклад о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2023 году // Официальный сайт Росприроднадзора [Эл. ресурс] URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/rpn-activity-reports/> (дата обращения 08.04.2025).

2 Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды: приказ Минприроды России от 08.07.2010 № 238 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2010, № 40.

Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства: приказ Минприроды России от 13.04.2009 № 87 // СПС «Консультант».

Методика исчисления размера вреда, причиненного атмосферному воздуху как компоненту природной среды: приказ Минприроды России от 28.01.2021 № 59 // СПС «Консультант».

Методика определения размера возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства: постановление Правительства РФ от 29.12.2018 № 1730 // Собрание законодательства Российской Федерации от 07.01.2019 г. № 1 ст. 25.

6. Обращение территориального органа Росприроднадзора с иском о возмещении вреда в суд.

Анализ судебной практики выявил следующие распространенные основания для отказа в удовлетворении исков о возмещении вреда окружающей среде.

1. Нарушение процедуры отбора проб для оценки размера вреда. В случае нарушения процедуры отбора проб доказательство, полученное с нарушением установленного порядка, считается недопустимым.

Именно к такому выводу пришел суд в деле № А01-2971/2022. Южное МРУ Росприроднадзора обратилось в Арбитражный суд Республики Адыгея с иском к винодельне о взыскании ущерба, причиненного почве на сумму 2 875 563,38 рубля.

Управление Росприроднадзора выявило признаки слива спиртосодержащих продуктов брожения спирта в почву. Управление отобрало пробы почвы и назначило экспертизу, по итогам которой было установлено превышение допустимых показателей загрязнения.

В доказательство своей невиновности винодельня ссылалась на нарушения процедуры отбора проб. В частности, ответчик указал на отсутствие маркировки на пакетах, в которые были помещены отобранные пробы. Также протоколы отбора проб не были подписаны всеми участвующими лицами. Управление Росприроднадзора настаивало, что маркировка тары отобранных проб не обязательна. Суды трех инстанций отклонили довод управления, указав, что отсутствие маркировки на пакетах не формальное нарушение документооборота, а нарушение правил приемки проб в лаборатории, где такие пробы должны быть сначала обезличены, а затем, после лабораторного анализа, в соответствии с протоколом отбора пробы, идентифицированы. Более того, суды особо отметили, что в отсутствие маркировки пробы могли быть перепутаны, в связи с чем нельзя однозначно утверждать, что результаты лабораторного анализа относятся именно к тем пробам, которые отобраны из почвы рядом с винодельней.

В то же время во многих иных примерах, когда ответчики ссылались на нарушения процедуры отбора проб, суды делали вы-

вод о незначительности таких нарушений и о том, что они не привели к искажению результатов экспертизы.

вод о незначительности таких нарушений и о том, что они не привели к искажению результатов экспертизы.

Например, по делу № А63-21266/2022 Северо-Кавказское МРУ Росприроднадзора обратилось в Арбитражный суд Ставропольского края с иском к агропромышленному предприятию по взысканию возмещения вреда почвам на сумму 954 113,16 рубля, возникшего из-за незаконной свалки. Суды трех инстанций удовлетворили требование Росприроднадзора. При этом агропромышленное предприятие ссылалось на то, что сотрудники ФГБУ «ЦЛАТИ по ЮФО» отбор точечных проб производили лопатой, в то время как в соответствии с ГОСТ отбор проб должен производиться ножом или шпателем. По мнению ответчика, это нарушение могло оказать влияние на результат последующего исследования. Однако суды признали такое отступление от требования ГОСТ несущественным и неспособным повлиять на состав отобранных проб, так как лопата изготовлена из нейтрального материала.

Следует отметить, что в некоторых случаях законодательство позволяет определять размер вреда, подлежащего возмещению, без необходимости проведения лабораторных исследований отобранных проб. В частности, пункт 9 Методики № 238, предназначенной для расчета в стоимостной форме ущерба, нанесен-

ного почвам в результате захламления земельных участков отходами производства и потребления, фактически не требует установления количества вредных веществ, времени, глубины химического загрязнения почв или площади загрязненного участка. Для расчета вреда достаточно лишь установить объем отходов.

На практике это приводит к случаям расчета вреда почвам без отбора проб и лабораторных исследований ЦЛАТИ. Пункт 9 Методики, допускающий такой подход, был оспорен в Верховном Суде РФ, однако его положения были признаны законными (Решение Верховного Суда РФ от 08.04.2015 № АКПИ15-75). Тем не менее такой метод расчета вреда продолжает вызывать споры в судебной практике.

Например, в деле № А15-894/2023 МУ Росприроднадзора по Астраханской и Волгоградской областям потребовало взыскать с индивидуального предпринимателя 487 500 рублей за причинение вреда почвам. Предприниматель объяснил свои действия тем, что он пытался укрепить грунт и подсыпать земельный участок, на котором находилось болото, переработанными строительными отходами (кирпичом и бетоном). Для этого он приобрел по договору купли-продажи 30 м³ крошки бетона и кирпича. Природоохранный орган квалифицировал это как несанкционированное размещение отходов производства и потребления. При расчете вреда был использован именно объем приобретенных отходов (30 м³), о котором проверяющие узнали от самого предпринимателя, передавшего им договор купли-продажи. При этом отбор проб и лабораторные исследования загрязнений не проводились.

Предприниматель не согласился с иском и требовал отказать в удовлетворении требований. Он настаивал на том, что разместил на земельном участке не строительный мусор, а бывшие в употреблении строительные материалы. Ответчик утверждал, что надзорный орган не доказал факт причинения вреда почвам. По мнению предпринимателя, истец указал ориентировочную площадь захламления земельного участка, а также не смог доказать, что предприниматель своими действиями нанес какой-либо вред окружающей среде. В частности, предприниматель ссылаясь на то, что надзорный орган не представил результаты лабораторных исследований, подтверждающих загрязнение почвы именно строительными отходами. Тем не менее ни одна из трех инстанций не приняла доводы ответчика во внимание и удовлетворила требования о взыскании вреда. Суды сослались на пункт 9 Методики № 238, которая, по их мнению, позволяет рассчитывать ущерб при захламлении с использованием утвержденных такс с учетом объемов отходов. Точную площадь захламления, состав загрязняющих веществ, глубину загрязнения устанавливать при этом не обязательно. Более того, как указали суды, независимо от степени и класса опасности отходов (1–5-й класс) все отходы оказывают негативное воздействие на окружающую среду. Данное обстоятельство не требует дополнительного доказывания.

2. Ошибки в расчете размера вреда. Устранение подобных нарушений расчета может привести к тому, что суд по ходатайству ответчика назначает судебную экспертизу или принимает от ответчика представленное им альтернативное заключение от экспертной организации. По итогам анализа таких доказательств суд устанавливает действительный размер вреда, причиненного компонентам окружающей среды.

Ошибки при применении методики расчета ущерба могут выражаться в применении неподходящих коэффициентов либо в использовании неверных исходных показателей. Суды также часто сталкиваются с вопросом: можно ли доказать вред природе, сравнивая уровень загрязнения не с утвержденными нормативами ПДК, а с фоновыми показателями на соседних незагрязненных территориях?

Например, такой подход применен в деле № А50П-814/2022. В данном деле была назначена судебная комплексная почвоведческая и геодезическая экспертиза. Оценив выводы экспертизы, суд уменьшил размер взыскиваемого вреда, приняв во внимание выводы экспертов о некорректном расчете инспектором площади загрязненного участка.

Интересным в данном контексте является арбитражное дело № А65-27477/2023, в котором суды трех инстанций отказали управлению Росприроднадзора в иске к ПАО «Татнефть» по той причине, что при расчете предельно допустимых концентраций веществ управление обратилось к фоновой концентрации загрязняющего вещества вместо утвержденного приказом Минэкологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 28.01.2020 № 89-п показателя «Допустимое остаточное содержание нефти...». В суде же выяснилось, что концентрация нефти на земельном участке ПАО «Татнефть» не превышала региональный норматив, что и стало основанием для отказа в удовлетворении требования управления Росприроднадзора. Спорный земельный

участок использовался для добычи нефти, после чего была проведена рекультивация. Суд счел, что действующее экологическое нормирование допускает наличие остаточного содержания нефти и продуктов ее трансформации в почвах после проведения рекультивационных работ.

3. Отсутствие вины ответчика или выбор ненадлежащего ответчика. При рассмотрении дел о взыскании вреда, причиненного окружающей среде, суды оценивают причинно-следственную связь между действиями ответчика и фактом загрязнения окружающей среды. В некоторых случаях суды приходят к выводу о том, что к загрязнению привели не действия ответчика, а действия третьих лиц.

В частности, в арбитражном деле № А32-57111/2022 у кассационной инстанции — Арбитражного суда Северо-Кавказского округа — возникли вопросы, по какой причине иск о возмещении вреда был подан к агропромышленному предприятию, которое только последние 6 месяцев арендовало навозонакопители, если выявленный вред почве от их эксплуатации мог быть нанесен и предыдущими владельцами навозонакопителей.

В другом арбитражном деле № А12-3702/2023 суды трех инстанций отказали в удовлетворении исковых требований межрегионального управления Росприроднадзора по Астраханской и Волгоградской областям к обществу, обслуживающему канализационную сеть в г. Волгограде. Как следовало из представленных обществом документов, участок канализационной сети, на котором произошло загрязнение, не был принят к обслуживанию обществом, в том числе из-за выявленных нарушений. Абонентам канализационной сети (собственникам объектов, с которых поступали стоки) были направлены требования о приведении их систем в нормативное состояние для заключения с ними договоров.

Интересным примером отсутствия вины в причинении вреда является крайняя необходимость, которую суды усматривают в ситуациях, когда природопользователь не мог по разумным причинам отказаться от причинения вреда без несоразмерного ущерба для прав граждан и третьих лиц.

Так, в частности, в арбитражном деле № А55-20638/2023 суды трех инстанций отказали в иске Межрегиональному управлению Росприроднадзора по Самарской и Ульяновской областям к водоснабжающей организации за пользование недрами без лицензии, чем был причинен вред окружающей среде на сумму более 27 млн рублей. Суды установили, что после заблаговременной подачи заявления о продлении лицензии водоснабжающей организации отказали в продлении лицензии, однако спустя год лицензия была оформлена. Вместе с тем целый год организация продолжала подачу воды в г. Чапаевск, так как отсутствие подачи воды создало бы угрозу жизни и здоровью граждан, а также возникновение чрезвычайной ситуации. Таким образом, водоснабжающая организация причинила вред окружающей среде в условиях крайней необходимости.

Между тем ответственность за экологический вред может наступить даже без прямых доказательств вины конкретного лица, если на такое лицо возложена обязанность предотвращать причинение вреда почвам на принадлежащей ему территории. В таких ситуациях вред, причиненный окружающей среде, может быть взыскан с пользователя участка даже при недоказанности его непосредственных действий, приведших к ущербу.

Например, в деле № А38-4624/2023 Волжско-Камское управление Росприроднадзора установило факт порчи земель на территории национального парка «Марий Чодра» (самовольное снятие плодородного слоя почвы путем выкапывания ямы 1 × 1 м и размещение в ней несанкционированной свалки ТКО). Природоохранный орган предъявил требование о возмещении вреда (1859 руб.) к администрации национального парка. Администрация возражала, ссылаясь на отсутствие своей вины и непричастность сотрудников к созданию свалки. Однако суды трех инстанций пришли к единому выводу: при неустановлении конкретного виновника причинения вреда ответственность возлагается на лицо, обязанное по закону обеспечивать охрану данной территории и не допускать причинения вреда со стороны третьих лиц. Согласно Положению о национальном парке, такие обязанности возложены на его администрацию. Следовательно, взыскание ущерба с администрации является правомерным.

4. Подача искового заявления в условиях, когда загрязнитель уже устранил вред в натуральной форме. В соответствии с правовой позицией, изложенной в п. 30 Обзора судебной практики № 1, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 07.04.2021, с причинителя вреда почвам нельзя одновременно взыскать возмещение вреда в денежной форме и обязать устранить последствия вреда в отношении одного и того же земельного участка. В случаях, когда ответчик самостоятельно устранил причиненный окружающей среде вред путем проведения восстановительных мероприятий (рекультивации, очистки и иных работ), необходимость денежного взыскания отпадает. В то же время указанная норма толкуется судами неоднозначно.

В случае, если управление Росприроднадзора заявляет в суд требование о рекультивации, а впоследствии просит также взыскать компенсацию, в удовлетворении

искового заявления в части компенсации отказывают (например, гражданское дело УИД № 60RS0004-01-2023-000674-66).

В случае, если управление Росприроднадзора заявляет исковое требование о взыскании компенсации в денежной форме, а причинитель вреда представляет в суд сведения о проведении им рекультивации и иных восстановительных работ, суды могут отказать во взыскании компенсации (например, арбитражное дело № А65-25425/2023), уменьшить размер требований Росприроднадзора на сумму соответствующих восстановительных работ (например, арбитражное дело № А79-1492/2022).

Также суды учитывают, насколько своевременно и добросовестно причинитель вреда соблюдал план рекультивации, и в случае выявления нарушения и отступления от плана могут отказать от соразмерно уменьшения компенсации вреда, причиненного окружающей среде.

Например, в арбитражном деле № А81-5835/2023 задержка одного из этапов рекультивации на 6 месяцев стала основанием для удовлетворения требований управления Росприроднадзора о возмещении вреда. В данном деле суд пришел к выводу о том, что нет оснований полагать, что рекультивация нарушенного земельного участка начата, проведена и завершена в соответствии с требованиями законодательства.

II. Споры Росприроднадзора с муниципальными образованиями

Рассмотрение судами требований о возмещении вреда окружающей среде к муниципальным образованиям имеет значительную специфику по сравнению с предъявлением таких же требований непосредственным загрязнителям. Как правило, иски Росприроднадзора предъявляются к органам местного самоуправления по «остаточному» принципу, в случае если не удастся определить конкретного причинителя вреда. Муниципальные образования являются лицами, на которых возложена общая обязанность по управлению и охране земель, и их неправомерное бездействие может приводить к загрязнению (например, к образованию стихийной свалки).

Рассмотрение таких споров в судах имеет достаточно противоречивые подходы. Судебные органы могут занимать **две диаметрально противоположные позиции, обе из которых поддержаны Верховным Судом РФ.**

С одной стороны, по некоторым делам суды констатируют, что в случае, если загрязни-

тель не установлен, имущественную ответственность несет собственник земельного участка или орган, уполномоченный на управление и распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, если такие лица не обеспечили ликвидацию загрязнения, поскольку его противоправное поведение (бездействие) обусловило причинение экологического вреда (определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 20.04.2023 № 308-ЭС22-27164 по делу № А32-53521/2021). Обычно такой вывод делается, если речь идет о загрязнении почв посредством несанкционированного размещения отходов. В этом случае суды (№ А43-35210/2022) обычно ссылаются на следующие нормы права:

- на ст. 210 ГК РФ, в соответствии с которой собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества;
- на пункт 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвер-

жденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156, в соответствии с которым обязанность обеспечить ликвидацию места несанкционированного размещения отходов либо заключить договор с региональным оператором на оказание услуг по такой ликвидации возложена на собственника земельного участка;

- на статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которой собственники земельных участков обязаны осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования природными объектами, не допускать загрязнения, деградации, порчи на землях соответствующих категорий;
- на пункт 2 статьи 7 Закона об охране окружающей среде, в соответствии с которой организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа относится к вопросам местного значения городского округа, а также на пункты 2 и 4 ст. 3.3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ, в соответствии с которыми правомочия собственника земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляет муниципальное образование городского округа.

С другой стороны, суды могут приходиться к выводу о том, что публично-правовое образование не должно отвечать за вред, причиненный хозяйственной деятельностью иных лиц, только в силу принадлежности ему на праве собственности загрязненного земельного участка. При этом указывается, что гражданская ответственность за экологический вред носит имущественный (компенсационный) характер и призвана обеспечить в хозяйственном обороте реализацию принципа «загрязнитель платит». Такой подход должен создавать экономические стимулы к недопущению причинения экологического ущерба при ведении своей деятельности хозяйствующими субъектами (Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 31.01.2023 № 308-ЭС22-20037 по делу № А32-52065/2021). В случае возложения ответственности на муниципальные образования без установления конкретного загрязнителя причинение вреда

может продолжиться, так как не устранены его первопричины.

Данная позиция усиливается также постановлением Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 года № 27-П. Конституционный Суд пришел к выводу, что обязанность муниципальных властей по ликвидации несанкционированных свалок на землях с неразграниченной собственностью конституционно допустима только при условии наличия механизма финансирования этой деятельности за счет средств вышестоящих бюджетов или иных источников. Возложение ответственности по ликвидации свалки исключительно на муниципальные бюджеты будет не соответствовать Конституции РФ, если не доказано, что возникновение или продолжение существования конкретной несанкционированной свалки вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления.

Некоторые суды также отказывали в удовлетворении требований Росприроднадзора во взыскании вреда с органов местного самоуправления по причине фактического совпадения в одном лице причинителя вреда и получателя компенсации за этот вред, что, по их мнению, лишает такое взыскание экономического смысла. Действительно, в соответствии с п. 22 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ взысканная за вред природе сумма подлежит последующему зачислению в бюджет муниципального образования, на территории которого произошло загрязнение.

Однако Верховный Суд РФ признал такое основание в отказе от иска незаконным и пришел к выводу, что такие требования не лишены смысла из-за совпадения загрязнителя и лица, получающего компенсацию за загрязнение. Верховный Суд указал, что платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, имеют целевое назначение, их взыскание обязывает муниципальное образование провести за счет взысканных средств работы по выявлению и ликвидации накопленного вреда окружающей среде или иные природоохранные мероприятия¹. То есть взысканные с муниципального образования денежные средства в качестве компенсации за вред природе, а потом снова поступившие в муниципальный бюджет денежные средства будут носить «окра-

1 Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 31.01.2023 № 308-ЭС22-20037 по делу № А32-52065/2021.

шенный» характер и не смогут быть потрачены на иные цели, кроме охраны окружающей среды.

Анализ судебных споров с муниципальными образованиями в 2024 году по взысканию с них вреда, причиненного окружающей среде, показал, что противоречивая судебная практика по данным вопросам сохраняется. В этом периоде судебные инстанции по-разному интерпретировали принятое в 2023 году постановление Конституционного Суда РФ № 27-П. Судебные решения по данным спорам можно разделить на три группы.

1. Применение правовой позиции Конституционного суда России к спорам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде на неразграниченных земельных участках.

Такой подход применен в деле № А58-1886/2023. Управление Росприроднадзора по Республике Саха (Якутия) обратилось в Арбитражный суд Республики Саха (Якутия) с иском к окружной администрации городского округа Жатай о взыскании 4 000 920 рублей в возмещение вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды.

В обоснование своих требований Управление указало, что на территории муниципального образования организована несанкционированная свалка, которая наносит ущерб почвам.

В ходе выездного обследования свалки специалисты измерили ее площадь и взяли пробы отходов. По результатам экспертизы, проведенной ФГБУ «ЦЛАТИ по ДФО», эти отходы относятся к IV классу опасности. На основании Методики исчисления размера вреда, утвержденной приказом Минприроды России, был рассчитан ущерб. Он составил 4 000 920 рублей. Управление направило претензию администрации 24 января 2023 года. Однако администрация не удовлетворила это требование, поэтому Управление обратилось в суд.

Арбитражный суд Республики Саха (Якутия) 12 июля 2023 года удовлетворил иск, Четвертый арбитражный апелляционный суд 21 ноября 2023 года поддержал выводы первой инстанции. Суды пришли к выводу, что администрация является лицом, уполномоченным

на управление и распоряжение спорным земельным участком, и что администрация допустила противоправное бездействие по несвоевременной ликвидации свалки отходов, что привело к причинению экологического вреда.

13.03.2024 Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа отменил решения указанных судов, указав, что они не учли позицию Конституционного Суда России. Кассационный суд пришел к выводу, что нижестоящие суды не учли, что муниципалитет может обеспечить ликвидацию свалки только при наличии справедливого софинансирования, соответственно, он не может нести всю полноту ответственности за причинение вреда окружающей среде вследствие образования на его территории несанкционированной свалки. Дело было возвращено на новое рассмотрение, в ходе которого нижестоящим судам было предписано привлечь к рассмотрению спора компетентные органы субъекта — Республики Саха (Якутия) и Российской Федерации.

2. Взыскание с муниципального образования возмещения вреда, причиненного окружающей среде на неразграниченных земельных участках, вопреки правовой позиции Конституционного Суда РФ.

Данный подход применен в деле № А53-35820/2023. Черноморо-Азовское морское управление Росприроднадзора обратилось в арбитражный суд с иском к администрации города Батайска о взыскании 791 198 рублей 10 копеек ущерба, причиненного почве как объекту охраны окружающей среды.

Опираясь на правовую позицию Верховного Суда России (от 20.04.2023 по делу № А32-53521/2021), все три судебные инстанции удовлетворили требования природоохранного органа о взыскании вреда с муниципального образования. Суды проверили компетенцию органов местного самоуправления г. Батайска и сделали вывод о ненадлежащей организации мероприятий по охране окружающей среды и отсутствии должного контроля за деятельностью муниципальных органов, на которые непосредственно возложены обязанности по очистке, уборке и восстановлению территорий города после загрязнения. Непринятие своевременных мер привело

к причинению вреда почвам, на которых размещались отходы. Администрация допустила противоправное бездействие, выразившееся в непринятии мер по своевременному выявлению и ликвидации свалки (до предъявления требований контролирующих органов) и по надлежащей организации обращения с твердыми коммунальными отходами на своей территории.

Также суды в качестве аргумента использовали указание на тот факт, что муниципалитет не представил доказательств того, что свалка возникла не по причине действий жителей муниципалитета.

3. Взыскание с муниципального образования возмещения вреда, причиненного окружающей среде на неразграниченных земельных участках, с учетом правовой позиции Конституционного Суда России.

Действие правовой позиции Конституционного Суда России в отношении муниципальных образований имеет оговорку о том, что оно применяется только в тех случаях, если возникновение ущерба окру-

жающей среде не вызвано умышленными неправомерными действиями муниципалитета. Некоторым территориальным органам Росприроднадзора удается убедить суд в наличии конкретной вины муниципального образования в загрязнении природы.

Например, в деле № А32-42282/2023 Южное межрегиональное управление Росприроднадзора обратилось в Арбитражный суд Краснодарского края с иском к администрации Тимашевского городского поселения о взыскании 523 648 рублей 12 копеек ущерба, причиненного почве как объекту охраны окружающей среды.

Муниципалитет настаивал на собственной невинности, ссылаясь на то, что отходы были размещены предпринимателем Б. Однако управление Росприроднадзора доказало, что размещение отходов было фактически предусмотрено договором от 25.10.2022, который муниципалитет заключил с предпринимателем Б о засыпке котлована строительным мусором. Все три инстанции сочли убедительными требования природоохранного органа и удовлетворили их.

Кейс № 1. Кто платит за свалку?

Урок для контрольных органов:

- при наличии оснований полагать, что имеются конкретные лица, загрязнившие земельный участок, нельзя руководствоваться формальным подходом и предъявлять иск исключительно против собственника земельного участка;
- необходимо учитывать разъяснения Конституционного Суда РФ о распределении бюджетных расходов на ликвидацию несанкционированных свалок.

Межрегиональное управление Росприроднадзора по Нижегородской области и Республике Мордовия после жалобы местного жителя выявило несанкционированное размещение строительного мусора и бочек с нефтепродуктами на земельном участке в районе ул. Вокзальной г. Балахны. Надзорный орган установил причастность к размещению мусора предпринимателя П. и администрации Балахнинского района Нижегородской области и потребовал с них возместить вред природе. В отношении ИП Погосяна А.Г. был установлен факт сброса мусора объемом 20 м³ (что составило 8,5% от общего объема отходов 235,71 м³), в связи с чем с него требовали взыскать пропорциональную сумму от общего размера вреда.

Аргументы сторон

Росприроднадзор

Распоряжение земельными участками, государственная собственность на который не разграничена, осуществляется органом местного самоуправления, на территории которого он находится. Соответственно, администрация Балахнинского района Нижегородской области несет ответственность за земельный участок. Так как

предприниматель П. тоже виновен, необходимо взыскать с него и администрации солидарно убытки за причинение вреда земельному участку в сумме 1 975 665 рублей 43 копейки и обязать разработать и согласовать мероприятия, ликвидировать места несанкционированного размещения отходов и загрязнения почвы, рекультивировать загрязненный (захламленный) земельный участок и ежеквартально представлять информацию о рекультивации.

Муниципалитет

Администрация не является собственником, землепользователем, землевладельцем или арендатором земельного участка, на котором была обнаружена несанкционированная свалка отходов. У администрации нет обязанности выполнять мероприятия по охране земель, установленные статьей 13 Земельного кодекса Российской Федерации, включая ликвидацию загрязнения.

Что сказали суды



Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 29.09.2023 по делу № А43-35210/2022

Взыскать с Администрации Балахнинского района за счет казны Балахнинского муниципального округа в счет возмещения вреда 1 807 733 рубля 43 копейки в доход бюджета Балахнинского муниципального округа Нижегородской области, с предпринимателя П. взыскать пропорционально участию в загрязнении в счет возмещения вреда 167 932 рубля в доход бюджета Балахнинского муниципального округа Нижегородской области.



Постановление Первого апелляционного арбитражного суда от 22.08.2024 по делу № А43-35210/2022

В соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30.05.2023 № 27-П к участию в деле в качестве ответчиков необходимо привлечь Росимущество как представителя Российской Федерации, а также Минимущества Нижегородской области, так как за неразграниченную землю отвечают все уровни власти в случае ее загрязнения. Взыскать по 602 527 рублей 81 копейку с администрации Балахнинского района, с Российской Федерации в лице Росимущества, с Нижегородской области в лице Минимущества, 167 932 рубля с предпринимателя П.



Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29.01.2025 по делу № А43-35210/2022

Суд апелляционной инстанции привлек в качестве ответчиков не тех, кого должен был. Необходимо привлечь Минфин России как представителя Российской Федерации и Минфин Нижегородской области как представителя Нижегородской области помимо администрации Балахнинского района.

Выводы

Данное дело наглядно демонстрирует проблему распределения ответственности между различными уровнями публичной власти за экологический вред на землях с неразграниченной государственной собственностью. Ключевым уроком является необходимость системного подхода к решению экологических проблем с участием всех уровней власти. В соответствии с позицией Конституционного Суда РФ муниципальные образования не должны нести единоличную ответственность за ликвидацию несанкционированных свалок на неразграниченных землях без софинансирования из федерального и регионального бюджетов, что требует четкого правового регулирования порядка взаимодействия органов публичной власти в подобных ситуациях и надлежащего выбора представителей публично-правовых образований при судебном рассмотрении дел о возмещении экологического вреда.

Изложенные противоречия в судебной практике по рассматриваемой категории дел указывают на необходимость унификации подходов к взысканию вреда на уровне Росприроднадзора и его территориальных органов.

В частности, в форме методических рекомендаций по взысканию возмещения вреда, причиненного окружающей среде, могут быть обобщены основания обращения в суд, требования к доказательственному стандарту, определения надлежащего ответа, фиксации доказательств причи-

нения вреда и расчета его размера. Методические рекомендации также должны содержать описание типовых причин отказа в удовлетворении требований территориальных органов Росприроднадзора к природопользователям и меры по их предупреждению.

В ходе разработки методических рекомендаций могут быть сформированы предложения о необходимости изменения законодательных актов Российской Федерации.

2.3. Судебные споры по делам о взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду

Споры о взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду также являются одной из самых массовых категорий дел с участием Росприроднадзора и его территориальных органов. По данным доклада о деятельности Росприроднадзора за 2023 год¹, в отчетном году направлено в судебные инстанции 715 исковых заявлений о взыскании задолженности по плате за негативное воздействие на окружающую среду на общую сумму 7 793 091 893,00 руб. В 2023 году принято 535 судебных актов о взыскании задолженности по плате за негативное воздействие на окружающую среду на общую сумму 2 725 529 100,08 руб.²

Не только территориальные органы Росприроднадзора инициируют подобные споры. Природопользователи также обращаются в суды с исками об обжаловании бездействия управлений, выразившемся в нерассмотрении их заявлений о возврате излишне уплаченной платы за НВОС, а также об обжаловании решений управлений о неподтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объекта размещения отходов. В кассационной инстанции в 2024 году было рассмотрено 31 такое дело дополнительно к 52 делам по искам территориальных органов Росприроднадзора о взыскании задолженности по плате за НВОС.

Судебные споры по делам о плате за НВОС можно разделить на следующие подгруппы:

- 1) споры, связанные с корректностью исчисления платы за НВОС и установлением надлежащего плательщика;
- 2) споры о подтверждении отсутствия негативного воздействия от объектов размещения отходов;
- 3) споры о взимании повышенной платы за НВОС при дефектных или отсутствующих разрешительных документах;
- 4) споры об уменьшении платы за НВОС на сумму затрат на природоохранные мероприятия;
- 5) споры о допустимости формального подхода к применению штрафных коэффициентов;
- 6) споры о сроках давности.

Последующий детальный разбор указанных категорий споров направлен на выявление ключевых правовых позиций, формируемых судебной практикой. Понимание данных позиций имеет важное значение как для повышения эффективности представления Росприроднадзором публичных интересов в судах, так и для обеспечения надлежащей защиты прав природопользователей.

I. Споры, связанные с корректностью исчисления платы за НВОС и установлением надлежащего плательщика

Распространенная ситуация в спорах о плате за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС) выглядит следующим образом. Росприроднадзор, сопоставив собственные данные (в том числе полученные при проверках) с отчетностью, поданной природопользователем,

устанавливает расхождение. Ведомство приходит к выводу, что плата за НВОС внесена не в полном объеме, так как заявленный объем, степень опасности или номенклатура загрязняющих веществ (или отходов) не соответствуют перечисленной сумме.

1 Доклад о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2023 году // Официальный сайт Росприроднадзора [Эл. ресурс] URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/rpn-activity-reports/> (дата обращения 08.04.2025).

2 Доклад о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2023 году // Официальный сайт Росприроднадзора [Эл. ресурс] URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/rpn-activity-reports/> (дата обращения 08.04.2025).

На основании этого контрольный орган выставляет требование о доначислении и внесении недостающей платы за НВОС. В случае полного или частичного отказа природопользователя удовлетворить это требование в досудебном порядке, спор передается на рассмотрение суда. Иници-

ировать судебное разбирательство может как Росприроднадзор, требуя взыскания недоимки, так и сам природопользователь, оспаривая законность требования контрольного органа. Рассмотрим конкретные примеры споров по этой теме.

В деле «Росприроднадзор против АО «Птицефабрика «Северная» (№ А56-18210/2023) ведомство проверило декларацию предприятия о плате за НВОС и произвело ее перерасчет в связи с тем, что фабрика накапливала отход более 11 месяцев. Поэтому операция по обращению с отходами должна быть квалифицирована не как «накопление», а как «хранение» отходов. Поэтому надзорный орган потребовал дополнительно заплатить за НВОС почти 1,6 млн рублей (ст. 1, п. 8 ст. 23 Закона об отходах производства и потребления п. 1 ст. 16, п. 1 ст. 16.1 Закона об охране окружающей среды). Предприятие не согласилось с данным требованием, и дело было передано на рассмотрение суда.

Суд встал на сторону птицефабрики и признал неправомерным взыскание с нее заявленной платы. Фабрика доказала, что использовала отход («ил избыточный») в полном объеме на собственные нужды, для производства продукта — органического удобрения («помет бесподстилочный»). Росприроднадзор доказательств обратного не представил. Таким образом, суды признали незаконным начисление и взыскание платы за НВОС за отход, который был накоплен (в пределах 11 месяцев) и утилизирован. В данном случае, это выразилось в его переработке в продукт (удобрение) и использовании в полном объеме на собственные нужды.

Похожий спор произошел между лесохимическим заводом и Росприроднадзором по поводу накопленных отходов, которые вывезли с просрочкой (арбитражное дело № А33-580/2023).

Ведомство проверило декларацию о плате за НВОС и установило, что в ней не исчислена плата за фактически складированные и не утилизированные в течение 11 месяцев отходы (п. 8 ст. 23 Закона об отходах производства и потребления). В дальнейшем состоялась тяжба по поводу взыскания платы за такие отходы, которая завершилась в пользу завода.

Росприроднадзор хотел не только взыскать плату за НВОС за размещенные отходы, но и применить к ней штрафной коэффициент «25». Это было связано с тем, что нормативы образования отходов и лимиты на их размещения в спорном периоде у общества отсутствовали. Поэтому ведомство посчитало, что предприятие не только разместило отходы, но и сделало это сверхлимитно (абз. 7 п. 5 ст. 16.3 Закона об охране окружающей среды).

Суды встали на сторону завода и освободили его от повышающего коэффициента, так как его деятельность ни формально, ни реально не связана с хранением отходов. Документом по нормированию образования отходов предприятия является отчет об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля (ПЭК) за спорный период, который был принят ведомством и достоверность которого не была оспорена. Само по себе превышение 11-месячного срока накопления отходов в целях их дальнейшей передачи специализированной организации было признано не свидетельствующим о размещении (хранении или захоронении) таких отходов по смыслу ст. 1 Закона об отходах производства и потребления.

В спорах рассматриваемой категории также можно выделить дела, которые рассматривались судами и дошли до кассации из-за явных ошибок ведомства.

В деле «Росприроднадзор против Сурского техникума агробизнеса (№ А72-6654/2023) контрольный орган посчитал, что областной техникум необоснованно два года не платил за НВОС в нужном размере, хотя в ходе его деятельности образуются отходы, не относящиеся к ТКО. При этом учреждение, по мнению ведомства, осуществляло деятельность на объектах III категории. Суды установили, что единственным отходом техникума являются отходы из выгребных ям, которые откачиваются и вывозятся

специализированной организацией по договору. Фактически на балансе техникума отсутствовали объекты III категории. Таким образом, учреждение в силу закона не относится к лицам, обязанным вносить плату за НВОС.

В деле «Росприроднадзор против ООО «Мегаполис» (№ А40-213253/2023) ведомство неверно определило ООО как плательщика платы за НВОС, на что указали суды.

Общество заключило государственный контракт с военно-морским училищем на оказание услуг по техническому обслуживанию и содержанию объектов, административных зданий и казарменно-жилищного фонда. В ходе исполнения Обществом своих обязательств образовались отходы (мусор) от строительных и ремонтных работ, которые вывозила привлеченная ООО «Мегаполис» компания по договору. Росприроднадзор установил, что Общество не уплатило плату за НВОС за эти отходы и потребовало ее исчисления и внесения в бюджет.

Суды защитили Общество от требований ведомства, исходя из следующего. ООО «Мегаполис» выступало в качестве управляющей компании или иного лица, которое фактически действовало от имени собственника помещения, оказывая услуги по техническому обслуживанию, содержанию объектов. Поэтому плату за НВОС должны были платить заказчики — собственники соответствующих помещений, объектов. Заключение договора на вывоз мусора ООО «Мегаполис» не меняет статус заказчика как плательщика платы за НВОС. Суды аргументировали свой подход со ссылками на общие нормы гражданского законодательства, законодательства об охране окружающей среды, законодательства об отходах производства и потребления и правовую позицию Верховного Суда от 2018 года¹.

Таким образом, Росприроднадзор иногда подходит к исчислению и взысканию платы за НВОС формально. Более того, он продолжает придерживаться своей позиции вплоть до кассационной инстанции.

Тем не менее анализ судебной практики позволяет рассмотреть и обратный случай: когда природопользователь, по-видимому, необоснованно занижил объем НВОС и платы за него, а Росприроднадзор системно и корректно подошел к защите публичного интереса, взыскав недоимку.

В деле «Росприроднадзор против ООО «Риэлтико» (№ А64-6517/2023) ведомство утверждало, что Общество занизило задекларированный объем размещенных отходов и, соответственно, исчислило плату за НВОС в меньшем размере. Природопользователь, ссылаясь на произведенную и не учтенную сортировку отходов, возражал против требований контрольного органа. Все три инстанции встали на сторону ведомства, так как Общество не доказало факт сортировки, не объяснило расхождения между поданной им декларацией о плате за НВОС и отчетностью своего контрагента, который передавал Обществу мусор. Также у Общества отсутствовала лицензия на обработку отходов (ТКО), им не были представлены в полной мере данные учета в области обращения с отходами, что повлияло на вывод суда о том, что сортировка отходов не производилась, а отходы были размещены сверх заявленного объема.

II. Споры о подтверждении отсутствия негативного воздействия объектов размещения отходов

Подтверждение отсутствия негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов производится с целью исключения платы за НВОС, а также возврата (зачета) излишне уплаченной платы и подтверждается результатами мониторинга состояния окружающей среды

(п. 2 Положения о подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26.05.2016 № 467 (далее — Положение № 467)).

¹ Положения статей 309, 310 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 16, 16.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об окружающей среде», статей 1, 4, 23 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»; определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 31.01.2018 по делу № 305-ЭС17-10622, А41-25079/2016.

Примером спора о подтверждении отсутствия НВОС является дело № А06-1674/2023. АО «Волжский трубный завод» владел полигоном захоронения отходов. Завод в 2019–2020 гг. проводил мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды на территории полигона и в пределах его воздействия на окружающую среду. Общество направило результаты данного мониторинга в природоохранный орган в двух годовых отчетах для принятия ведомством решения о подтверждении исключения НВОС. В отчетах была обоснована безвредность захоронения отходов на полигоне. Поскольку ведомство около трех лет не соглашалось исключить плату за НВОС по доводам природопользователя, завод уплатил полную сумму платы за НВОС за 2019–2020 гг., но в конце 2022 года обратился в суд за принудительным возвратом переплаты. В суде выяснилось, что каких-либо обоснованных претензий к сданной отчетности об отсутствии НВОС у природоохранного органа не было. В итоге суд принял решение о возврате переплаты.

В другом деле (№ А21-4400/2023) оператору полигона ТКО МУП «Радуга» не удалось доказать суду незаконность принятия решения Северо-Западным межрегиональным управлением о неподтверждении исключения НВОС объекта размещения отходов. Несмотря на представленный отчет о результатах мониторинга, данные в нем не соответствовали сведениям, имеющимся в распоряжении природоохранного органа в результате проведенной им проверки полигона. По итогам проверки было установлено, что МУП «Радуга» не осуществляло мер по защите подземных вод от поступления в них загрязняющих веществ, входящих в состав размещаемых отходов под воздействием на них осадков. Концентрация загрязняющих веществ в пробах, отобранных из скважины, расположенной ниже по потоку грунтовых вод, превышала концентрацию этих же веществ в пробах, отобранных из скважины, расположенной выше по потоку грунтовых вод. Это доказывало продолжение НВОС от полигона.

III. Споры о взимании повышенной платы за НВОС при отсутствии надлежащих разрешений

Природопользователи, осуществляющие деятельность на объектах I и II категории опасности, должны вести ее в соответствии с экологическими разрешительными документами: полученным комплексным экологическим разрешением или представленной декларацией о воздействии на окружающую среду. Судебная практика показывает: если Росприроднадзор считает, что они отсутствуют, ведомство может потребовать применить повышающий коэффициент к сумме исчисленной платы за НВОС (25 или 100, по правилам п. 5 ст. 16.3 Закона об охране окружающей среды).

К примеру, в деле «Росприроднадзор против ООО «Волго-Вятские коммунальные системы» (№ А28-3782/2023) Росприроднадзор обнаружил, что Общество не представило декларацию о воздействии на окружающую среду. Поэтому ведомство признало деятельность ООО «Волго-Вятские коммунальные системы» оказывающей сверхлимитное воздействие и потребовало от ООО «ВВК» плату за НВОС с применением коэффициента 100. Три инстанции встали на сторону Общества и отказались взыскивать с него плату за НВОС в штрафном размере.

Суды установили, что в спорный период объект II категории находился в пользовании ООО «ВВК» на праве аренды. Декларация о воздействии на окружающую среду была представлена его прежним владельцем. Таким образом, требования к экологическим разрешительным документам были исполнены, поскольку технологические процессы основных производств, качественных и количественных характеристик выбросов, сбросов, загрязняющих веществ и стационарных источников оставались неизменными, а 7 лет действия декларации в течение спорного периода не истекли.

В то же время в другом деле (№ А32-2911/2023) Росприроднадзору удалось взыскать плату за НВОС с МУП «Водоканал города Новороссийска» с применением повышающего коэффициента.

Водоканал сдал декларацию о плате за НВОС за 2021 год в отношении эксплуатируемых объектов I, II, III категории опасности, исчислив плату за НВОС с коэффициен-

том 1. Росприроднадзор проверил декларацию, сопоставив со своими сведениями, и обнаружил, что плата исчислена неверно. По данным контрольного органа, предприятие в отчетном периоде осуществляло свою деятельность без экологических разрешений: без разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух либо стандартных экологических разрешений для объектов I, II категорий (комплексное экологическое разрешение, декларация о воздействии на окружающую среду). Более того, к декларации о плате за НВОС не были приложены копии договоров на размещение отходов и журналы учета движения отходов. На этом основании Росприроднадзор доначислил предприятию плату за НВОС с применением штрафных коэффициентов.

В суде предприятие не опровергло доводы Росприроднадзора о грубом нарушении требований разрешительного режима ведения деятельности, оказывающей НВОС. Поэтому все три инстанции удовлетворили иск ведомства и взыскали плату за НВОС в заявленном размере.

Кейс № 2. Цена просрочки

Урок для природопользователей:

- необходимо соблюдать планы снижения выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в природную среду, отклонение от плана в течение 6 месяцев повлечет многократное увеличение платы за НВОС;
- юридическая эквилибристика и отсылки к переходным положениям¹ экологической реформы 2014 г. не позволят уйти от ответственности за несоблюдение плана снижения выбросов (сбросов).

АО «Ростов-Водоканал» эксплуатировало очистное сооружение (объект I категории) и сливало воду в реку Дон. Общество не могло соблюдать экологические нормы и поэтому в июне 2014 года согласовало с Росприроднадзором план снижения сбросов загрязняющих веществ. По плану, в 2015–2021 гг. АО должно было провести экологическую модернизацию и уменьшить вред, наносимый водному объекту. Соглашение позволило получить Обществу разрешение на повышенный объем сбросов и избежать платы за НВОС в штрафном размере. Так у Общества оказалось два документа с согласованными сбросами: план и разрешение. Согласно плану, вред водному объекту должен был постепенно уменьшаться по мере внедрения новых технологий.

В 2020 году АО «Ростов-Водоканал», продолжая сбрасывать в реку Дон стоки в соответствии с выданным разрешением, нарушило плановые сроки снижения негативного воздействия. Общество отклонилось от согласованного плана снижения сбросов на 6 месяцев, чем нарушило требование пункта 9 статьи 16.3 Закона об охране окружающей среды, введенное в рамках реформы 2014 года. В декларации о негативном воздействии на окружающую среду АО «Ростов-Водоканал» не учло это обстоятельство и рассчитало плату за НВОС так, как будто не допустило никаких нарушений.

Вскоре после сдачи декларации Росприроднадзор в рамках проверки обнаружил концентрацию загрязняющих веществ в водосбросе предприятия, превышающую показатели плана снижения сбросов. Ведомство ожидало меньшей концентрации загрязняющих веществ в реке Дон. Фактически это доказывало невыполнение плана снижения сбросов загрязняющих веществ. Это стало основанием для требования надзорного органа исправить декларацию и пересчитать плату за НВОС в 100 раз больше заявленной (штрафной коэффициент). Общество отказалось обновлять декларацию с новой суммой. Росприроднадзор обратился в суд и взыскал недоимку за НВОС в полном объеме. Вышестоящие инстанции оставили это решение без изменений.

¹ Ст. 11 Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ.

Аргументы сторон

АО «Ростов-Водоканал»

Общество не отрицало несоблюдение плана по снижению сбросов и достоверность результатов проверки. В то же время Общество указало, что оно не должно платить плату за НВОС в штрафном размере в связи со следующим:

1. Общество согласовало план снижения сбросов, а не программу повышения экологической эффективности. При этом закон позволяет применить штрафной коэффициент, если нарушен не план снижения сбросов, а программа повышения экологической эффективности. Значит, положения Закона об охране окружающей среды¹ о стократном увеличении платы за НВОС при нарушении программы повышения экологической эффективности к данной ситуации неприменимы.
2. Из переходных положений к новой редакции Закона об охране окружающей среды² Общество сделало вывод, что до получения им комплексного экологического разрешения оно может не соблюдать нормативы допустимого вреда природе, так как у них есть план по снижению сбросов и их объект относится к области наилучших доступных технологий.

Росприроднадзор. Штрафной коэффициент к плате за НВОС применен корректно, так как общество нарушило требование пункта 9 статьи 16.3 Закона об охране окружающей среды, то есть не соблюдало план снижения сбросов (отклонилось от него на 6 месяцев).

Что сказали суды



Решение АС Ростовской области от 28.06.2023 по делу № А53-45859/22

Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.10.2023 № 15АП-13210/2023 по делу № А53-45859/2022

Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18.09.2024 № Ф01-4326/2024 по делу № А43-26897/2023

Определение Верховного Суда РФ от 02.05.2024 № 308-ЭС24-5438 по делу № А53-45859/2022

Суды отвергли доводы Общества как незаконные и основанные на неверном применении норм права. План снижения сбросов юридически равнозначен программе повышения экологической эффективности в рассмотренном случае ввиду следующего:

- А. В переходных положениях закона³ прямо указано, что до получения комплексного экологического разрешения планы по снижению сбросов у тех, кто работает на объектах I категории, признаются программами повышения экологической эффективности.
- Б. Суд проанализировал содержание плана, который Общество согласовало с Росприроднадзором. Он обнаружил, что в плане прямо указаны мероприятия по «реконструкции и техническому перевооружению», как это требуется для программ повышения экологической эффективности. Суд признал следующие мероприятия в плане Общества относящимися к «реконструкции и техническому перевооружению»: реконструкцию отстойников, замену системы аэрации, капитальный ремонт системы автоматизированного управления, иные мероприятия по реконструкции и капитальному ремонту оборудования.

1 В ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ.

2 Ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ.

3 Ч. 8.2 ст. 11 Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ.

Попутно суд указал, что наличие мероприятий по «реконструкции и техническому перевооружению», которые направлены на достижение экологического эффекта, позволяет ему отграничить программу повышения экологической эффективности от планов мероприятий по охране окружающей среды (близкий по содержанию документ, который принимается для объектов II категории (общее правило) и III категории).

Выводы

Рассмотренное дело свидетельствует о том, что суды не ограничиваются формальной юридической аргументацией, а анализируют весь спектр норм и доказательств для разрешения вопроса о применении штрафного коэффициента к плате за НВОС. Изученный кейс может использоваться судами и Росприроднадзором как прецедентный. Кроме того, дело дает практике основание в спорных случаях отличать планы мероприятий по охране окружающей среды от программ повышения экологической эффективности по признаку, указаны ли в документе мероприятия по «реконструкции и техническому перевооружению» или нет.

IV. Споры об уменьшении платы за НВОС на сумму затрат на природоохранные мероприятия

В 2002 году Конституционный Суд РФ сформулировал базовую позицию, которая обосновывает возможность индивидуализации платежей за НВОС в зависимости от затрат природопользователей на выполнение природоохранных мероприятий, засчитываемых в счет платежей за загрязнение окружающей среды. Платежи за негативное воздействие на окружающую природную среду носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором, поскольку взимаются лишь с тех хозяйствующих субъектов, деятельность которых реально связана с негативным воздействием на экологическую обстановку. Они дифференцируются и индивидуализируются в зависимости от видов и степени воздействия, оказываемого в ходе этой деятельности на окружающую среду, эко-

номических особенностей отдельных отраслей народного хозяйства, экологических факторов, объема загрязнения, а также затрат природопользователей на выполнение природоохранных мероприятий, которые засчитываются в счет платежей за загрязнение окружающей среды (п. 5 Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 10.12.2002 № 284-О).

Однако для того, чтобы зачесть расходы на природоохранные мероприятия, природопользователям надо доказать связь произведенных расходов с планом мероприятий по охране окружающей среды или программой повышения экологической эффективности. Рассмотрим одно из дел, в которых суды признали неправомерным снижение платы за НВОС по названному основанию и встали на сторону Росприроднадзора.

Из дела «Росприроднадзор против МУП «Чайковский водоканал» (№ А50-4526/2023) следует, что предприятие заплатило 336 тыс. руб. платы за НВОС и подало декларацию о плате за НВОС, в которой исчислило объем своей платы в 1,6 млн руб. без указания затрат на природоохранные мероприятия. Росприроднадзор не выявил ошибок в представленной декларации, согласовал ее, сверил отраженные в ней данные и сумму перечисленных денежных средств, обнаружил недостачу и направил требование о погашении задолженности по плате за НВОС. Впоследствии контрольный орган обратился за взысканием недостающей платы в суд.

Водоканал возражал против уплаты заявленной разницы в связи с осуществлением им мероприятий по снижению НВОС в рамках реализации согласованного ведомством плана мероприятий по охране окружающей среды (п. 11 ст. 16.3, ст. 67.1 Закона об охране окружающей среды). В подтверждение того, что недостающая плата за НВОС была охвачена расходами на природоохранные мероприятия, предприятие

представило локальный сметный расчет, ведомость состава работ, счета-фактуры, платежные поручения.

Суды установили, что из документов природопользователя следовали затраты, которые понесены им «в связи с эксплуатацией и ремонтом используемых им сооружений и оборудования». То есть это были текущие расходы и расходы на текущий ремонт, что не отвечало требованиям п. 11 ст. 16.3 Закона об охране окружающей среды, которые позволяют учитывать затраты только на те мероприятия, которые поименованы в п. 4 ст. 17 Закона и указаны в плане мероприятий по охране окружающей среды или программе повышения экологической эффективности. Кроме того, документация МУП «Чайковский водоканал» не позволяла соотнести приобретенные и израсходованные материалы с работами по проведению мероприятий, указанных как направленные на снижение НВОС.

В деле № А60-42815/2023 суд пришел к аналогичному выводу. В данном деле природопользователь также не смог убедить суд, что им оплачивались в отчетном периоде мероприятия по снижению негативного воздействия на окружающую

среду, предусмотренные пунктом 4 статьи 17 Закона об охране окружающей среды и включенные в экологические документы по снижению НВОС (ст. 67.1 указанного закона).

Кейс № 3. Преждевременный надзор

Урок для природопользователей:

- Росприроднадзор может проверить эффективность мероприятий по снижению НВОС только по истечении сроков, которые установлены для достижения экологического эффекта от них в планах экологической модернизации¹;
- согласование реалистичных сроков на достижение экологического эффекта позволит избежать негативных последствий в виде пересчета платы за НВОС.

Акционерное общество «Нижегородский водоканал» эксплуатировало канализацию и сбрасывало загрязняющие вещества в составе сточных вод. Для законного осуществления деятельности, оказывающей НВОС, водоканал согласовал с Росприроднадзором план снижения сбросов загрязняющих веществ с 01.01.2020 по 31.12.2026. План не предусматривал отдельные этапы реализации мероприятий по снижению НВОС, завершение которых обуславливает достижение экологического эффекта. В документе были указаны конечные показатели концентрации загрязняющих веществ с привязкой к дате окончания действия плана в целом и мероприятия, которые должны привести к их достижению.

Общество осуществило природоохранные мероприятия, указанные в плане снижения сбросов, и вычло затраты на них из платы за НВОС за 2021 год, отразило это в декларации о плате за НВОС. Фактически это освободило водоканал от платы за НВОС за данный период (объем зачета в ~7 млн руб.). Росприроднадзор обнаружил, что отчет водоканала о ходе выполнения плана снижения сбросов за 2021 год свидетельствует о том, что общество не снизило показатели концентрации по нескольким веществам до уровня, заложенного Планом на период 2020–2026 гг. На этом основании контрольный орган пришел к выводу об отклонении от плана снижения НВОС на 6 месяцев, что означало невозможность зачета затрат на проведенные мероприятия. Контрольный орган потребовал от Водоканала плату за НВОС за 2021 г. в полном объеме с пенями за просрочку 20 апреля 2023 года. Общество возразило, и Росприроднадзор обратился в суд.

¹ Планы снижения выбросов (сбросов) загрязняющих веществ (документ «старого» образца); планы мероприятий по охране окружающей среды, программы повышения экологической эффективности (документы современного образца), ст. 67.1 Закона об охране окружающей среды.

Аргументы сторон

Росприроднадзор

1. Отчет Общества позволяет понять, что водоканал не снижал НВОС в 2021 году, поэтому основания для зачета затрат на соответствующие мероприятия отсутствовали.
2. Росприроднадзор вынужден обращаться в суд до окончания действия плана снижения сбросов, так как в противном случае срок исковой давности для взыскания неуплаченной платы за НВОС за 2021 год будет пропущен. Применимый общий срок исковой давности (3 года, ст. 196 Гражданского кодекса РФ) отсчитывается с 11.03.2022 и истекает 10.03.2025, то есть до окончания 2026 года.
3. При проведении проектных работ по реконструкции станции аэрации Общества не будут достигнуты технологические показатели по ряду загрязняющих веществ, а план снижения сбросов не будет исполнен.

Водоканал

Общество не нарушало сроки, которые установлены планом снижения сбросов для достижения согласованных экологических эффектов. Таким образом, требования законодательства также не были нарушены, а основания для пересчета платы за НВОС отсутствовали.

Что сказали суды



Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 19.02.2024 по делу № А43-26897/2023

Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 15.05.2024 № 01АП-2214/2024 по делу № А43-26897/2023

Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18.09.2024 № Ф01-4326/2024 по делу № А43-26897/2023

Суды отвергли доводы Росприроднадзора как незаконные и основанные на неверном применении норм права.

Во-первых, Общество в рамках сдачи декларации о плате за НВОС за 2021 год представило в Росприроднадзор документально подтвержденные расходы на финансирование мероприятий, включенных в план снижения сбросов. Ведомство это не отрицало. То есть в 2021 году Общество зачло расходы на согласованные мероприятия по снижению НВОС и подтвердило такие расходы.

Во-вторых, поскольку достижение экологического эффекта было привязано к сроку окончания действия плана снижения сбросов (31.12.2026), проверку эффективности мероприятий по снижению НВОС можно было провести не ранее истечения 2026 года. Например, взять пробы воды для установления неэффективности действий Общества.

На основании изложенного суд отверг доводы Росприроднадзора о бесосновательности зачета затрат на «неэффективные» мероприятия и о недостижении согласованного экологического эффекта в результате проведения проектных работ по реконструкции станции аэрации. Последний аргумент суды также назвали предположительным.

Заявление о возможном пропуске срока исковой давности суды признали основанным на неверном толковании норм права и фактических обстоятельств дела.

Выводы

Мероприятия по снижению НВОС и сроки их выполнения, предусмотренные планами по охране окружающей среды и программами повышения экологической

эффективности, являются строго обязательными для природопользователей. Их соблюдение контролируется Росприроднадзором и обеспечивается правовой защитой в соответствии с законодательством, в том числе в судебном порядке. Во-первых, это позволяет осуществлять именно те мероприятия, о которых договорились, и не опасаться, что впоследствии затраты на них нельзя будет зачесть в счет платы за НВОС. Во-вторых, корректная договоренность о сроках дает возможность быть защищенным от преждевременных или предположительных требований. То обстоятельство, что в рассмотренном деле срок давал большую свободу действий для природопользователя, не умаляет юридически значимых выводов судей. Они могут быть применены к другим случаям.

V. Споры, связанные с оценкой добросовестности поведения природопользования при исчислении им платы за НВОС

Анализ практики кассационных судов позволил установить случаи, когда добросовестное поведение природопользователя позволило ему избежать необходимости внести повышенную плату за НВОС, хотя формально требования природоохранного законодательства были не соблюдены.

Так, как следует из арбитражного дела № А32-55840/2022, ООО «Велес-Крым» подало в Росприроднадзор заявление о смене категории опасности ее объектов с I категории на II, имея на руках экологические разрешения, в которых была указана их принадлежность (к I категории опасности). Росприроднадзор удовлетворил заявления Общества. При этом природоохранный орган посчитал, что природопользователь после изменения категории НВОС действовал без разрешительных документов, так как в экологических разрешениях была указана принадлежность объектов ООО «Велес-Крым» к I категории, а не к II (актуальной) категории. Суды встали на сторону Общества и не позволили Росприроднадзору применить повышающие коэффициенты к плате за НВОС. Судьи руководствовались следующим.

Формальная коллизия произошла ввиду неполноты переходных положений, по которым объекты Общества и без соответствующего заявления должны были быть признаны относящимися к более низкой категории опасности. Это бы произошло спустя несколько месяцев после инициативного заявления ООО. В поправках был предусмотрен случай о сохранении силы разрешений для объектов, которые получили II категорию опасности взамен III, но не была разрешена зеркальная ситуация Общества. Суды применили аналогию закона и заполнили образовавшийся пробел, указав, что, во-первых, объекты ООО «Велес-Крым» сменили категорию опасности фактически, в силу законодательных изменений и без воли Общества, а во-вторых, они были признаны менее опасными, т. е. по умолчанию оказывающими меньшее негативное воздействие на окружающую среду. Поэтому к ним следует применить тот же принцип сохранения действия разрешительных документов на переходный период, а санкции исключить. Иное бы не отвечало сути произошедшего.

В деле № А06-10275/2022 суды защитили права и интересы АО «Объединенная компания РУСАЛ Уральский Алюминий» на основании признания его поведения добросовестным.

Росприроднадзор установил нормативы допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, выдал разрешение на повышенные выбросы и согласовал план снижения выбросов в атмосферный воздух. Разрешение было выдано на пять лет (2017–2022 гг.). В 2022 году, вскоре после окончания действия разрешения, районный суд признал его выданным незаконно, так как оно могло быть выдано только на один год, а не на пять лет. В связи с этим Росприроднадзор признал деятельность Общества в 2017–2022 гг. осуществлявшейся без разрешения и оказавшей сверхлимитное воздействие, подлежащей обложению платой за НВОС в штрафном размере (с применением коэффициента 100) и обратился в суд за ее взысканием.

Кассационный суд, поддерживая нижестоящие инстанции, встал на сторону акционерного общества и отказался применять повышающий коэффициент за деятельность без законно выданного разрешения в спорный период исходя из следующего:

1. *Природопользователь, обращаясь за выдачей разрешения, не указывал, на какой конкретно срок он хочет его получить. Это является одним из свидетельств его добросовестности в описанной ситуации, то есть того, что заявитель не просил о противозаконном разрешительном документе, полагаясь на компетентность государственных чиновников.*
2. *В Российской Федерации предполагается законность деятельности государственных органов (презумпция законности такой деятельности).*
3. *Органы государственной власти обязаны осуществлять возложенные на них функции с учетом принципа защиты законных ожиданий. Предсказуемость поведения государственного органа, обладающего властными полномочиями, является одним из факторов, сдерживающих произвол власти, создающих условия для реализации принципа правовой определенности и способствующих формированию у участников правоотношений доверия к закону и к действиям государства. Ретроспективное взыскание платы за НВОС со штрафным коэффициентом при добросовестности природопользователя будет нарушением указанных норм.*

Изложенное позволило судам резюмировать, что в названном случае ретроспективно взыскивать плату за НВОС с применением штрафного коэффициента неправомерно, так как «действия государственного органа не должны являться основанием для возложения на общество ответственности за эти действия», хотя бы их незаконность и была впоследствии установлена в судебном порядке. Таким образом, если природопользователь действовал законно при получении разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, то он может исполнять требования такого разрешения независимо от его фактической законности, если она зависела от действий государственного органа.

Для обоснования своего решения суд сослался на правовую позицию Верховного Суда РФ, которую он выразил в определениях от 05.05.2022 № 310-ЭС22-5386 по делу № А83-5652/2019 и от 01.04.2021 № 310-ЭС21-2390 по делу № А83-3255/2018. Она заключается в том, что применение повышающего или штрафного коэффициента предполагает недобросовестное поведение субъекта, направленное на уклонение от установления нормативов и лимитов, и в любом случае представляет собой меру ответственности за подобное поведение. Такие коэффициенты не могут быть применены к добросовестным природопользователям, которые 1) последовательно принимают все надлежащие и зависящие от них меры по получению экологических разрешений (установления нормативов и лимитов), а также 2) имеют разрешение (установленные нормативы и лимиты) в предыдущем периоде. Последний аспект позиции обусловлен тем,

что в рассмотренных Верховным Судом РФ делах природопользователи, по независящим от них причинам, в том числе связанным с длительностью административных процедур, не могли получить новое экологическое разрешение в срок.

Несмотря на сложившуюся практику учета добросовестности как основания для освобождения природопользователей от повышенных коэффициентов, судебная практика знает и случаи, когда суды отклоняли сам довод о добросовестности, признавая его не имеющим отношения к предмету спора.

Так, в деле № А59-5569/2022 кассационный суд вернул дело на новое рассмотрение в связи с тем, что суды не стали определять обстоятельства, имеющие значение для существования спора, ограничившись установлением добросовестности лица для исключения применения повышающего коэффициента к плате за НВОС.

ПАО «Сахалинэнерго» подало декларацию о плате за НВОС, в которой указало отход, не включенный на тот момент в Федеральный классификационный каталог отходов (ФККО), и самостоятельно присвоило ему 5-й класс опасности, исчислив плату за НВОС в соответствующем размере. Контрольный орган проверил декларацию и указал на допущенные ошибки. Ведомство установило, что в спорный период лимиты на размещение такого отхода не устанавливались, разрешение на его размещение также не выдавалось. Кроме того, отход не был включен в ФККО. Обнаружив ведение деятельности при отсутствии разрешительной документации, Росприроднадзор применил повышающий коэффициент 25 (сверхлимитное размещение отходов, п. 5 ст. 16.3 Закона об охране окружающей среды). Кассационный суд пришел к выводу, что установление добросовестности лица не имеет значения в случаях, когда прямо нарушается закон.

VI. Споры о сроках давности

Особое место в спорах о плате за НВОС, о возврате (зачете) излишне уплаченной платы за НВОС занимают споры о сроках давности. Значение практики по данному вопросу обусловлено тем, что при пропуске процессуальных сроков дело не будет рассмотрено по существу, а в удовлетво-

рении требований будет отказано. Также в случае пропуска срока на обращение в Росприроднадзор у ведомства будет основание не рассматривать заявление о возврате (зачете) излишне уплаченной суммы в соответствии с п. 2 ст. 40.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Так, в деле «Росприроднадзор против ООО «Башнефть-Добыча» (№ А07-8342/2023) Росприроднадзор «опоздал» с иском о взыскании платы за НВОС на 21 день. На этом основании три инстанции отказали ему в удовлетворении заявленных требований. В то же время в деле «АО «РН-Ремстройинжиниринг» против Росприроднадзора» (№ А19-7442/2023) Общество пропустило срок исковой давности для возврата (зачета) излишне уплаченной платы за НВОС, неверно определив его течение. Суды отказали в возврате переплаты, встав на сторону ведомства.

В рассматриваемой категории споров практика кассационных судов, в которой рассматривался вопрос о пропуске сроков давности, в том числе исковой давности, единообразна: суды одинаково смотрят на общие правила течения и применения сроков давности. Ее анализ позволяет сделать следующие основные выводы.

Для взыскания платы за НВОС срок на обращение в суд с соответствующим требованием составляет 3 года и, если не обосновано иное, начинается течь с даты, которая следует за днем, когда природопользователь обязан внести плату за НВОС (например, такой вывод сделан в деле № А43-40748/2021). По действующей редакции ст. 16.4 Закона об охране окружающей среды, это 2 марта (1 марта — последний день для внесения платы за НВОС за отчетный год). Например, плата за НВОС не была уплачена в должном размере за 2017 год, значит, срок для судебного взыскания недостающей суммы начинается течь для Росприроднадзора с 2 марта 2018 года.

Для возврата (зачета) излишне внесенной платы за НВОС срок на обращение природопользователя в суд с соответствующим требованием также составляет три года. Он начинается течь с момента, когда лицу становится известно о наличии пере-

платы. Как правило, это происходит после представления им декларации о плате за НВОС за отчетный период (календарный год). Это вызвано тем, что только тогда он может сверить фактически перечисленную сумму средств (до 1 марта) и исчисленную им плату за НВОС (указывается в составе декларации о плате за НВОС). Такой подход отражен в решениях кассационных судов по делу № А33-15185/2022 и по делу № А56-20360/2023.

В то же время возможны случаи, когда декларация о плате за НВОС была представлена ранее перечисления денежных средств. В таком случае суд признал срок привязанным к дате, следующей за днем перечисления денежных средств, по тому же основанию: у лица появилась возможность сопоставить размер своей обязанности перед бюджетом и перечисленную сумму платы за НВОС (арбитражное дело № А19-7442/2023).

Плата за НВОС формируется и уплачивается именно с момента последнего платежа (до 1 марта). Квартальные авансовые платежи (за I, II, III кварталы) не влияют на исчисление сроков исковой давности исходя из своей природы (дело № А56-19897/2023).

2.4. Судебные споры, связанные с проведением контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий и их результатами

Надзорная функция является одной из ключевых функций Росприроднадзора. В ходе проведения контрольных мероприятий природопользователи, сталкиваясь с неблагоприятными для себя последствиями, обращаются в суды, пытаются оспорить законность действий надзорного органа.

Действующее законодательство направлено, с одной стороны, на защиту охраняемых ценностей и предотвращение ущерба окружающей среде, а с другой — на обеспечение минимального вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов, исключая необоснованные ограничения их законной предпринимательской деятельности. Контрольные органы вынуждены находить баланс между этими задачами, что не всегда удается на практике, в результате чего возникают споры о допустимости проведения контрольных мероприятий и правомерности их итогов.

С целью защиты прав предпринимателей законодатель предусмотрел институт признания недействительности результатов проверки в случае допущения грубых нарушений процедуры контроля. В соответствии со статьей 91 Федерального закона № 248-ФЗ установлены двенадцать грубых нарушений, которые влекут за собой отмену всех решений, принятых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

Кроме того, подконтрольные субъекты вправе обращаться в суд в случае допущения иных нарушений процедурных норм, если смогут доказать, что такие нарушения привели к ущемлению их прав и законных интересов. По оценкам авторов доклада, суды принимают сторону контролируемых субъектов примерно в 20% подобных споров, что соответствует общей судебной статистике по рассмотрению заявлений об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти.

В целом судебная практика по применению закона о контроле остается фрагмен-

тированной. Отсутствие единообразных подходов при рассмотрении аналогичных споров приводит к правовой неопределенности как для подконтрольных субъектов, так и для надзорного органа. В каждом конкретном случае судебное разбирательство становится, по сути, лотереей, а сами представители Росприроднадзора зачастую не могут предугадать оценку своих действий со стороны суда.

На практике наблюдается значительное расхождение в судебных решениях по ряду ключевых вопросов, включая:

- толкование проверяемых обязательных требований (например, оценка воздействия на окружающую среду от деятельности объектов НВОС в сравнении с установленными значениями ПДК загрязняющих веществ или в сравнении с фоновыми концентрациями);
- возможность принятия отдельных решений Росприроднадзором в отсутствие контрольного (надзорного) мероприятия, проведенного в соответствии с требованиями Закона № 248-ФЗ, в том числе возбуждения дел об административных правонарушениях, предъявления требований о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, доначисления платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- необходимость обязательного применения видеозаписи при отборе проб в отсутствие представителей контролируемых субъектов (в том числе в рамках КНМ без взаимодействия с контролируемыми лицами);
- требования к оформлению протоколов отбора проб для лабораторных исследований;
- возможность оспаривания предостережений надзорных органов;
- перечень обязательных требований, подлежащих проверке;

- допустимые основания для проведения внеплановых выездных проверок в условиях установленного моратория.

По данной категории дел авторы проанализировали 117 дел, которые были рассмотрены судами кассационной инстанции в 2024 году. Больше всего из них касались вопроса обжалования КНМ со взаимодействием и (или) выданного по его итогам предписания (94 дела). В рамках 20 дел оспаривались выездные обследования,

проведенные без взаимодействия контролируемых лиц и (или) объявленные по их итогам предостережения. В рамках трех дел оспаривалась корректность установленных высоких категорий риска для объектов контроля, позволяющих проводить плановые проверки на таких объектах.

Ниже представлено описание практики рассмотрения судами споров об оспаривании предписаний и отдельно предостережений.

I. Оспаривание предписаний Росприроднадзора

Предписания являются ненормативными правовыми актами. Они содержат требования, обязательные для исполнения контролируемыми лицами. Неисполнение предписания влечет за собой установленную законом ответственность. В связи с этим контролируемые лица часто оспаривают такие документы.

Хотя Закон № 248-ФЗ регламентирует процедуру их выдачи и содержание, судебная практика по спорам остается неоднозначной. Анализ решений судов, проведенный авторами доклада, выявил следующие наиболее распространенные основания для оспаривания предписаний:

- нарушения процедуры проверки, предшествовавшей выдаче предписания;
- недостатки самого предписания: его неисполнимость или незаконность (например, требование выполнить необязательные мероприятия).

Особую категорию составляют споры об обжаловании отказов Росприроднадзора продлить срок исполнения предписания. Далее судебная практика по этим основаниям рассмотрена подробнее.

I.A. Оспаривание предписаний в связи с нарушением порядка организации и проведения КНМ

Требования к порядку проведения КНМ, выдаче и содержанию предписаний четко определены законом № 248-ФЗ и иными актами. Тем не менее инспекторы Росприроднадзора могут допускать те или иные нарушения, которые могут приво-

дуть к оспариванию результатов КНМ и становиться причиной признания предписаний незаконными в судебном порядке.

В соответствии со ст. 91 Федерального закона № 248-ФЗ в случае, если контрольно-надзорное мероприятие проводится с грубыми нарушениями требований к его организации, предписания, принятые по его результатам, подлежат отмене в любом случае независимо от их содержания.

К примерам нарушений организации и порядка проведения проверок, повлекших отмену предписаний в 2024 году, можно отнести:

- отсутствие законных оснований для проведения проверки (например, в деле № А43-13517/2023);
- выход за пределы предмета проверки (например, в деле № А19-1014/2023);
- неуведомление о дате и месте проведения отбора проб в рамках проверки (например, в деле № А49-420/2023).

Одной из существенных проблем при проведении контрольно-надзорных мероприятий (КНМ) является точное определение их предмета. Часто проверяемые организации владеют не единичными объектами, а сложными производственными комплексами (зданиями, сооружениями и т.д.). Инспекторы нередко пренебрегают формальностями, распространяя проверку на все объекты контролируемого лица, даже если не все они указаны в решении о назначении КНМ. Такое процедурное нарушение создает риск оспаривания результатов проверки.

Кейс № 4. Как проверка пошла не туда

Урок для природопользователей:

- *при проведении проверки надзорный орган не может оценивать соблюдение требований на производственных объектах, не указанных в решении о проведении КНМ, даже если они принадлежат тому же юридическому лицу, в отношении которого такое КНМ проводится.*

Управление Росприроднадзора по Иркутской области и Байкальской природной территории провело внеплановую выездную проверку некоторых производственных объектов Байкальской энергетической компании. Изучая журналы обхода тепловых сетей, инспектор обратил внимание на запись о том, что на одном из участков теплотрассы производилась рубка деревьев при расчистке охранных зон и полос отвода трубопровода. Инспектор сделал вывод, что в результате такой рубки должны были образоваться отходы сучьев, ветвей, вершинок от лесоразработок. Он затребовал паспорт на данный вид отхода, который в этом случае должна была разработать компания. Однако паспорт отходов не составлялся. Инспектор указал на это в акте по результатам проверки, составил протокол об административном правонарушении и выдал предписание надлежащим образом организовать учет производимых отходов. Байкальская энергетическая компания не согласилась с выданным предписанием и успешно оспорила его в суде.

Аргументы сторон

Байкальская энергетическая компания

Инспектор вышел за пределы своих полномочий. В ходе проверки инспектор выявил нарушения обязательных требований на производственном участке, полномочия на проверку которого у него отсутствовали. Проверка проводилась по поручению заместителя Председателя Правительства РФ. В поручении предписывалось провести внеплановые выездные проверки в границах территории городского округа Усолье-Сибирское Иркутской области, подвергшейся загрязнению в результате прошлой экономической деятельности по производству химической продукции. Соответственно, в решении о проведении выездной проверки были указаны производственные объекты компании, расположенные в городе Усолье-Сибирское. Среди таких объектов не значился производственный участок теплотрассы, где производилась рубка деревьев, отходы от которой не были надлежащим образом учтены и паспортизированы. На выявление подобных нарушений у инспектора не было оснований. Предписание, выданное по итогам проверки, должно быть отменено.

Росприроднадзор

Выявленные нарушения касаются деятельности Байкальской энергетической компании не только на спорном производственном участке теплотрассы. Компания в целом должна организовывать надлежащий учет отходов от своей деятельности. В частности, на каждый вид производимых отходов независимо от того, на каких производственных объектах они возникли, должен иметься паспорт отходов. Поэтому тот факт, что нарушения были выявлены относительно спорного производственного участка теплотрассы, не влияет на законность проверки и ее результатов.

Что сказали суды

Решение Арбитражного суда Иркутской области от 17.10.2023 по делу № А19-1014/2023 (× решение отменено вышестоящей инстанцией)

Нарушения в деятельности компании были выявлены хотя и в связи с конкретным производственным объектом, однако касаются деятельности компании в це-



лом. В решении о проведении внеплановой выездной проверки помимо указания конкретных производственных объектов, которые должны быть проверены, также указано, что проверке подлежит вся деятельность Байкальской энергетической компании по соблюдению обязательных требований в области охраны окружающей среды.

Нарушение учета отходов было выявлено не при внешнем осмотре спорного производственного объекта, а исходя из анализа документации (журнала обхода тепловых сетей). При этом компания ведет единый журнал для тепловой сети, относящийся как к спорному объекту, так и к иным производственным объектам, указанным в решении о КНМ. Более того, спорный объект функционально взаимосвязан с объектом НВОС, подлежащим проверке, являясь одним из участков его теплотрассы.

Таким образом, по мнению суда, инспектор не выходил за рамки своих полномочий, а выданное им предписание является законным.



Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 22.02.2024 № 04АП-5903/2023 по делу № А19-1014/2023

Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03.05.2024 № Ф02-1398/2024 по делу № А19-1014/2023

Нижестоящий суд не прав. Инспектор выявил нарушения требований по обращению с отходами только применительно к эксплуатации одного спорного объекта и только в отношении растительных отходов на таком объекте. Никаких иных нарушений учета отходов и их паспортизации, касающихся отходов, образующихся на других производственных участках, которые подлежали проверке, инспектор не обнаружил. Таким образом, единственное нарушение, выявленное по результатам проверки, касалось эксплуатации только того производственного объекта, который не должен был проверяться.

К грубым нарушениям требований к организации и осуществлению государственного контроля отнесено в том числе отсутствие оснований проведения КНМ (пункт 1 части 2 статьи 91 закона № 248-ФЗ). При указанных обстоятельствах результаты проверки должны быть аннулированы.

Выводы

В целом судебная практика по вопросу о недопустимости проверки производственных объектов, не указанных в решении о проведении КНМ, едина. Это не допускается, а результаты таких КНМ должны отменяться. Однако спорный вопрос, по которым суды принимают различные решения, касается того, в какой части необходимо отменять результаты контроля. Надо ли отменять все результаты, полученные в том числе на производственных объектах, в отношении которых на законных основаниях оценивалось соблюдение требований, или следует отменить только те результаты контроля, которые касаются нарушений на производственных объектах, проверенных незаконно. В рассмотренном деле все выявленные нарушения касались эксплуатации одного объекта, который был проверен безосновательно, поэтому суду не пришлось разрешать этот вопрос. Единообразие практики по более сложным спорам по данному вопросу судебной системе предстоит выстроить в будущем.

В деле, рассмотренном Арбитражным судом Волго-Вятского округа (№ А43-13517/2023), рассматривался вопрос множественности объектов контроля, часть из которых была указана в решении о проведении о КНМ, а часть — нет. В данном деле суд не согласился с решением управления

Росприроднадзора о проведении плановой проверки Нижегородской станции аэрации, некоторые из объектов которой находились на реконструкции. Надзорный орган возражал, что он назначил проверку не тех объектов, которые находились на реконструкции, а иных объектов не террито-

рии станции аэрации. Суд же отметил, что станция представляет собой комплекс зданий и сооружений, связанных единым технологическим циклом. Это означает, что, по мнению суда, все сооружения (независимо от того, проводится их ремонт или нет), расположенные на ее территории, не могут быть предметом проверки в период реконструкции, кроме проверок, проводимых в соответствии с программой проверок в рамках строительного надзора.

I.Б. Оспаривание предписаний в связи с их неисполнимостью или незаконностью

Исполнимость предписаний

Федеральный закон № 248-ФЗ не содержит прямых требований о том, что предписания контрольных органов должны быть исполнимыми. Тем не менее судебная практика на протяжении долгого времени признает неисполнимость предписаний в качестве самостоятельного основания для их обжалования (например, см. дело № А53-19629/2012).

Некоторые суды считают, что требования об исполнимости предписаний заложены в части 2 статьи 90 Федерального закона № 248-ФЗ. По ее смыслу предписания должны содержать только законные требования, то есть на юридическое лицо может быть возложена обязанность по устранению нарушений лишь тех требований, соблюдение которых обязательно в силу закона, а сами требования должны быть реально исполнимыми. Саму же исполнимость следует понимать как наличие реальной возможности у лица, привлекаемого к ответственности, устранить в указанный срок выявленное нарушение (дело № А32-11895/2022). Другие суды выводили требование исполнимости решения из общего принципа законности, установленного ст. 7 Федерального закона № 249-ФЗ (дело № А33-16964/2023).

Контролируемые лица часто обращаются к разнообразным аргументам о невозможности исполнения предписаний.

Природопользователи могут указывать на неисполнимость предписания в связи со следующими обстоятельствами:

- 1) отсутствуют финансовые возможности для исполнения требований (Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 04.09.2024 № 88а-8445/2024);
- 2) отсутствуют права собственности на участок, где было установлено нарушение, вследствие чего у муниципального предприятия нет возможности разработать план по реконструкции объекта (арбитражное дело № А33-34251/2023);
- 3) сроки для устранения нарушения слишком коротки (арбитражное дело № А60-42151/2023);
- 4) для того чтобы выполнить требования, необходимо остановить производственную деятельность (арбитражное дело № А60-28853/2023);
- 5) в предписании отсутствует перечень рекомендованных мероприятий по устранению выявленных нарушений (арбитражное дело № А60-1010/2024);
- 6) на момент проверки нарушения уже отсутствовали (арбитражное дело № А33-16964/2023).

Анализ судебной практики показывает, что почти всегда суды признают предписания контрольных органов исполнимыми. В 2024 году единственным примером признания предписания органов Росприроднадзора неисполнимым в судах кассационной инстанции стало решение Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа (дело № А33-16964/2023). Так, Енисейское управление Росприроднадзора выдало горно-обогатительному комбинату предписание о необходимости устранить нарушение, выраженное в превышении концентрации загрязняющих веществ по сравнению с установленными в разрешении при сбросе сточных вод. Выводы о загрязнении были сделаны на основании внутреннего экологического аудита, который проводил сам комбинат. Суд посчитал, что нарушение, выявленное по результатам производственного контроля за предшествующий период, к моменту проверки уже было прекращено. При этом суд посчитал выданное предписание по этой причине неисполнимым.

Кейс № 5. Пожарный тупик: обязанность без финансирования

Урок для природопользователей:

- *отсутствие финансовых ресурсов на исполнение предписания не влечет его признания неисполнимым.*

По итогам внеплановой проверки Приамурское межрегиональное управление Росприроднадзора 14.04.2023 выдало предписание объединенной дирекции заповедников и национальных парков Хабаровского края (ФГБУ «Западное Приамурье»). Среди прочих нарушений управление обнаружило, что в заповедниках и национальных парках не хватает средств для предотвращения и тушения пожаров (мобильных средств пожаротушения, мотопомп, ранцевых огнетушителей, лопат, бензопил и т. д.). Дирекция считала, что такое предписание является неисполнимым по причине отсутствия необходимых денежных средств. После безуспешного досудебного обжалования учреждение обратилось в суд.

ФГБУ «Западное Приамурье»

Предписание Росприроднадзора неисполнимо. У «Западного Приамурья» нет денег на исполнение требования о наличии средств предупреждения и тушения пожаров, потому что в 2021–2023 годах ему на эти цели деньги не выделялись, несмотря на то, что учреждение их неоднократно запрашивало. Учреждение является бюджетным и не наделено функциями главного распорядителя бюджетных средств, в связи с чем объемы финансирования определяются Минприроды России. На запросы учреждения Минприроды ответило, что средства на указанные цели будут выделены с учетом лимитов на предоставление целевых субсидий на соответствующий финансовый год. Само учреждение не вправе по собственной инициативе расходовать бюджет сверх запланированных средств. Это означает, что к определенной дате исполнить решение никак не удастся.

Кроме того, управление неправильно рассчитало количество необходимого оборудования, поскольку при определении норматива необходимо руководствоваться не приказом Минприроды России от 28.03.2014 № 161 «Об утверждении видов средств предупреждения и тушения лесных пожаров, нормативов обеспеченности данными средствами лиц, использующих леса, норм наличия средств предупреждения и тушения лесных пожаров при использовании лесов», а Планами тушения лесных пожаров, которые также утверждаются Минприроды России.

Росприроднадзор

Действия Росприроднадзора законны. Сотрудники управления действовали в рамках своих полномочий и проверяли соблюдение требований, установленных действующим законодательством. Доводы о неисполнимости предписания неосновательны, поскольку отсутствие бюджетных средств не может влечь необязательность соблюдения требований.

Что сказали суды?

Решение Центрального районного суда города Хабаровска от 13.10.2023 по делу № 2а-4269/2023

Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 31.05.2024 по делу № 33а-3242/2024

Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 04.09.2024 № 88а-8445/2024

Предписание Росприроднадзора законно и исполнимо. Заповедники и национальные парки были обязаны соблюдать все требования законодательства.



1. В силу п. 1 ст. 11 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» управление государственными природными заповедниками осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями. В соответствии с ч. 2 ст. 19 ЛК РФ они обязаны осуществлять мероприятия по сохранению лесов. К числу таких мероприятий относится и выполнение мер пожарной безопасности (ч. 1 ст. 53 ЛК РФ). Нормативы противопожарного обустройства устанавливаются уполномоченным органом исполнительной власти. В частности, они были установлены приказом № 161. Таким образом, соблюдение требований приказа — прямая обязанность ФБГУ «Западное Приамурье».
2. Недостаточное бюджетное финансирование не является основанием для освобождения юридического лица от исполнения обязанностей по соблюдению обязательных требований пожарной безопасности, поскольку отсутствие денежных средств не свидетельствует о необходимости освобождения от исполнения установленных законом требований, в том числе при обеспечении пожарной безопасности.
3. Доводы о том, что нужно руководствоваться Планом тушения пожаров, потому что они утверждены Минприроды России, несостоятельны. Утверждение Планов министерством не гарантирует того, что указанные в них нормы и нормативы соответствуют действующему законодательству. Необходимо было соблюдать требования, установленные как Планами, так и приказом № 161.

Выводы

Суды в этом и аналогичных решениях однозначно определяют, что отсутствие денежных средств, даже если дело касается бюджетных учреждений, не является основанием для признания предписания неисполнимым. Сами природоохранные учреждения заявляют, что соблюдение приказа Минприроды России № 161 требует в разы большего количества противопожарного инвентаря, чем предусмотрено для них Планами тушения пожаров. При этом финансирование со стороны Минприроды России осуществляется в пределах показателей Планов тушения пожаров, утвержденных этим же министерством. Тем не менее суды соглашаются, что контрольные органы обязаны проверять соблюдение природопользователями и Планов, и приказа № 161. Некоторые из судов подчеркивают, что соблюдение более жестких требований соответствует природоохранному характеру деятельности заповедников и национальных парков.

Аргументы о невозможности исполнения предписания по причине того, что оно не содержит конкретных мер, с помощью которых можно устранить нарушение, также неоднократно становились предметом судебного разбирательства. Суды последовательно признавали такие предписания исполнимыми (арбитражное дело № А60-1010/2024). Они указывали, что формулировка предписания, содержащего только

указание на нарушение и срок, к которому нужно его устранить, оставляет за юридическим лицом право выбора способа устранения нарушения. Тем не менее в связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон № 248-ФЗ, с 2025 года контролирующие органы обязаны рекомендовать мероприятия по устранению выявленного нарушения обязательных требований.

Кейс № 6. Исполни как знаешь

Урок для природопользователей:

- *превышение на предприятии ПДК, а в отдельных случаях фоновых показателей качества окружающей среды, само по себе является неоспоримым доказательством, что предпринимаемые меры по защите окружающей среды являются недостаточными.*

Межрегиональное управление Росприроднадзора по Нижегородской области и Республике Мордовия провело плановую выездную проверку полигона твердых бытовых отходов, эксплуатируемого ООО «ОРБ Нижний». В ходе проверки специалисты отобрали пробы почвы на прилегающих к полигону земельных участках, а также на контрольных (фоновых) площадках. Результаты лабораторных исследований показали, что на прилегающих к полигону землях концентрации ряда веществ (в числе прочего, соединений азота и некоторых металлов) превышают их фоновые значения. Инспекция пришла к выводу, что это свидетельствует о ненадлежащем выполнении компанией мероприятий по защите земель и охране почв от негативного воздействия полигона. Такой вывод был отражен в акте проверки, и 03.08.2023 Управление выдало обществу предписание об устранении нарушений (надлежащим образом организовать защиту почвы от загрязнения). ООО «ОРБ Нижний» не согласилось с предписанием и оспорило его в суде, добившись первоначально его отмены, однако впоследствии вышестоящие суды поддержали законность предписания.

Аргументы сторон

ООО «ОРБ Нижний»

В ходе проверки не было доказано фактическое негативное воздействие полигона на почву. Предприятие осуществляет необходимые природоохранные мероприятия (имеются договоры на откачку сточных вод, журналы осмотра и уборки санитарно-защитной зоны и пр.). Инспекторы неправильно оценили результаты проб — они сравнивали концентрации загрязняющих веществ с фоновым уровнем, тогда как следовало опираться на утвержденные нормативы (ПДК). Поскольку превышений установленных ПДК не выявлено, состояние почвы следует считать допустимым, и нарушения отсутствуют. Кроме того, оспариваемое предписание Общество считает неисполнимым: в нем не указаны конкретные действия, которые необходимо предпринять для устранения нарушения. По мнению заявителя, предписание подлежит отмене как незаконное.

Росприроднадзор

В результате проверки выявлено нарушение экологических требований: полигон оказал негативное воздействие на прилегающие земли, что подтверждается зафиксированным превышением фоновых (естественных) концентраций загрязняющих веществ в почве. Общество не выполнило предусмотренную законом обязанность проводить необходимые мероприятия по охране земель и почв, раз допущено загрязнение окружающей среды на соседних участках. Отсутствие превышения формально установленных ПДК не означает отсутствия вреда. В данной ситуации оценка состояния почвы правомерно проведена на основе фоновых показателей согласно действующим правилам, установленным постановлением Правительства РФ от 26.05.2016 № 467. Согласно правилам Правительства, при оценке качества окружающей среды допускается применять фоновые значения показателей состояния компонентов природной среды на территории, прилегающей к объекту размещения отходов, если не установлены специальные нормативы. Поэтому предписание вынесено в соответствии с законом и содержит все необходимые сведения. Законодательство не требует перечислять в предписании исчерпывающий перечень способов устранения нарушений. Выбор конкретных мер остается за самим нарушителем, обладающим необходимой профессиональной компетенцией. Таким образом, у Управления имелись законные основания для выдачи предписания, и оснований для признания его недействительным нет.

Что сказали суды

Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 05.03.2024 по делу № А43-31284/2023 (* решение отменено вышестоящей инстанцией)

Проверяя обоснованность предписания, суд первой инстанции пришел к выводу, что допущенное Обществом нарушение не доказано надлежащим образом. Анализа





проб почвы самого по себе недостаточно для категоричного вывода о непроведении компанией необходимых природоохранных мероприятий. Из представленных документов следует, что ООО «ОРБ Нижний» проводит определенную работу по защите почв в период эксплуатации полигона. Инспектирующим органом не представлено бесспорных доказательств того, что эти мероприятия не осуществлялись или были недостаточными. Соответственно, вывод проверяющих о невыполнении Обществом обязанностей по охране земель не получил должного подтверждения. На основании этого суд признал оспариваемое предписание незаконным и недействительным из-за недоказанности факта нарушения со стороны заявителя.

Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 27.06.2024 № 01АП-2708/2024 по делу № А43-31284/2023

Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22.10.2024 № Ф01-4871/2024 по делу № А43-31284/2023

Нижестоящий суд ошибся. Специалисты, проводившие проверку, установили, что полигон оказывает негативное влияние на соседние земельные участки: зафиксировано превышение фонового уровня содержания ряда химических веществ в почве на прилегающей территории. Это свидетельствует о том, что Общество действительно не выполнило в полной мере требования природоохранного законодательства по предотвращению загрязнения земель. Тот факт, что концентрации загрязняющих веществ не превысили предельно допустимых нормативов, сам по себе не исключает наличия нарушения, поскольку в отсутствие специальных нормативов качества среды оценка влияния объекта обоснованно проведена относительно фоновых показателей. Доводы заявителя о внешних природных или техногенных источниках загрязнения не подтверждены доказательствами и не опровергают вывод о ненадлежащем исполнении обязанностей самим владельцем полигона. Предписание же выдано правомерно: в нем четко указано, какое именно нарушение допущено (непринятие достаточных мер по охране почв) и установлен срок для его устранения. Отсутствие в тексте предписания детального перечня мероприятий по устранению нарушения не делает его незаконным или неисполнимым — контролируемое лицо, будучи профессиональным участником экологически значимой деятельности, само вправе выбрать способы исполнения предписания. Таким образом, у контролирующего органа имелись основания для привлечения Общества к ответственности и выдачи предписания. Решение суда первой инстанции отменено, в удовлетворении требования ООО «ОРБ Нижний» об аннулировании предписания отказано.

Выводы

Данный кейс демонстрирует, что судебная практика в вопросах контроля за соблюдением природоохранных требований склоняется на сторону надзорных органов, когда имеется объективное подтверждение негативного воздействия деятельности предприятия на окружающую среду. Обнаружение превышения фоновых концентраций загрязняющих веществ на прилегающих к мусорному полигону территориях расценивается судами как достаточное основание констатировать нарушение. Кроме того, суды пришли к важному для практики выводу, что природопользователь может самостоятельно определить конкретные меры для исполнения такого предписания, и они не обязательно должны быть указаны в предписании. Между тем, ввиду изменений закона № 248-ФЗ с 2025 года надзорные органы все-таки обязаны в предписании указывать перечень рекомендованных мероприятий по устранению выявленного нарушения обязательных требований.

1.В. Законность предписаний

По сравнению с требованием об исполнимости предписаний требование об их законности является для судов более ясным. Так, в 2024 году суды признавали содержание предписаний незаконным по следующим причинам:

- 1) на природопользователя были возложены обязанности, не предусмотренные действующим законодательством (например, арбитражное дело № А40-143369/2023 и дело № А06-9957/2023, в котором суд пришел к выводу, что требование Росприроднадзора об устранении нарушений об утилизации отходов на производственной площадке без лицензии является незаконным, так как в рассмотренном случае обработке подвергались только отходы V класса опасности);
- 2) нарушение, которое требовалось устранить, не было подтверждено достаточными доказательствами (дело № А60-56135/2021, в котором суд признал недоказанным наличие какой-либо связи между действиями общества по эксплуатации помехохранилища и обнаружением загрязняющих веществ в почвах на прилегающей территории (на удалении 150-300 метров от производственной площадки));
- 3) в предписании содержались требования об устранении вреда окружающей среде, несмотря на наличие разрешительных документов на негативное воздействие на окружающую среду (арбитражное дело № А32-1995/2024).

Вопрос о законности предписаний может возникать из-за противоречий между нормативными правовыми актами, устанавливающими обязательные требования. Иллюстрацией такой ситуации является череда похожих дел, связанных с необходимостью соблюдать требования приказа Минприроды России от 28.03.2014 № 161 «Об утверждении видов средств предупреждения и тушения лесных пожаров, нормативов обеспеченности данными средствами лиц, использующих леса, норм наличия средств предупреждения и тушения лесных пожаров при использовании лесов».

Так, в 2024 году несколько природоохранных территорий, расположенных в разных частях России, столкнулись с различными нормативами, установленными в Планах тушения лесных пожаров, и нормативами, предписанными приказом № 161. Национальные парки и заповедники полагали, что приказ не подлежит применению по отношению к ним, поскольку федеральные государственные учреждения, осуществляющие управление особо охраняемыми природными территориями, не могут использовать леса в понятии лесного законодательства. Кроме того, в 2021 году письмо директора Департамента государственной политики и регулирования в сфере развития особо охраняемых природных территорий Минприроды России от 15 октября 2021 года № 15-46/31744 исключило применение приказа из перечня нормативных правовых актов, применимых при проведении проверок особо охраняемых природных территорий.

Между тем суды признают законными предписания, выданные в связи с нарушением нормативов, установленных приказом № 161. Арбитражный суд Дальневосточного округа определил, что приказ применим, поскольку на территории Национального парка возможно ведение научной деятельности, предусмотренное ст. 25 ЛК в качестве одного из видов использования лесов (дело № А73-12885/2023). Второй кассационный суд общей юрисдикции отметил, что приказ применим¹, поскольку содержится в перечне НПА², содержащих обязательные требования для лиц, осуществляющих все виды экономической деятельности в соответствии с ОКВЭД.

Перечисленные примеры наглядно иллюстрируют то, что иногда вопросы о применимости актов возникают как у природопользователей, так и у органов Росприроднадзора. Отметим, что аргументация судов является чрезвычайно разнообразной. Кроме того, перечисленные дела рассматривались как арбитражными судами, так и судами общей юрисдикции. Это позволяет говорить и о проблеме предметной компетенции судов по административным спорам. Таким образом, для унификации практики Росприроднадзору необходимо продолжать

1 Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 21.08.2024 по делу № 88а-18057/2024.

2 Приказ Росприроднадзора от 30.12.2020 № 1839 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования».

работу по разъяснению требований с природопользователями, а также с собственными территориальными управлениями.

И.Г. Нарушение порядка рассмотрения ходатайств о сроке исполнения предписаний

Споры по поводу предписаний возникают не только в случае несогласия контролируемых лиц с их выводами, но и по вопросам порядка их исполнения.

Статья 94 Федерального закона № 248-ФЗ содержит общие положения регулирования вопросов о порядке исполнения решений, принятых по результатам КНМ. В частности, должностные лица контрольного органа обязаны рассмотреть ходатайство об отсрочке исполнения в течение пяти рабочих дней со дня его поступления. Тем не менее срок подачи таких ходатайств законом не установлен. Это приводит к тому, что органы Росприроднадзора нередко рассматривают ходатайства по правилам для обжалования решений, принятых по результатам КНМ с учетом установленных сроков для обжалования решений контрольных органов. Однако судебная практика различает данные процедуры.

Так, например, Арбитражный суд Северо-Западного округа определил, что отсутствие нормативно установленного срока подачи ходатайств об отсрочке исполнения не является основанием для отказа в их рассмотрении (дело № А21-13858/2023). Он отклонил довод Управления Росприроднадзора о том, что сроки подачи таких ходатайств должны определяться аналогично срокам, установленным для подачи жалоб на действия, решения контрольных органов.

Также суды обращали внимание и на то, что органы Росприроднадзора нередко необоснованно отказывают в рассмотрении ходатайств о продлении срока рассмотрения исполнения предписаний. Кроме того, суды отмечают, что такие отказы необходимо мотивировать.

Таким образом, можно отметить, что судебная практика четко разделяет порядок рассмотрения жалоб на действия и порядок рассмотрения ходатайств об отсрочке исполнения предписаний. Суды последовательно отклоняют доводы о схожести этих институтов. В связи с этим во избежание судебных споров при работе с хода-

тайствами органам Росприроднадзора необходимо применять менее формальный подход и отказаться от практики рассмотрения ходатайств по правилам для рассмотрения жалоб.

Выводы

В 2024 году к обжалованию предписаний приводили как неправильный порядок организации и проведения мероприятий, так и несоответствие выводов органов Росприроднадзора действующему законодательству. Кроме того, суды рассмотрели множество споров о вопросах доказанности причинения вреда, причинной связи между действиями природопользователей и вредом, а также о вопросах правильности квалификации действий контролируемых лиц.

Практика обжалования предписаний Росприроднадзора продолжает оставаться достаточно разрозненной. Так, суды по-разному относятся к порядку проведения проверок сложных объектов (с множественностью объектов контроля). Отсутствует стабильность и в вопросе, на соответствие требованиям каких актов должна проверяться деятельность природопользователей. Крайне неясным остается и требование об исполнимости предписаний. Суды, хотя и признают его наличие, практически всегда называют предписания исполнимыми.

Между тем суды продолжают последовательно заявлять, что список нарушений, которые могут привести к недействительности результатов контрольного (надзорного) мероприятия, не исчерпывается нарушениями, перечисленными в ст. 91 Федерального закона № 248-ФЗ. Из этого следует, что инспекторам необходимо тщательно соблюдать все требования к проведению КНМ. Отдельное внимание необходимо уделить и вопросам принятия решений об исполнении предписаний, в частности, более подробно регламентировать процедуру подачи и рассмотрения ходатайств об отсрочке их исполнения.

Отметим, что с начала 2025 года действует новая редакция Федерального закона № 248-ФЗ. В него была добавлена статья 90.1, которая содержит более подробные требования к выдаваемым предписаниям. Это означает, что в будущем практика обжалования предписаний может измениться.

II. Оспаривание предостережений Росприроднадзора и его территориальных органов

На практике инспекторы Росприроднадзора часто используют такую форму реагирования на сигналы об экологических нарушениях, как объявление предостережения. Хотя предостережения не являются юридически обязывающим документом, они тем не менее часто становятся предметом судебных споров.

Суды заняли четкую позицию, что предостережения могут быть самостоятельным предметом обжалования. Некоторые территориальные органы Росприроднадзора пытаются заявлять ходатайства о прекращении производства по делу при обжаловании предостережений, так как из-за того, что такие акты не являются обязательными, они не могут затрагивать права и законные интересы контролируемых лиц (дело № А27-3362/2022). Однако в удовлетворении таких ходатайств суды отказывают. При этом судьи ссылаются на то, что объявление предостережения сопряжено с риском наступления неблагоприятных имущественных, организационных, репутационных и иных подобных последствий в случае совершения лицом, которому выносится предостережение, определенных действий (бездействия) (дело № А32-10647/2024 и дело № А73-16947/2023).

Авторы доклада проанализировали судебные дела по оспариванию предостережений, рассмотренные в 2024 году судами общей юрисдикции и арбитражными судами кассационной инстанции. Всего было изучено 17 дел. 12 из них были рассмотрены в арбитражных судах, 5 — в судах общей юрисдикции. Пять решений вынесено в пользу контролируемых лиц. В девяти случаях действия Росприроднадзора были признаны законными, в одном — частично законными, два дела переданы на новое рассмотрение. Анализ указанных решений позволяет выделить общие тенденции, касающиеся практики обжалования предостережений.

Рассматривая дела об обжаловании предостережений, суды обычно отвечали на следующие вопросы:

- Вправе ли Росприроднадзор объявлять предостережения в случаях, когда вред окружающей среде уже причинен?

- Нужно ли инспекторам проводить видеосъемку при отборе проб в рамках выездного обследования?

Рассмотрим отдельно судебные подходы к разрешению каждого из этих вопросов.

II.A. Допустимость объявления предостережений в случаях, когда вред окружающей среде уже причинен

Несмотря на то, что объявление предостережения носит профилактический характер, на практике Росприроднадзор часто пытается использовать их и в ситуациях, когда обязательные требования уже нарушены, а вред окружающей среде причинен. Контролируемые лица пытаются оспаривать законность вынесения таких предостережений. При рассмотрении дел об их обжаловании суды также применяют различные подходы.

В некоторых случаях суды признают предостережения законными, несмотря на то, что основанием для их объявления стали доказанные факты нарушения природоохранного законодательства и причиненного вреда окружающей среде (арбитражное дело № А50-19218/2023). Так, например, рассматривая спор о загрязнении реки и почвы отходами, Арбитражный суд Поволжского округа решил, что предостережение о необходимости ликвидации уже причиненного вреда законно, поскольку оно вынесено компетентным органом, не содержит незаконных или неисполнимых требований и направлено на побуждение лица должным образом исполнять свои обязанности (№ А06-3459/2023).

В других случаях суды признавали предостережения незаконными, указывая на то, что природоохранные органы подменяли такими актами предписания (арбитражное дело № А27-3362/2022). Такая замена позволяет контрольному органу обходить более жесткие требования закона к порядку выдачи предписаний только по итогам КНМ со взаимодействием с контролируемыми лицами. Кроме того, суды указывали, что правовая природа предостережений заключается в принятии мер по недопущению в будущем нарушений, а значит, исключает принятие каких-либо право-восстановительных мер.

Кейс № 7. Предостережение постфактум

Урок для контрольных органов:

- не следует путать профилактику с реагированием. Предостережение — для будущих или неподтвержденных нарушений, а предписание — для уже доказанных.

Южно-Сибирское региональное Управление Росприроднадзора установило, что на территории Беловского цинкового завода находится 42 840 куб. м грунта, загрязненного нефтепродуктами. Посчитав, что на заводе лежит обязанность по ликвидации загрязненного грунта, управление вынесло предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, согласно которому Обществу необходимо было ликвидировать загрязненный грунт в срок до 16.05.2022. Завод посчитал объявление предостережения незаконным и обратился в Арбитражный суд Кемеровской области с заявлением о признании его недействительным.

Аргументы сторон

Завод

Предостережение недействительно и нарушает законные права контролируемого лица. Фактически предостережение не имеет профилактического характера. В форму предостережения Росприроднадзор облек предписание, нарушив процедуру его выдачи. Кроме того, документ должен был быть выдан другим субъектам, поскольку виновниками причинения вреда были другие лица.

Росприроднадзор

Предостережение выдано с соблюдением требований Федерального закона № 248-ФЗ и приказа Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151. Оно носит профилактический характер и по этой причине не может затрагивать прав предпринимателей. Субъект определен верно в соответствии с положениями статей 13, 42 Земельного кодекса РФ.

Что сказали суды



Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 13.10.2023 по делу № А27-3362/2022

Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 19.01.2024 № 07АП-4532/22(3) по делу № А27-3362/2022

Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29.05.2024 № Ф04-4591/2022 по делу № А27-3362/2022

Действия Росприроднадзора незаконны. Надзорный орган фактически заменил предписание объявлением предостережения. Предостережение направлено на профилактику нарушений в будущем, тогда как в документе, выданном заводу, содержались требования по устранению уже допущенных нарушений. Также в предостережении был определен точный срок их ликвидации. Между тем, в соответствии со ст. 49 Федерального закона № 248-ФЗ, предостережение может быть объявлено в случае, когда у контрольного органа имеются сведения только о готовящихся нарушениях.

Кроме того, предостережение может быть выдано и в случае, когда подтвержденные данные о допущенных нарушениях отсутствуют. Однако сведения о загрязнении почвы были подтверждены решением суда, вступившим в законную силу. Это означает, что они могли считаться достоверными. По этой причине Росприроднадзор был обязан провести не профилактическое, а контрольное мероприятие. Также материалы дела содержат сведения о наличии существенной угрозы причине-

ния вреда окружающей среде, жизни и здоровью неопределенного круга лиц, что дополнительно подтверждает выводы о необходимости проведения контрольного мероприятия.

Подменив предостережением предписание, Управление не соблюло требования к выдаче последнего, тем самым нарушило законные права и интересы контролируемого лица.

Тем не менее довод завода о том, что предостережение должно было быть выдано не заводу, а лицам, виновным в загрязнении грунта, недействителен. Так, согласно ст. 42 Земельного кодекса РФ собственник земельного участка обязан использовать его в соответствии с целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде. А значит, последствия загрязнения земельного участка подлежат устранению за счет и при содействии собственника. Таким образом, предостережение могло бы быть выдано собственнику участка.

Выводы

Суд подтвердил, что собственник земельного участка несет обязанность по ликвидации загрязнения на своем участке (согласно ст. 42 Земельного кодекса РФ), даже если непосредственными виновниками загрязнения являются третьи лица. Это означает, что контрольный орган вправе предъявлять требования к собственнику, но должен использовать для этого надлежащую правовую процедуру (например, вынесение предписания по результатам контрольного мероприятия).

II.B. Необходимость видеосъемки при отборе проб

Природопользователи часто оспаривают предостережения в судах, ссылаясь на нарушения процедуры контрольных (надзорных) мероприятий, по итогам которых эти предостережения были объявлены. В частности, заявители апеллируют к тому, что при отборе проб в месте загрязнения в ходе выездного обследования не велась видеосъемка.

Некоторые суды считают видеосъемку обязательной, если отбор проб проводится в рамках КНМ без взаимодействия (арбитражное дело № А51-20837/2023 и дело № А32-12405/2023). Иные суды буквально толкуют положения статей 37 и 81 Федерального закона № 248-ФЗ и приходят к выводу, что видеосъемка в случаях отсутствия контролируемого лица все равно необходима, а несоблюдение требований свидетельствует о незаконности действий должностных лиц (дело № А49-8213/2023). Суды в последнем случае исходят из того, что норма, указанная в ч. 2 ст. 81 Федерального закона № 248-ФЗ, универсальна как

для контрольно-надзорных мероприятий с взаимодействием, так и без взаимодействия с контролируемыми лицами. Следовательно, записывать процесс отбора проб на видео необходимо во всех случаях, когда мероприятие проводится без взаимодействия.

В связи с этим во избежание судебных споров о недействительности проверок следует рекомендовать инспекторам во время выездного обследования всегда отбирать пробы, записывая процесс на камеру мобильного телефона.

В ситуации, когда единообразная судебная практика не сформирована, рекомендуется разработать и утвердить центральным аппаратом Росприроднадзора детальные методические рекомендации. Такие рекомендации должны охватывать все ключевые аспекты: от подготовки и назначения проверок до надлежащего оформления результатов контрольных и надзорных мероприятий. Это позволит повысить прозрачность контроля, снизить количество судебных разбирательств и укрепить правовую определенность в сфере государственного экологического надзора.

2.5. Судебные споры об ограничении или прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды

В тех случаях, когда стандартных мер реагирования недостаточно для пресечения деятельности, наносящей вред окружающей среде, Росприроднадзор вправе обратиться в суд с заявлением об ограничении или полном прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. В 2024 году такие требования в кассационной инстанции рассматривались по 5 делам. Статья 80 Закона об охране окружающей среды № 7-ФЗ предусматривает возможность ограничения и прекращения деятельности природопользователей в судебном порядке, если такая деятельность осуществляется с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. С подобными исковыми требованиями вправе обращаться не только природоохранные органы, но и любые лица, права которых

нарушены такой деятельностью, а также прокуроры и общественные объединения в области охраны окружающей среды.

Небольшое количество дел такой категории может объясняться тем, что в типовых случаях необходимость ограничения деятельности в области охраны окружающей среды достигается посредством специальных правовых механизмов: в виде административного приостановления деятельности, приостановления или аннулирования лицензии или иного специального разрешения, выданного уполномоченным органом. Только когда специальные механизмы ограничения деятельности не могут быть применены по тем или иным причинам, Росприроднадзор может обратиться в суд с общим требованием о прекращении деятельности.

Например, в судах Волгоградской области рассматривалось дело о принудительном прекращении деятельности полигона ТКО, эксплуатируемого ООО «Сингам». На полигон отсутствовали проектная документация, разрешение на строительство и разрешение на ввод в эксплуатацию, положительное заключение государственной экологической экспертизы. Сам полигон не был включен в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО). При этом полигон был построен в 90-е гг., как утверждал его владелец, с соблюдением действующих на тот момент еще советских требований. Владелец неоднократно подавал заявки на включение полигона в ГРОРО, однако получал отказы ввиду отсутствия надлежащей документации на полигон и несоблюдения обязательных требований. ООО «Сингам» неоднократно выдавались предписания о прекращении нарушения требований, и он привлекался к административной ответственности. В судах рассматривался вопрос, имеет ли право надзорный орган добиваться закрытия полигона в порядке ст. 80 закона № 7-ФЗ. Ответчик настаивал, что если Росприроднадзор полагает, что деятельность полигона нарушает природоохранные требования, то он должен действовать в порядке КоАП РФ, инициировав административное приостановление деятельности. При первом рассмотрении дела суды первой и апелляционной инстанции на этом основании отказали в удовлетворении требований административного истца, сославшись на неправильный выбор истцом способа защиты своих прав. Однако после возврата кассационной инстанцией дела на новое рассмотрение требования Росприроднадзора были удовлетворены, и деятельность полигона была запрещена (определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 8 октября 2024 г. № 88-30713/2024 по делу № 2-1698/2023).

Кейс № 8. Дело о переполненном полигоне

Урок для природопользователей:

- эксплуатация объектов размещения отходов после исчерпания их проектной вместимости и с нарушением экологических требований влечет принудительное прекращение деятельности и обязанность рекультивации;
- собственники или пользователи объектов размещения отходов несут ответственность за их рекультивацию.

Северо-Западное межрегиональное управление Росприроднадзора обратилось в суд с иском к МУП «Радуга» (Калининградская область) с требованием прекратить эксплуатацию полигона отходов вблизи пос. Ельняки и выполнить рекультивацию земельного участка. Основанием для обращения в суд стали системные нарушения обязательных требований и требований проектной документации к эксплуатации полигона. На полигоне отсутствовала промежуточная изоляция отходов, а также изоляция внешних откосов террикона полигона, из-за чего мусор разлетался по прилегающей территории. Также на полигоне происходили регулярные возгорания, что приводило к обильному загрязнению атмосферного воздуха. Предписание об устранении нарушений МУП «Радуга» не исполнило. Так как полигон исчерпал свою вместимость (размещено 796,5 тыс. тонн вместо допустимых 303,2 тыс. тонн), превысил значения высоты и глубину заложения откоса, надзорный орган пришел к выводу, что имеющиеся нарушения являются неустраняемыми. Росприроднадзор потребовал в суде запретить дальнейшую эксплуатацию полигона и провести рекультивацию земельного участка.

Аргументы сторон

МУП «Радуга»

Предприятие эксплуатирует полигон на основании договора аренды земельного участка и не является инициатором направления на полигон отходов. На полигон направлялись отходы 7 муниципальных округов Калининградской области, а также дополнительные отходы из городского округа «Город Калининград» и районов прибрежной зоны. Данные дополнительные поступления не были предусмотрены территориальной схемой ТКО и направлялись на полигон «сверх плана».

Полигон является собственностью муниципального образования «Гвардейский муниципальный округ Калининградской области», поэтому обязанность по рекультивации лежит на собственнике, а не на арендаторе (МУП «Радуга»). Более того, предприятие сообщило, что в скором времени планируется передача полигона на баланс одного из государственных учреждений Калининградской области. Также предприятие указало, что сроки подготовки проекта рекультивации, которые предписаны МУП «Радуга», являются нереалистичными.

Росприроднадзор

МУП «Радуга» как эксплуатант полигона обязано соблюдать природоохранные нормы. Превышение вместимости и отсутствие изоляции отходов — неустраняемые нарушения, создающие угрозу экологии и здоровью людей. Сроки рекультивации установлены постановлением Правительства № 800 от 10.07.2018, и выданное предписание их не нарушает.

Что сказали суды

Решение Арбитражного суда Калининградской области от 26.02.2024 по делу № А21-11083/2023

Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.05.2024 № 13АП-10677/2024, 13АП-11442/2024 по делу № А21-11083/2023

Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.10.2024 № Ф07-12579/2024 по делу № А21-11083/2023



Если допущенные нарушения законодательства в области охраны окружающей среды носят неустранимый характер, суд вправе обязать ответчика прекратить соответствующую деятельность. Это следует из пункта 2 статьи 1065 Гражданского кодекса, статей 34, 56, 80 Закона об охране окружающей среды № 7-ФЗ, разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенным в пункте 24 постановления от 30.11.2017 № 49.

Согласно пункту 4 статьи 12 № 89-ФЗ, не только собственники объектов размещения отходов, но также лица, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов, после окончания эксплуатации данных объектов обязаны проводить работы по восстановлению нарушенных земель.

МУП «Радуга» как пользователь полигона несет ответственность за рекультивацию независимо от передачи объекта государству. Даже если объект принадлежит муниципалитету, обязанность по рекультивации возлагается на эксплуатанта (МУП «Радуга»), нарушившего экологические нормы. Срок, в течение которого надзорный орган потребовал провести рекультивацию, основан на нормах законодательства.

Таким образом, суд обязал прекратить деятельность МУП «Радуга» на полигоне, разработать проект рекультивации земель не позднее 7 месяцев и выполнить работы по рекультивации за 3 года.

Выводы

Судебная практика демонстрирует строгий подход к соблюдению экологических требований к рекультивации земель после окончания хозяйственной деятельности. Однако на практике фактически исполнить подобные решения достаточно сложно. Эксплуатанты полигонов ТКО являются коммерческими организациями, то есть их деятельность направлена на извлечение прибыли. После закрытия полигонов эксплуатанты перестают получать доход от деятельности полигона, при этом на протяжении нескольких лет они должны будут нести существенные расходы на его рекультивацию. Таким образом, полигон из актива фактически становится пассивом для его владельца. Если в течение предыдущих лет эксплуатации полигонов владельцы не формировали специальные денежные фонды на последующую рекультивацию, то рекультивация не будет обеспечена финансовыми ресурсами после закрытия полигонов. Из-за этого владельцы полигонов, используя все доступные им средства, пытаются избавиться от такого финансового бремени, передав бывший полигон на баланс иных лиц.

По этой причине законодательство об охране окружающей среды было дополнено новым институтом компенсационных платежей (Федеральный закон от 30.12.2021 № 446-ФЗ). Реформа направлена на недопущение появления новых «брошенных» объектов накопленного экологического вреда и обеспечение финансирования их ликвидации и рекультивации. Теперь не позднее чем за пять лет до окончания срока эксплуатации наиболее опасных объектов (I и II класса) собственники обязаны представить в уполномоченный орган план рекультивации и подтвердить, что у них есть денежные ресурсы на выполнение такого плана. Таким образом предприятия будут обязаны замораживать денежные фонды под экологические нужды.

Новые обязательные требования касаются и всех новых собственников таких объектов, в случае их передачи (продажи) в пятилетний период до окончания планового срока эксплуатации объекта. Эти меры призваны предотвратить попытки избавиться от загрязненного актива без выполнения экологических обязанностей. Ранее недобросовестные собственники могли прекратить работу опасных объектов, не позаботившись об очистке загрязнений, и бремя ликвидации последствий ложилось на государство.

Если предприятие пропустило срок представления плана, то надзорный орган по результатам проверки на объекте рассчитывает сумму расходов, необходимых для рекультивации объекта, и истребует их у собственника объекта вначале в добровольном порядке, а затем, если платеж не будет перечислен, — в судебном порядке. Судебные споры о взыскании компенсационных платежей пока на практике отсутствуют.

2.6. Общие выводы и рекомендации Общественного совета

Представленный обзор судебной практики демонстрирует ключевые тенденции в разрешении административных споров с участием Росприроднадзора и его территориальных органов. Анализ 772 судебных решений кассационной инстанции позволяет сделать следующие выводы:

- 1) Органы Росприроднадзора эффективно защищают свою позицию в судах — в 72% рассмотренных кассационными судами дел решения приняты полностью или частично в пользу надзорного органа. По спорам, связанным с проведением государственной экологической экспертизы и рассмотрением требований надзорного органа об ограничении деятельности, осуществляемой с нарушением природоохранного законодательства, принимались только положительные для Росприроднадзора решения.
- 2) В спорах о возмещении вреда окружающей среде выявлены систематические причины отказа в удовлетворении требований Росприроднадзора: нарушения в процедуре отбора проб, ошибки в расчете размера вреда, неправильный выбор ответчика и случаи, когда причинитель вреда уже устранил его в натуральной форме. Особую нестабильность демонстрирует практика по спорам с муниципальными образованияами — сохраняются два противоположных подхода к их ответственности при неустановлении конкретного загрязнителя.
- 3) Споры о взимании платы за НВОС остаются одной из наиболее значимых категорий дел с участием Росприроднадзора. Анализ судебной практики показывает, что ключевые разногласия возникают по вопросам корректности расчетов платы, применения повышающих коэффициентов и подтверждения отсутствия негативного воздействия от объектов размещения отходов. Особое внимание уделяется спорам о применении повышающих коэффициентов. Суды защищают природопользователей от необоснованного применения штрафных ставок, если основания их применения имеют

исключительно формальный характер, а природопользователь действовал добросовестно. Вместе с тем в случаях грубых нарушений экологического законодательства, таких как отсутствие разрешений на выбросы или сбросы загрязняющих веществ, суды поддерживают Росприроднадзор в применении повышенных ставок. В целом анализ показывает необходимость унификации подходов к расчету платы за НВОС и применения штрафных коэффициентов. Это позволит снизить количество судебных споров и повысить предсказуемость решений как для природопользователей, так и для Росприроднадзора.

- 4) Органам Росприроднадзора также часто приходится участвовать в судебных разбирательствах в связи с реализацией ими контрольных (надзорных) полномочий. В данной группе дел наиболее многочисленными являются споры об обжаловании предписаний надзорного органа. Контролируемые лица часто обжалуют предписания, ссылаясь на нарушения порядка проведения проверок, дефекты в содержании предписаний или невозможность их исполнения. Например, суды признавали незаконными предписания, если они были выданы по результатам проверок, проведенных с нарушением требований законодательства (например, при отсутствии оснований для проверки или выходе за пределы ее предмета). Вопросы исполнимости также остаются спорными: суды обычно отклоняют доводы о невозможности выполнения предписаний из-за отсутствия финансовых ресурсов или необходимости остановки производства. Однако в редких случаях суды признают предписания неисполнимыми, если доказано отсутствие реальной возможности устранить нарушение.

При рассмотрении споров об оспаривании предостережений суды указывают на недопустимость использования предостережений вместо предписаний для устранения уже совершенных нарушений. Такие действия Росприроднадзора рассматривают

ся как обход более строгих процедур выдачи предписаний.

Процедурные аспекты контрольной деятельности становятся ключевыми при оспаривании результатов контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий. Росприроднадзору необходимо тщательно соблюдать требования к определению предмета проверки, надлежащему уведомлению контролируемых лиц, а также к порядку отбора проб.

В целом требуется унификация подходов на уровне Росприроднадзора по методам расчета вреда, определению надлежащего ответчика, фиксации доказательств и рассмотрению ходатайств о продлении

сроков исполнения предписаний. Целесообразна разработка методических рекомендаций, обобщающих основания обращения в суд, требования к доказательственному стандарту и описания типовых ошибок, приводящих к отказу в удовлетворении требований природоохранного органа.

Анализ показывает, что для повышения эффективности природоохранной деятельности необходимо не только совершенствование нормативно-правовой базы, но и выработка согласованных подходов к применению действующего законодательства судами и надзорными органами.

РЕКОМЕНДАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА

На основе анализа представленного обзора судебной практики по административным делам с участием Росприроднадзора и его территориальных органов в 2024 году Общественный совет отмечает необходимость совершенствования правоприменительной практики ведомства с целью повышения эффективности государственного экологического надзора и защиты интересов государства в судебных спорах. Предлагаемые рекомендации направлены на устранение выявленных системных проблем и унификацию подходов в деятельности территориальных органов Росприроднадзора:

- 1) Следует разработать единые методические рекомендации по взысканию вреда окружающей среде в судебном порядке, включающие:
 - алгоритмы установления причинно-следственной связи между деятельностью хозяйствующего субъекта и причиненным вредом;
 - стандартизированные процедуры фиксации доказательств причинения вреда и его размера в зависимости от вида загрязнения;
 - рекомендации о необходимых лабораторных исследованиях для целей доказательства вреда, определения его размера в зависимости от вида загрязнения;
 - допустимые случаи фиксации причинения вреда и его размера для целей взыскания без привлечения специалистов ФГБУ «ЦЛАТИ», отбора проб и их анализа;
 - перечень случаев, в которых для установления площади загрязнения необходимо проведение маркшейдерских работ и допустимые случаи определения площади загрязнения инспектором самостоятельно;
 - рекомендации по видеофиксации отбора проб (образцов), даже если такое контрольное действие проводится в рамках КНМ без взаимодействия с контролируемым лицом;
 - рекомендации по взысканию вреда в случаях проведения мероприятий по устранению вреда, выполненных причинителем вреда за счет собственных средств, в том числе критерии оценки достаточности мероприятий по устранению вреда;
 - ориентировать территориальные органы Росприроднадзора не инициировать судебные разбирательства по взысканию вреда, причиненного окружающей среде, в случае если ущерб является малозначительным.

- 2) Рассмотреть вопрос о внедрении внутреннего контроля качества расчетов размера вреда, предусматривающий:
 - проверку корректности применяемых коэффициентов и методик;
 - экспертную оценку расчетов до направления исковых заявлений в суд;
 - создание автоматизированных систем проверки расчетов для минимизации человеческого фактора.
- 3) Унифицировать подходы к взысканию вреда с муниципальных образований при выявлении несанкционированных свалок с учетом позиции Конституционного Суда РФ (постановление от 30.05.2023 № 27-П), в том числе сформулировать рекомендации к участию в делах представителей Российской Федерации и субъектов Российской Федерации для солидарного взыскания вреда.
- 4) Регламентировать порядок учета затрат на природоохранные мероприятия при исчислении платы за НВОС:
 - установить четкие критерии отнесения затрат к природоохранным мероприятиям;
 - разработать механизм оценки эффективности проведенных мероприятий;
 - исключить преждевременные требования о достижении экологического эффекта.
- 5) Установить единые ведомственные требования к оформлению и содержанию предписаний с учетом изменений Федерального закона от 28.12.2024 № 540-ФЗ.
- 6) Разъяснить территориальным органам, что ходатайства о продлении срока исполнения предписаний следует рассматривать по существу, даже если они поданы с нарушением сроков, указанных в чч. 4 и 5 ст. 40 закона № 248-ФЗ, так как такие сроки установлены для обжалования решений КНО, а не для рассмотрения ходатайств об отсрочке исполнения предписания. При этом ходатайства должны быть поданы в любом случае до истечения срока исполнения предписания.
- 7) Четко разграничить случаи объявления предостережений и выдачи предписаний.
- 8) Принять общеорганизационные меры по совершенствованию судебно-претензионной работы:
 - создать единый информационный ресурс анализа и учета судебной практики с библиотекой типовых процессуальных документов (образцами исковых заявлений, досудебных требований, типовых возражений) и регулярно обновляемыми сборниками судебной практики по ключевым категориям дел;
 - проводить регулярные семинары для сотрудников Росприроднадзора по вопросам доказывания и представительства в судах.

Реализация предложенных рекомендаций позволит улучшить качество работы Росприроднадзора, снизить количество судебных споров, обеспечить единый подход к применению экологического законодательства и, как следствие, повысить эффективность защиты окружающей среды.

3.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОСПРИРОДНАДЗОРА С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ



Взаимодействие с институтами гражданского общества и населением остается важнейшим направлением работы Росприроднадзора (далее также — Служба). Его цель по-прежнему заключается в обеспечении доступности информации о текущем состоянии окружающей среды, существующих проблемах в экологии, происходящих климатических изменениях, мерах, принимаемых для устранения и предотвращения негативного воздействия на природу.

Росприроднадзор осуществляет взаимодействие с гражданским обществом как в рамках выявления и пресечения, так и в рамках предупреждения нарушений природоохранного законодательства. Открытость и прозрачность деятельности Службы и своевременное реагирование на возникающие вызовы, в том числе благодаря взаимобмену информацией и отлаженной

обратной связи, — залог предотвращения экологических катастроф, оперативного смягчения и/или устранения их последствий.

Ежегодно исполняемые в соответствии с утвержденным планом принципы открытости обеспечивают конструктивное сотрудничество Росприроднадзора с другими органами государственной власти Российской Федерации, объединениями и союзами предпринимателей, экологическими организациями, научными и образовательными учреждениями, средствами массовой информации, эоактивистами и волонтерами. Особое место среди референтных групп Служба отводит Общественному совету при Росприроднадзоре (далее — ОС при РПН или Совет), Научно-техническому совету и институту общественных инспекторов по охране окружающей среды и в области обращения с животными.

3.1. Взаимодействие с общественными организациями

Общественный совет при Росприроднадзоре — постоянно действующий совещательно-консультативный орган общественного контроля.

ОС при РПН осуществляет общественный контроль за деятельностью Службы, включая рассмотрение различных проектов и разрабатываемых общественно значимых нормативных правовых актов. Совет наделен широкими полномочиями для участия в мониторинге качества оказания государственных услуг, реализации контрольно-надзорных функций, оценке эффективности государственных закупок, рассмотрении ежегодных планов деятельности Росприроднадзора и отчетов об их исполнении, а также иных вопросов, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Подробнее с полномочиями и задачами Совета можно ознакомиться в Положении об ОС при РПН¹.

Общественный совет состоит из 16 человек, включая представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций, среди которых Общероссийская общественная организация «Зеленый патруль», Торгово-промышленная палата, Неправительственный экологический фонд им. В. И. Вернадского, Национальный центр эколого-эпидемиологической безопасности, Ассоциация предприятий черной металлургии «Русская сталь» и др. Руководитель Росприроднадзора Светлана Радионова, представители Службы, Минприроды России, Общественной палаты

РФ, Общественного совета при Минприроды России постоянно принимают участие во всех заседаниях ОС при РПН.

В составе ОС при РПН сейчас действует пять комиссий: по мониторингу профилактических мер в отрасли утилизации в рамках развития экономики замкнутого цикла (комиссия по РОП), по обращению с опасными отходами, по координации работы общественных экологических инспекторов, по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, по работе с ре-

1 Приказ Росприроднадзора № 27 от 28.01.2021 «Об утверждении положения об Общественном совете при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, Кодификация.РФ. URL: <https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Rosprirodnadzora-ot-28.01.2021-N-27/> (дата — 25.02.2023).

гиональными Общественными палатами Общественного совета.

В 2024 году Совет провел 14 заседаний, 6 из которых — в очном формате. На них помимо выборов председателя, членов Совета и создания новых комиссий обсуждались несколько важных вопросов:

- основные направления в формировании новой концепции «Стратегии экологической безопасности РФ до 2050 года»;
- экология России как средство эффективного диалога между государством, бизнесом и обществом, одна из основ процветания современной России;
- экологические социально значимые проекты Урала (24.04.2024);
- мониторинг реализации закона о расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки (РОП) (29.05.2024);
- доклад Росприроднадзора о результатах и планах обследования и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде в рамках федерального проекта «Генеральная уборка» (29.05.2024);
- доклад о деятельности Комиссии по координации работы общественных инспекторов и проведении конкурса «Лучший общественный экологический инспектор» (29.05.2024);
- промежуточные результаты и проблемные вопросы реализации эксперимента по квотированию выбросов на основе сводных расчетов в рамках федерального проекта «Чистый воз-
дух», в том числе по осуществлению контрольных (надзорных) мероприятий на основании программы проверок в части, касающейся реализации мероприятий, включенных в утвержденные планы мероприятий по достижению квот выбросов (16.08.2024);
- экологическое образование и просвещение — Международная премия «Экология — дело каждого» (15.11.2024);
- презентация проекта Всероссийского экологического общественного движения «Экосистема» и Общероссийской общественной организации «Зеленый патруль», направленного на развитие института общественных инспекторов по охране окружающей среды (15.11.2024);
- обсуждение проектов профессиональных стандартов в сфере экологии и природопользования, перечня профессиональных квалификаций и оценочных средств для проведения профессионального экзамена (15.11.2024) и др.

Росприроднадзор активно сотрудничает и с общественными организациями, занимающимися сохранением и защитой окружающей среды, волонтерскими объединениями, представителями экобизнеса и экофондами. Партнерство осуществляется как в формате соглашений и совместных проектов, так и в форме участия представителей службы в деятельности конкретных организаций. Среди основных направлений взаимодействия Росприроднадзора с гражданским обществом необходимо отметить следующие:

Выявление и пресечение нарушений природоохранного законодательства

Согласно Указу о национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года¹, отдельной целью выделено «Экологическое благополучие». Для его достижения необходимо выполнить несколько задач: добиться сокращения выбросов опасных загрязняющих веществ и объема неочищенных сточных вод, ликвидации опасных объектов накопленного вреда, сохранения лесов и биологическо-

го разнообразия, устойчивого развития особо охраняемых природных территорий и создания условий для экологического туризма во всех национальных парках, а также формирования экономики замкнутого цикла. Однако без экологического контроля, направленного на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, достичь главной цели невозможно.

1 Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», сайт Президента РФ, 07.05.2024. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/73986> (дата обращения: 20.03.2025).

При осуществлении экологического контроля Росприроднадзор использует все предусмотренные законодательством и регламентом работы механизмы: профилактические визиты сотрудников на предприятия, совместные мероприятия с органами МВД, реагирование на сообщения общественных инспекторов (подробнее см. п. 3.3), рассмотрение обращений граждан, в том числе через социальные сети¹. Получае-

мые от населения и экологов фото-, аудио- и видеоматериалы, содержащие факты нарушения законодательства, в случае подтверждения передаются в соответствующие подразделения Росприроднадзора для принятия мер по привлечению нарушителей к ответственности, а в случае необходимости минимизации последствий и ликвидации негативного воздействия на окружающую среду.

Инспекторы Росприроднадзора проверили обращение жителей о сбросе сточных вод с очистных сооружений ГУП СК «Ставрополькрайводоканал» в реку Подкумок (Пятигорск, Ставропольский край). При осмотре выяснилось, что сточные воды действительно попадают в реку из трубы диаметром 1 м. Были отобраны необходимые пробы, если анализы подтвердят негативное воздействие на водоем, будет рассчитан размер экологического вреда².

Всего в 2024 году Росприроднадзор предъявил компаниям и индивидуальным предпринимателям претензии на общую сумму 124,8 млрд руб. за вред, причиненный окружающей среде³. При этом взыскать

удалось лишь 3,05 млрд руб. Годом ранее Росприроднадзор насчитал 212 млрд руб. ущерба, а получил с нарушителей 3,56 млрд руб.

Центрально-Черноземное межрегиональное управление Росприроднадзора оценило размер вреда, причиненного почвам ООО «Формматериалы» при разработке Подгоренского месторождения формовочных песков, более чем в 23,6 млрд руб.⁴. Ранее решениями судов разработка недр на части месторождения была запрещена. Однако руководство компании их не учло и без правоустанавливающих документов на землю допустило порчу почв в результате самовольного снятия и уничтожения плодородного слоя на площади 41,8 га. Кроме того, был установлен факт порчи земель лесного фонда и земель населенных пунктов в результате захлывания их отходами на площади 3,7 га. Расчет будет направлен в правоохранительные органы, проводящие проверку в отношении указанного юридического лица.

Служба, по словам Светланы Радионовой, старается все проблемы решить в досудебном порядке⁵, однако достаточно большое количество разбирательств доходит до суда. В 2024 году Росприроднадзором было подано 1090 исков о взыскании ущерба, причиненного окружающей среде, на сумму 54 млрд руб.⁶. Сумма, под-

лежащая взысканию — 12,7 млрд. 127 судов были не в пользу Росприроднадзора, а 865 — выиграно (подробнее см. раздел 2 настоящего доклада).

Крупнейшая экологическая катастрофа 2024 года — крушение двух танкеров компании «Волганефть» в Керченском про-

1 Росприроднадзор и его руководитель в социальных сетях: «ВКонтакте» — <https://vk.com/rpngov>, <https://vk.com/radionovasg>; Telegram — https://t.me/Rosprirodnadzor_official, <https://t.me/radionovasg>; «Одноклассники» — <https://ok.ru/rosprirodn>, <https://ok.ru/svetlana.radionova.rpn>.

2 Телеграм-канал Росприроднадзора, 10.10.2024. URL: https://t.me/Rosprirodnadzor_official/1528 (дата обращения: 25.03.2025).

3 «Росприроднадзор в прошлом году оценил нанесенный компаниями вред окружающей среде в 125 млрд руб.», Финмаркет, 18.02.2025. URL: <https://www.finmarket.ru/news/6344535> (дата обращения: 25.03.2025).

4 «В Воронеже Росприроднадзор оценил вред почвам, причиненный ООО «Формматериалы» при разработке Подгоренского месторождения песков, на сумму более 23,6 млрд руб.», Росприроднадзор, 19.09.2024. URL: https://rpn.gov.ru/press/news/v_voronezhe_rosprirodnadzor_otseuil_vred_pochvam_prichinennyu_ooo_formmaterialy_pri_razrabotke_podgo/ (дата обращения: 25.03.2025).

5 «В 2024 году подано более 1 тыс. исков о возмещении ущерба окружающей среде», СенатИнформ, 18.02.2025. URL: https://senatinform.ru/news/v_2024_godu_podano_bole_1_tys_iskov_o_vzyskanii_ushcherba_okruzhayushchey_srede/ (дата обращения: 25.03.2025).

6 «В 2024 году подано более 1 тыс. исков о возмещении ущерба окружающей среде», СенатИнформ, 18.02.2025. URL: https://senatinform.ru/news/v_2024_godu_podano_bole_1_tys_iskov_o_vzyskanii_ushcherba_okruzhayushchey_srede/ (дата обращения: 25.03.2025).

ливе 15 декабря. В результате несколько тонн перевозимого ими мазута вылилось в море. Загрязнение коснулось не только воды: часть вынесло на побережье Черного моря от Анапы до Ялты, часть осела на дно и периодически продолжает выбра-

сываться на поверхность. Росприроднадзору предстоит оценить ущерб¹, нанесенный природным экосистемам, но сделать это будет возможно только после ликвидации всех выбросов мазута.

Сотрудничество с экологическими фондами

Вместе с экологическими фондами Росприроднадзор участвует в субботниках, фестивалях, тематических мероприятиях, волонтерских проектах, призванных в том числе объединить усилия государ-

ства, граждан и бизнеса для сохранения природы, сформировать ответственное отношение к ней и привить экологические привычки населению.

Сотрудники Росприроднадзора вместе с Фондом защиты природы и окружающей среды «Зеленый Сахалин» вызволили краснокнижного сивуча из пластикового кольца, которое застряло у него на шее. Тюлень сразу был отпущен на волю. Спасибо волонтерам за спасение редкого представителя фауны!²

Один из главных партнеров Росприроднадзора — **Фонд «Экология»** Россельхозбанка, с которым сотрудники Службы проводят масштабный проект по уборке прибрежных зон и дна крупных российских рек. В 2024 году в природоохранные инициативы Фонда было вовлечено более 7 тысяч человек из 65 регионов России³. Волонтеры участвовали в акциях по уборке мусора, посадке деревьев, просветительских мероприятиях и образователь-

ных проектах: было посажено около 21 тыс. деревьев, оказана помощь 25 приютам для животных. 395 неравнодушных добровольцев очищали прибрежные территории федеральных рек, собрав 6,7 тонны мусора на переработку. В рамках природоохранных мероприятий было собрано 1,5 тонны ненужных вещей: старой одежды, зубных щеток, винных пробок и CD-дисков для последующей переработки.

Специалисты ЦЛАТИ и управления Росприроднадзора по Иркутской области и Байкальской природной территории вместе с Фондом «Экология», администрацией города Слюдянка и сотрудниками Россельхозбанка провели экоакцию по очистке побережья озера Байкал. Участники мероприятия очистили 5 км береговой линии от 1,5 т мусора. На убранной территории установили скамейки, изготовленные из переработанного пластика, разместили плакаты с призывами соблюдать чистоту, а также пригласили местных жителей участвовать в Премии «Экология — дело каждого»⁴.

Сотрудники Росприроднадзора продолжают принимать непосредственное участие в работе **экологического фонда «Компас»**, созданного в 2022 году как агрегатор для всех существующих экологических проектов и площадка для диалога между гражданским обществом и органами законодательной власти, поддержки экологических организаций. Главная цель

«Компаса» — популяризация экологии, повышение эффективности экологического законодательства, просветительские и образовательные инициативы.

В 2024 году «Компас» продолжал реализовывать все свои инициативы и запустил одну новую — для дошкольников. Сейчас регулярные мероприятия фонда организованы в несколько проектов, среди которых:

- 1 «Росприроднадзор рассчитывает ущерб природе от разлива мазута за три месяца», ТАСС, 23.01.2025. URL: <https://tass.ru/obschestvo/22955025> (дата обращения: 25.03.2025).
- 2 Телеграм-канал Росприроднадзора, 26.07.2024. URL: https://t.me/Rosprirodnadzor_official/1346 (дата обращения: 22.03.2025).
- 3 «В проекты Фонда «Экология» РСХБ за год вовлечено более 7 тысяч добровольцев по всей стране», Фонд «Экология», 05.12.2024. URL: <https://ecologyfund.ru/news/v-proekty-fonda-ekologiya-rskhb-za-god-vovlecheno-bolee-7-tysyach-dobrovoltsev-po-vsey-strane/> (дата обращения: 15.03.2025).
- 4 Телеграм-канал Росприроднадзора, 15.08.2024. URL: https://t.me/Rosprirodnadzor_official/1390 (дата обращения: 22.03.2025).

«**Особенности национальной уборки**»¹ (2023) — Всероссийская экологическая акция, проходящая с апреля по сентябрь. В 2024 году она прошла в 10 регионах, в ней приняло участие более 20 тыс. человек, было собрано более 230 т мусора, благодаря примерно 6 тыс. упоминаний в СМИ и соцсетях медиапокрытие достигло 22 млн человек;

«**Зелёный Зачёт**»² (запуск в 2023 году) — Всероссийский ежегодный конкурс оценки уровня экологической грамотности населения. Проводится в два этапа. В 2024 году первый этап прошёл осенью, и в нём приняли участие 78 тыс. школьников (в 2023 году — 63 тыс.)³. Второй этап

Всероссийский детский экологический форум и Всероссийский ежегодный конкурс оценки уровня экологической грамотности «Зелёный Зачёт» вошли в перечень значимых мероприятий Министерства просвещения Российской Федерации для школьников на учебный год⁶.

«**Сохранение биоразнообразия**» — сбор средств на реализацию научных программ по сохранению популяции краснокнижных животных, развитие заповедников и национальных парков. В рамках проекта было разработано несколько научных программ: с Дагестанским государственным университетом — по изучению и сохранению каспийского тюленя, с Минприроды Республики Бурятия и Бурятским государственным университетом — по изучению и сохранению популяции манула, с правительством Чукотского автономного округа — по сохранению белых медведей «Медвежий маршрут»;

«**Компас-дозор**» (2023) — независимая экологическая экспертиза и мониторинг состояния экологической ситуации в регионах России с целью создания условий для достижения национальных целей раз-

состоялся в феврале 2025 года: были выбраны 10 победителей из разных регионов страны⁴;

«**Всероссийский детский экологический форум**»⁵ (2022) — мероприятие для школьников 5–11-х классов из различных субъектов Российской Федерации, имеющих научные и прикладные разработки в сфере экологии, победителей экологических олимпиад, конкурсов, активных участников экологических проектов и акций, детей, оставшихся без попечения родителей или оказавшихся в сложной жизненной ситуации. Ежегодно проходит в городе Челябинске и является визитной карточкой Челябинской области;

вития и повышения эффективности реализации национального проекта «Экологическое благополучие» по основным направлениям — отходы, воздух, вода;

«**Берег**» (2022) — экологическая акция, направленная на привлечение внимания к сохранению водных объектов и прилегающих к ним зон, позволяющая объединить неравнодушных к природе людей, экологические общественные организации для масштабной очистки береговых территорий. Помимо рядовых мероприятий в рамках проекта в 2024 году волонтеры фонда участвовали в ликвидации последствий аварии двух танкеров в Черном море и призывали всех неравнодушных присоединиться к очистке побережья Кубани⁷.

«**Чудеса природы**» (2024) — творческий конкурс новогодних сказок для дошкольников.

1 <https://особенности-национальной-уборки.рф/>

2 <https://зеленыйзачет.рф/>

3 «78 тысяч школьников и студентов стали участниками первого этапа «Зелёного Зачёта», сайт «Зелёного Зачёта», 20.12.2024. URL: <https://xn-80ajabgcnot8cxc3b.xn--p1ai/tpost/vfvlhrlg51-78-tisyach-shkolnikov-i-studentov-stali> (дата обращения: 22.03.2025).

4 «Определены победители «Зелёного Зачёта», сайт «Зелёного Зачёта», 26.02.2025. URL: <https://зеленыйзачет.рф/tpost/mjymfemym1-opredeleni-pobediteli-zelyonogo-zachyota> (дата обращения: 22.03.2025).

5 <https://eko-forum.ru/>

6 «Минпросвещения России включило проекты Фонда «Компас» в перечень значимых мероприятий на учебный год», сайт Детского экологического форума, 24.10.2024. URL: <https://eko-forum.ru/tpost/6c0iyj7pe1-minprosvesheniya-rossii-vklyuchilo-proe> (дата обращения: 22.03.2025).

7 «Фонд «Компас» призывает присоединиться к очистке побережья Кубани от нефтепродуктов!», Фонд «Компас», 18.12.2024. URL: <https://eco-compass.ru/news/tpost/84m2kdm511-fond-kompas-prizivaet-prisoedinitnya-k-o> (дата обращения: 20.03.2025).

Сотрудничество с организациями научного сообщества

Росприроднадзор взаимодействует с научным сообществом по нескольким направлениям: помимо подготовки высококвалифицированных кадров, формирования экологической культуры, экологического просвещения и воспитания Служба сотрудничает в области исследований окружающей среды, сохранения биоразнообразия, изменений климата и пр.

В 2024 году Росприроднадзор подписал несколько новых соглашений: с Нижегородским государственным архитектурно-строительным университетом¹ и Заполярым государственным университетом им. Н. М. Федоровского (ЗГУ)² — о взаимодействии по вопросам сохранения благоприятной окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; с Северо-Кавказским федеральным университетом (СКФУ) — о разработке проектов по улучшению состояния экологии и рациональному природопользованию на Северном Кавказе³; с Курганским государственным университетом — о партнерстве в целях развития взаимодействия в области научной и экспертной деятельности по вопросам природопользования, охраны окружающей среды и экологии⁴.

Кроме многочисленных соглашений с ведущими вузами и научными организациями при Росприроднадзоре действует Научно-технический совет (НТС).

Информация о планах Научно-технического совета при Росприроднадзоре и его секций, а также протоколы заседаний Научно-технического совета при Рос-

природнадзоре и его секций регулярно размещается на сайте Росприроднадзора⁵. В 2024 году было проведено четыре заседания НТС.

Согласно протоколам заседаний⁶, в течение года члены НТС обсуждали:

- природные и техногенные повреждающие и поражающие факторы в оценке рисков экологической безопасности;
- практику применения рискориентированного подхода и применение индикаторов риска в рамках осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Тамбовской области;
- проблемные вопросы оснащения системами автоматического контроля выбросов;
- проект стандарта организации «Методика моделирования аварийных разливов жидких загрязняющих веществ»;
- совершенствование индикаторов риска;
- проекты профессиональных стандартов по профессиональным квалификациям в сфере экологии и природопользования⁷;
- практику правоприменения Руководства по соблюдению обязательных требований по охране окружающей среды при строительстве скважин на суше на месторождениях углеводородов поликомпонентного состава, в том числе сероводородсодержащих;

1 «Росприроднадзор и Нижегородский архитектурно-строительный университет подписали соглашение о сотрудничестве», Росприроднадзор, 23.01.2024. URL: <https://rpn.gov.ru/regions/52/news/rosprirodnadzor-i-nizhegorodskiy-arkhitekturno-stroitelnyy-universitet-podpisali-soglashenie-o-sotru-5875175.html> (дата обращения: 19.03.2025).

2 «Росприроднадзор и ЗГУ подписали соглашение о взаимодействии», «Северный город. Новости», 21.06.2024. URL: <https://news.sgnorilsk.ru/2024/06/21/rosprirodnadzor-i-zgu-podpisali-soglashenie-ovzaimodejstviu/> (дата обращения: 20.03.2025).

3 «Росприроднадзор и СКФУ разработают проекты по улучшению экологии», РБК, 21.06.2024. URL: <https://kavkaz.rbc.ru/kavkaz/freenews/667584bc9a79475250dafdbb> (дата обращения: 20.03.2025).

4 «Курганский государственный университет и Росприроднадзор подписали соглашение о партнерстве», Росприроднадзор, 31.01.2024. URL: https://rpn.gov.ru/press/news/kurganskiy_gosudarstvennyy_universitet_i_rosprirodnadzor_podpisali_soglashenie_o_partnerstve/ (дата обращения: 19.03.2025).

5 Главная / О службе / Научно-технический совет. URL: rpn.gov.ru/about/stc/execution-protocols (дата обращения: 23.03.2025).

6 «Главная / О службе / Научно-технический совет / Протоколы», Росприроднадзор. URL: <https://rpn.gov.ru/about/stc/protocols/> (дата обращения: 20.03.2025).

7 В 2024 году было разработано 10 проектов, которые находятся на рассмотрении в Министерстве труда. Они охватывают наиболее востребованные экологические направления: обращение с отходами, просвещение, изменение климата, природоохранная деятельность организаций и др.

- актуальные вопросы совершенствования природоохранного законодательства в области снижения воздействия на атмосферный воздух объектов энергетики;
- опыт «Зарубежнефти» в реализации программ сохранения биоразнообразия;
- проблемы, возникающие с использованием продуктов, произведенных из буровых и нефтесодержащих отходов, при рекультивации нарушенных земель и строительстве;
- результаты комплексного обследования очищенных территорий на предмет отсутствия остаточного загрязнения реки Колвы;
- локализацию и ликвидацию разливов нефти на акватории с использованием физико-химических средств и др.

Мегагрант, выигранный Новгородским государственным университетом для проведения исследований по теме «Микропластик в науке о полимерах», поддержанный и отчасти инициированный Росприроднадзором, продолжает приносить результаты¹. В Великом Новгороде в октябре 2024 г. прошла вторая Международная конференция «Микропластик в науке о полимерах», посвященная этому глобальному вызову. В мероприятии принимают участие 130 исследователей из 17 городов России, к которым присоединились эксперты из Италии, Ирана, Греции и Узбекистана.

Выступления специалистов в области экологии, биологии, медицины и науки о полимерах очень важны для выработки научно обоснованных подходов к проблематике влияния микропластика на окружающую среду и здоровье человека. Выводы, представленные российским научным сообществом на крупнейшей в стране конференции по микропластику, могут быть использованы при разработке международных документов.

Сотрудничество с объединениями предпринимателей

Общение и сотрудничество с бизнесом — неотъемлемая часть работы Росприроднадзора. Предприниматели, с одной стороны, — основные образователи отходов, выбросов и прочего негативного воздействия на окружающую среду, нарушители природоохранного законодательства, с другой — главные инвесторы в улучшение экологической обстановки, спонсоры просветительских проектов, инициаторы научно-технических разработок.

У представителей бизнеса много проблемных вопросов в сфере экологии: проведение государственной экологической экспертизы, выполнение нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ, обращение с отходами и управление ими, получение комплексных экологических разрешений (КЭР), перезапуск расширенной ответственности производителей (РОП) и множество других, в том числе инспекция Росприроднадзора.

Мораторий на плановые проверки, введенный еще в 2020 году, продлили до 2030 года для снижения нагрузки на бизнес. Росприроднадзор перестроил работу, и на протяжении нескольких лет вместо проверок проводит профилактические мероприятия. В плане проверок центрального аппарата Росприроднадзора на 2024 год было всего семь предприятий².

С декабря 2022 года по поручению Президента РФ и с подачи «Деловой России» Служба проводила эксперимент по консультированию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в ходе которого представители бизнеса могли проверить свои инвестпроекты до запуска для избежания возможных нарушений природоохранного законодательства и последующих убытков и штрафных санкций и найти лучшие экономически выгодные решения. Каждое обращение рассматривала специально сформирован-

1 Телеграм-канал Светланы Радионовой «Экология — дело каждого!», 03.10.2024. URL: <https://t.me/radionovasg/2748> (дата обращения: 20.03.2025).

2 План проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере природопользования на 2024 год в рамках федерального государственного экологического контроля (надзора) утвержден 12.12.2023, номер плана в ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» 2024064448. URL: https://rpn.gov.ru/upload/iblock/adf/c9erje8qxquqheuh3pugkqyg6j7bf24/2024064448_TSA-1_1.xlsx (дата обращения: 15.03.2025).

ная комиссия во главе с ответственным сотрудником Службы при участии представителей территориальных органов, испытательных лабораторий и центрального аппарата Росприроднадзора. Наиболее сложные вопросы обсуждались при участии специалистов Минстроя и Главгосэкспертизы. Эксперимент длился год, но консультации Службы оказались настолько востребованными, что его решили продолжить сначала до конца 2024 года¹, а затем до 2026 года².

КЭР — документ, который содержит весь перечень необходимых и обязательных требований в области охраны окружающей среды для каждого конкретного предприятия и гарантирует, что организация проводит необходимые мероприятия для повышения экологической эффективности и внедрения наилучших доступных технологий. Росприроднадзор неоднократно напоминал предпринимателям о необходимости получения КЭР и проводил консультации по вопросам подготовки и получения³.

Выдача КЭР началась в 2019 году и должна была завершиться 1 января 2025 года. Однако к моменту подготовки настоя-

щего доклада разрешения получили менее половины промышленных предприятий, которым они необходимы (2,4 тыс. из 5,3 тыс.)⁴, на начало декабря 2024 года таких было около трети. Переноса сроков повышения экологических платежей при отсутствии КЭР, о котором в 2023 году просил Российский союз промышленников и предпринимателей⁵, Правительство не одобрило. Теперь для тех, кто не выполнил требования и не получил разрешение, платежи за размещение отходов вырастут в 25 раз, за выбросы — в 100 раз.

По данным Росприроднадзора, на 1 февраля 2025 года КЭР получено в отношении 2814 загрязнителей. В 15 регионах КЭР получили менее 20% объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (НВОС). В Калининградской области, Республике Алтай, Дагестане, Ингушетии, Северной Осетии, Севастополе не выдано ни одного КЭР⁶. Процесс получения разрешения занимает в среднем 1,5 года, однако после многолетних консультаций и переписок с руководителями регионов Служба непреклонна: нарушителям придется платить за свою медлительность.

Светлана Радионова в интервью ТАСС на полях Петербургского международного экономического форума: «У вас [предпринимателей] было 10 лет для того, чтобы провести инвентаризацию и все необходимые мероприятия. Мне кажется, это вполне честное и оправданное поведение не только государства по отношению к бизнесу, но и бизнеса по отношению в первую очередь к населению. Все, что касается экологии, это отношение бизнеса к людям»⁷.

Другой важный проблемный вопрос — перезапущенный в 2024 году институт расширенной ответственности производителей. Формально перезапуск начался с 2021 года,

но проверки, проведенные Службой в 2021–2022 гг. показали, что услуги 75% утилизаторов фиктивны и нужны кардинальные изменения регулирования РОП. С 1 января

- 1 Постановление Правительства РФ от 30.05.2024 № 712 «О внесении изменения в постановление Правительства РФ от 01.12.2022 № 2200». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405310049> (дата обращения: 20.03.2025).
- 2 Постановление Правительства РФ от 26.12.2024 № 1910 «О внесении изменения в постановление Правительства РФ от 01.12.2022 № 2200» URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202412270070> (дата обращения: 20.03.2025).
- 3 Первое заседание рабочей группы Росприроднадзора и РСПП по экологии и природопользованию состоялось 28 июня 2019 года. Договоренность о ее создании была достигнута в феврале 2019 года.
- 4 «Комплексное экологическое оживление», «КоммерсантЪ», 22.01.2025. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7445968> (дата обращения: 27.03.2025).
- 5 «Комплексное экологическое недоразумение», «КоммерсантЪ», 09.08.2023. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6148650> (дата обращения: 25.03.2025).
- 6 «Радионова: комплексное экологическое разрешение получили 53% объектов», «СенатИнформ», 18.02.2025. URL: https://senatinform.ru/news/radionova_kompleksnoe_ekologicheskoe_razreshenie_poluchili_53_obektov/ (дата обращения: 25.03.2025).
- 7 «Радионова: комплексные экологические разрешения пока получили только 13% предприятий», ТАСС, 11.06.2024. URL: <https://tass.ru/ekonomika/21065743> (дата обращения: 25.03.2025).

2024 года эти изменения вступили в силу, однако первые результаты их эффективности ожидаются только в 2025 году. В течение 2024 года сотрудники Росприроднадзора проводили обучающие семинары¹ и активно обсуждали с представителями бизнеса предстоящие изменения и внедрение реестра утилизаторов².

Производство и импорт товаров в России осуществляют более 160 тыс. организаций. Ответственность за утилизацию упаковки несут производители и импортеры упаковки, а не изготовители или импортеры товаров в ней. Точных данных о количестве таких предприятий в России в открытом доступе нет. В 2023 году в Росприроднадзор было подано 24,8 тыс. отчетов о выполнении нормативов утилизации, сумма экологического сбора составила 4 млрд руб.

РЕКОМЕНДАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА

в области взаимодействия с общественными организациями:

- проводить регулярные онлайн-опросы представителей общественных организаций в отношении эффективности взаимодействия с Росприроднадзором, существующих проблем и предложений; результаты опросов публиковать на сайте и на страницах Службы в соцсетях;
- поддержать и принять участие в составлении и распространении рейтинга экологических организаций, рассчитываемого Общественным советом при Росприроднадзоре совместно с НИУ «Высшая школа экономики» (более подробная информация о рейтинге, методике его подготовки и сам рейтинг приведены в докладе Общественного совета Росприроднадзора за 2023 г.), а также инициировать награждение победителя и освещение его достижений в СМИ и на своих ресурсах;
- выделить предотвращение экологических угроз в отдельное направление деятельности Службы, включив в него не только экопросвещение, но и анализ текущей ситуации, выявление опасных тенденций и прогнозирование потенциальных проблем;
- создать рабочую группу, совет или комиссию с участием представителей крупного, малого и среднего бизнеса по обсуждению проблем РОП;
- публиковать подробный анализ выполнения РОП, в том числе в части выявления нарушителей.

1 «При поддержке Росприроднадзора проходит обучающий семинар по РОП», Росприроднадзор, 05.03.2024. URL: https://rpn.gov.ru/press/news/pri_podderzhke_rop (дата обращения: 25.03.2025).

2 «РЭО и Росприроднадзор рассмотрели ключевые изменения системы расширенной ответственности производителей (РОП)», Российский экологический оператор, 04.04.2024. URL: https://rpn.gov.ru/press/news/reo_i_rop (дата обращения: 27.03.2025).

3.2. Участие в экологических форумах

Профилактика и предотвращение нарушений природоохранного законодательства — не менее важная задача государственного надзора, чем их выявление и пресечение. Поэтому Росприроднадзор уделяет особое внимание развитию экологического просвещения в целях формирования экологической культуры в обществе, воспитания бережного отношения к природе и рационального использования природных ресурсов. Помимо участия в организации и проведении субботников, экологических фестивалей и других природоохранных инициатив сотрудники Росприроднадзора участвуют практически в каждом публичном экологическом мероприятии — форумах, конференциях, выставках и т. д.

Сотрудники Службы во главе с руководителем ведомства — постоянные участники Петербургского международного экономического форума (ПМЭФ). В 2024 году на этой крупнейшей деловой площадке вопросам экологии и климата была посвящена отдельная сессия — «Экологические горизонты — 2030: инвестиции в циркулярность», на которой обсуждались итоги 5-летия реформы отрасли обращения с отходами, меры государственной поддержки и инфраструктура, необходимые для развития переработки¹. Кроме того, ПМЭФ-2024 благодаря компании «Сибур», передавшей углеродные единицы для компенсации углеродного следа форума, стал крупнейшим российским публичным мероприятием, достигшим углеродной нейтральности.

Светлана Радионова в интервью «Известиям» в рамках ПМЭФ-2024 на вопрос о главном вызове в экологической повестке²: «Мне сложно делить воду, воздух, землю, отходы и животных. Для меня всё важно. Я всегда говорила, что водные объекты и ресурсы — это наше богатство, на них надо обращать много внимания и тратить много времени. Все водные объекты нуждаются в защите, для нас это большой приоритет. Только вдоль Волги у нас живет 60 млн человек, это крупнейшая артерия. Мы также уделяем внимание и другим объектам, но водой будем заниматься наиболее активно».

Помимо участия в ПМЭФ в марте 2024 года руководитель Росприроднадзора выступала на международном форуме «Атомэкспо-2024» в «Сириусе»³, где на пленарной сессии «Чистая энергия: создавая будущее вместе» обсуждали создание и применение атомных технологий нового поколения. В июне 2024 г. на XV Международном форуме «Экология» она участвовала в пленарном заседании «Экология как новая экономика: повышение привлекательности зеленых подходов в производстве, потреблении и образе жизни»⁴.

В ноябре сотрудники Службы участвовали в работе Международного таможенного форума — 2024. Ключевой тематикой мероприятия стали тенденции развития интеграционных процессов в контексте БРИКС⁵. Накануне XVI саммита БРИКС в Казани в сочинском «Сириусе» на научно-образовательном конгрессе БРИКС по вопросам экологии и изменения климата на заключительной экспертной сессии, посвященной новым технологиям экологически безопасного обращения с отходами и их роли в экономике замкнутого цикла, выступила заместитель руководителя Службы Татьяна Кузнецова⁶.

- 1 «Экологические горизонты — 2030: инвестиции в циркулярность», Деловая программа ПМЭФ-2024. URL: <https://forums.spb.com/programme/business-programme/131432/> (дата обращения: 25.03.2025).
- 2 «Только на стыке бизнеса, государства и равнодушных граждан можно сделать что-то большее», «Известия», 06.06.2024. URL: <https://iz.ru/1708256/elizaveta-gritcenko/tolko-na-styke-biznesa-gosudarstva-i-neravnodushnykh-grazhdan-mozhno-sdelat-chno-bolshee> (дата обращения: 23.03.2025).
- 3 Телеграм-канал Светланы Радионовой «Экология — дело каждого!», 25.03.2024. URL: <https://t.me/radionovag/2044> (дата обращения: 22.03.2025).
- 4 XV Международный форум «Экология», программа. URL: <https://forumeco.ru/conf2024/forum/forum-2024/agenda/> (дата обращения: 25.03.2025).
- 5 Телеграм-канал Росприроднадзора, 15.11.2024. URL: https://t.me/Rosprirodnadzor_official/1630 (дата обращения: 22.03.2025).
- 6 Телеграм-канал Росприроднадзора, 22.10.2024. URL: https://t.me/Rosprirodnadzor_official/1565 (дата обращения: 20.03.2025).

РЕКОМЕНДАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА
в области участия в экологических форумах:

- размещать на сайте и в социальных сетях презентации, с которыми представители Росприроднадзора выступали на деловых мероприятиях;
- создать отдельный раздел на сайте, посвященный участию Росприроднадзора в форумах, конференциях, конгрессах и пр. на сайте с материалами, текстами выступлений и т. п.; для соцсетей и телеграм-канала предусмотреть специальные теги для поиска публичных выступлений сотрудников Службы.

3.3. Деятельность общественных экологических инспекторов

Институт общественных экологических инспекторов, запущенный в 2017 году¹ и предполагающий взаимодействие Службы с гражданами и общественными организациями в субъектах Российской Федерации, продолжает развиваться и пополняться новыми членами. Помимо общественных инспекторов в области охраны окружающей среды существует другая категория — общественный инспектор в области обращения с животными.

Общественный экологический контроль позволяет своевременно выявлять правонарушения, а также привлекает внимание населения и предпринимателей к экологическим проблемам. Инспекторы, являясь частью системы общественного контроля за состоянием окружающей среды в регионах России, безвозмездно помогают Росприроднадзору выявлять нарушения экологического законодательства и повышать уровень экологической грамотности населения.

Основные функции общественного инспектора — фиксация правонарушений и передача данных в органы государственного надзора, обеспечение сохранности вещественных доказательств в местах правонарушений, взаимодействие с органами государственной власти, участие в реализации государственных программ по охране окружающей среды, участие в работе по экологическому просвещению населения.

С 2024 года статус общественных инспекторов был повышен. Новые нормы были инициированы ОНФ. Закон, касающийся общественного экологического контроля, сократил срок рассмотрения материалов общественных инспекторов органами надзора. Общественный инспектор получил право участвовать в надзорных мероприятиях без взаимодействия с юридическими лицами и право присутствовать при открытом рассмотрении дел.

В 2024 году постановлением Правительства РФ от 28.06.2024 № 877² были утверждены правила организации деятельности общественных инспекторов. Согласно документу, для получения права осуществлять общественный экологический контроль в качестве общественного инспектора гражданин должен быть включен в Перечень таких инспекторов, который ведется Росприроднадзором. Эти сведения включаются в перечень на три года, срок может быть продлен.

Помимо достижения 18-летнего возраста и владения специальными знаниями установлены дополнительные требования к кандидатам на звание общественного инспектора. Установлено, что общественными инспекторами по охране окружающей среды не могут быть лица:

- признанные иностранными агентами;
- лишенные в судебном порядке специального права, права занимать должности в области охраны окружающей среды и природопользования;
- имеющие судимость;
- признанные недееспособными;
- привлеченные неоднократно в течение года до даты подачи заявления на статус инспектора к административной ответственности за административные правонарушения в области охраны окружающей среды;
- имеющие гражданство иностранного государства.

1 Запуск института общественных инспекторов был начат в 2017 году. В феврале 2019 года в Послании Федеральному Собранию Президент Владимир Путин поручил ОНФ «обеспечивать действенный гражданский контроль за решением экологических проблем», опираясь на общественных экологических инспекторов. После послания был опубликован перечень поручений по реализации Послания от 27 февраля 2019 года № Пр-294, в п. 12 которого поручено Общероссийскому общественному движению «Народный фронт «За Россию» совместно с Росприроднадзором обеспечить привлечение граждан, представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций к участию в общественном экологическом контроле в качестве общественных инспекторов по охране окружающей среды.

2 Постановление Правительства Российской Федерации от 28.06.2024 г. № 877 «Об утверждении Правил организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды». URL: <http://government.ru/docs/all/154041/> (дата обращения: 25.03.2025).

Для включения в Перечень граждан, претендующий на признание его общественным инспектором, подает заявление в контрольные органы (Росприроднадзор или орган, осуществляющий региональный государственный экологический контроль (надзор)), а также проходит проверку знаний в виде тестирования. Получив статус общественного инспектора, гражданин вправе получить удостоверение общественного инспектора, для чего ему нужно подать в контрольный орган соответствующее заявление. Приказом Росприроднадзора от 22 мая 2024 г. № 277 утверждены форма удостоверения и порядок его выдачи.

При осуществлении общественного экологического контроля общественные инспекторы могут производить фиксацию

действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц с применением фото- и киносъемки, видео- и аудиозаписи и иных способов фиксации, если это не противоречит федеральным законам. Также они могут присутствовать при проведении госорганами выездного обследования по материалам о нарушениях законодательства в области охраны окружающей среды, представленным данными общественными инспекторами, а также присутствовать при открытом рассмотрении указанными органами дел об административных правонарушениях.

Сейчас в перечне общественных инспекторов 623 человека¹, хотя эти данные могут быть неполными, указано на сайте Службы.

Общественный инспектор Росприроднадзора сообщил в Службу о сбросе опасных отходов в СНТ «Раздолье» в Городищенском муниципальном районе Волгоградской области. Специалисты обследовали территорию: выяснилось, что с большегруза в овраг был сброшен грунт и строительный мусор — отходы V класса опасности. Площадь загрязнения — 25 кв. м, объем отходов — 13,08 куб. м. Виновник привлечен к административной ответственности и оштрафован на 40 тыс. руб. С решением загрязнитель не согласился и обратился в суд, который рассмотрел жалобу и признал постановление Службы законным и обоснованным. Также специалисты рассчитали вред, нанесенный почве, он составил 349 272 руб. У правонарушителя есть возможность оплатить его добровольно.

РЕКОМЕНДАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА

в сфере деятельности общественных инспекторов:

- наладить каналы коммуникации инспекторов из различных регионов друг с другом;
- сформировать механизмы обмена опытом и методического обеспечения деятельности общественных экологических инспекторов, в частности проводить на регулярной основе мероприятия по обмену опытом с участием инспекторов из различных субъектов РФ;
- разработать методологию оценки и анализа работы инспекторов для включения в отчетность Росприроднадзора, отчет о результатах работы инспекторов публиковать на регулярной основе;
- восстановить раздел с информацией о мероприятиях в сфере общественного контроля (ранее он располагался по адресу <https://rpn.gov.ru/activity/public-control/events/>, но не обновлялся);
- увеличить количество публикаций о конкретных достижениях общественных инспекторов².

1 Перечень общественных инспекторов, Росприроднадзор. URL: <https://rpn.gov.ru/activity/public-control/env-protection/inspectors-registry/> (дата обращения: 20.03.2025).

2 Например, 13 мая 2024 года сотрудники Службы опубликовали новость (https://t.me/Rosprirodnadzor_official/1180) о награждении общественного инспектора Александра Новоселова на Дальнем Востоке, который получил от руководителя Росприроднадзора Светланы Радионовой благодарственное письмо за добросовестный труд, высокий профессионализм и большой вклад в сохранение окружающей среды. Однако что именно сделал инспектор, в новости не указано.

3.4. Просветительские и образовательные проекты

Экологическое образование играет важную роль в формировании культуры бережного отношения к природе. Главным проектом Росприроднадзора в этом направлении является международная премия «Экология — дело каждого». Премия была создана с целью популяризации знаний об экологии у детей и подростков, повышения уровня их экологической культуры, ответственности, образованности и грамотности и направлена на развитие общественной, волонтерской активности. Она присуждается за интересные, нестандартные идеи или инициативы, оригинальные проекты, посвященные сохранению окружающей среды.

Премия допускает участие как в индивидуальном, так и в командном форматах. По каждой номинации участники оцениваются исходя из трех возрастных групп: от 6 до 9 лет, от 10 до 13 лет и от 14 до 17 лет. Работы участников оцениваются по таким критериям, как актуальность и социальная значимость, соответствие работы номинации, оригинальность и творческий подход. Работы в научной номинации оцениваются также исходя из реализуемости идеи и ее инновационности. Видеоролики дополнительно рассматриваются по качеству видео и звука и по хронометражу.

В июне 2024 года прошла IV серия Премии, и в ней могли принимать участие не только дети, но и учителя, и наставники, для которых были введены новые номинации — «Экосемья» и «Экошкола». Таким образом, номинаций стало 12. Среди них:

- **«Экомир»** — участники должны прислать видеоролик, в котором представляют собственный взгляд на окружающий мир и экологию;
- **«Экоблогер»** — участники должны написать видеосюжет или видеобзор по теме экологии и охраны окружающей среды;
- **«Экомультфильм»** — участники представляют анимационный ролик;

- **«Экопроект»** — участники представляют видеоролик — концепцию научного экологического проекта;
- **«ESG-поколение»** — участники должны предложить концепцию, исследовательскую работу или обзор по вопросу устойчивого развития;
- **«Экотуризм»** и **«Экопросвещение»** допускают участие не только детей и подростков, но и молодежи от 18 до 35 лет. Направляемые видеоролики должны быть посвящены, соответственно, инициативам в области экологического туризма и в области экологического просвещения и популяризации экологии;
- **«Экология души»** — предназначена для молодежи и участников от 36 лет и старше, которые могут направить свои творческие работы экологической тематики;
- **«Экорисунок»** и **«Экофокус»** — участники представляют свои рисунки и фотографии экологической тематики;
- **«Экосемья»** и **«Экошкола»** являются командными номинациями для семей и команд из образовательных учреждений.

Гран-при в 2024 году получила 16-летняя София Ксенофонтова из подмосковного Королева, которая предложила использовать беспилотники для обнаружения чрезвычайных ситуаций или нарушений в лесных массивах с точным указанием координат происшествия¹.

В номинации «Экопроект» были представлены по-настоящему научные и исследовательские работы, поэтому впервые в истории Премии были утверждены по два первых, вторых и третьих места в старшей возрастной группе. 17-летний Егор Синцов из Нижегородской области стал победителем за разработку беспилотника для контроля за состоянием мусорных полигонов, а 11-летняя Елизавета Яшнева из Нефтеюганска представила устройство

1 «Ученица из Королева выиграла Гран-при премии Росприроднадзора «Экология — дело каждого», Телеканал 360, 26.06.2024. URL: <https://360.ru/tekst/mosobl/uchenitsa-iz-koroleva-vyigrala-gran-pri-premii-rosprirodnadzora-ekologija-delo-kazhdogo/> (дата обращения: 20.03.2025).

для защиты редких птиц от гибели на линиях электропередачи.

IV сезон стал рекордным по количеству зарубежных заявок: они пришли из 44 государств. Впервые присоединились восемь новых стран — Сербия, Черногория, Габон, Доминикана, Непал, Конго, Южно-Африканская Республика и Центральноафрикан-

ская Республика. Работа из Банги удостоена приза в номинации «Экомир»: Кристи Ахоуфо рассказала необычные факты о растительном и животном мире ЦАР. Призовое место в номинации «Экотуризм» заняла работа из Ливана: 12-летняя Алина Жбара исследовала финикийский город Тир и его древнейшую историю.

«За прошедшие годы премия «Экология — дело каждого» стала полезным проектом, способствующим формированию активной жизненной позиции и экологической осведомленности подрастающего поколения. За это время более 200 тысяч неравнодушных людей из десятков стран мира поделились своими идеями о том, как сделать наш общий дом опрятнее и чище», — сказал министр иностранных дел Российской Федерации Сергей Лавров¹.

«Экология — дело каждого» давно вышла за рамки проекта Росприроднадзора и стала совместной инициативой Службы, бизнеса, экологических и научных организаций. Так, в 2024 году количество вузов, готовых поддержать участников Премии и начислить дополнительные баллы при поступлении ее лауреатам, победителям, призерам, пополнилось несколькими университетами Сибирского федерального округа, среди которых Национальный исследовательский Томский государственный университет, Сибирский федеральный университет, Иркутский, Кемеровский и Байкальский государственные университеты и др.². Теперь в списке партнеров Росприроднадзора более 120 ведущих образовательных организаций страны. В 2024 году около 100 школьников из разных регионов страны поступили в высшие учебные заведения, получив дополнительные баллы за достижения в премии Росприроднадзора³.

С 1 августа 2024 года стартовал V сезон премии «Экология — дело каждого». Заявки принимались до 1 апреля 2025 года. По итогам конкурса победителей ждет специальный приз от компании «Сибур» — «Зеленое будущее»: его получают лучшие экопроекты в области сохранения биоразнообразия, формирования ответственно-

го поведения на природе и развития экотуризма.

Еще один общероссийский мегапроект, поддерживаемый Росприроднадзором, — Всероссийский детский экологический форум (ДЭФ), организованный Фондом «Компас» и министерством экологии Челябинской области⁴. В 2024 году он проводился во второй раз, и в нем участвовали 89 региональных команд. На первом, заочном этапе в августе были определены регионы, прошедшие во второй тур⁵. Второй, очный этап был проведен в октябре в Челябинске. В нем участвовала 51 команда. Победы присуждались лучшим проектам в нескольких номинациях:

- «Лучший проект по вторичному использованию отходов»,
- «Лучший субботник»,
- «Лучший проект по очистке водных объектов»,
- «Лучший проект по сохранению биоразнообразия водных объектов»,
- «Лучший проект по спасению рек и озер»,
- «Лучший проект по озеленению»,
- «Лучший проект по мониторингу воздуха»,

1 «Сергей Лавров отметил вклад премии «Экология — дело каждого» в природоохранную деятельность», «Экология — дело каждого», 22.10.2024. URL: <https://экологияделокаждого.рф/news/sergej-lavrov-otmetil-vklad-premii-ekologiya-delo-kazhdogo-v-prirodooxranuyu-deyatelnost/> (дата обращения: 25.03.2025).

2 Телеграм-канал «Экология — дело каждого!», 25.03.2024. URL: <https://t.me/radionovasg/2039> (дата обращения: 15.03.2025).

3 «Около 100 призеров премии «Экология — дело каждого» поступили в вузы благодаря экопроектам», «Экология — дело каждого», 06.09.2024. URL: <https://экологияделокаждого.рф/news/okolo-100-prizerov-premii-ekologiya-delo-kazhdogo-postupili-v-vuzy-blagodarya-ekoproektam/> (дата обращения: 20.03.2025).

4 Сайт форума — <https://eko-forum.ru/>.

5 Телеграм-канал Росприроднадзора, 15.08.2024. URL: https://t.me/Rosprirodnadzor_official/1392 (дата обращения: 25.03.2025).

- «Лучший проект по развитию экотуризма»,
- «Лучший спортивный проект на природе»,
- «Лучший проект по сохранению природных памятников»,
- «Лучший проект по сохранению растений»,
- «Лучший проект по защите животных»,
- «Лучший проект по экопросвещению»,
- «Лучший проект по формированию экопривычек»,
- «Лучшее экомероприятие в школе или детском саду»,
- «Лучший цифровой проект в экологии»,
- «Лучшая цифровая игра в экологии».

В очный тур ДЭФ прошел 31 победитель, призер и активный участник Международной детско-юношеской премии Росприроднадзора «Экология — дело каждого» из 14 российских регионов: Архангельской, Владимирской, Волгоградской, Липецкой, Оренбургской, Свердловской, Челябин-

ской областей, Камчатского, Красноярского и Пермского краев, Луганской Народной Республики, Республик Татарстан и Марий Эл, Чукотского автономного округа.

Большой популярностью пользуется уже традиционная акция Росприроднадзора «Экоёлка», в рамках которой ее участники дарят вторую жизнь ненужным вещам и создают новогодние игрушки из использованного пластика — старых компакт-дисков, пластиковых бутылок, полиэтилена, одноразовой посуды, сломанных пуговиц и пр. Лучшие работы потом украшают главную экоёлку страны в Московском зоопарке.

Помимо премий, форумов и акций сотрудники Росприроднадзора продолжают проводить экоуроки для школьников и студентов. В Санкт-Петербурге в 2024 году в ГБОУ «Школа № 174» в Центральном районе появился первый профильный класс Росприроднадзора. Его учащиеся (10-й класс) совместно с сотрудниками Росприроднадзора и преподавателями Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого (СПбПУ) помимо прочих предметов знакомятся с профессией эколога¹.

РЕКОМЕНДАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА

в сфере просветительской и образовательной деятельности:

- продолжить разработку единой методологии экологического просвещения и образования, провести ревизию программ высших учебных заведений на предмет специальностей, получаемых студентами, в том числе для выявления дефицитных навыков в сфере экологии и природоохранной деятельности;
- провести анализ эффективности экопросветительских программ: вовлеченность, новые инициативы, подготовка специализированных кадров и т. д.;
- увеличить количество профильных классов Росприроднадзора в городах-миллионниках;
- разработать стратегию Службы по ведению экопросвещения.

1 «В школе Петербурга открыли первый профильный класс Росприроднадзора», ТАСС, 02.09.2024. url: <https://tass.ru/obschestvo/21744917> (дата обращения: 27.03.2025).

3.5. Работа с обращениями граждан и прием населения

Рассмотрение обращений и прием граждан в Росприроднадзоре осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также приказами Росприроднадзора от 19.10.2015 № 832 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования» и от 13.05.2024 № 250 «Об утверждении Порядка организации личного приема граждан в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования».

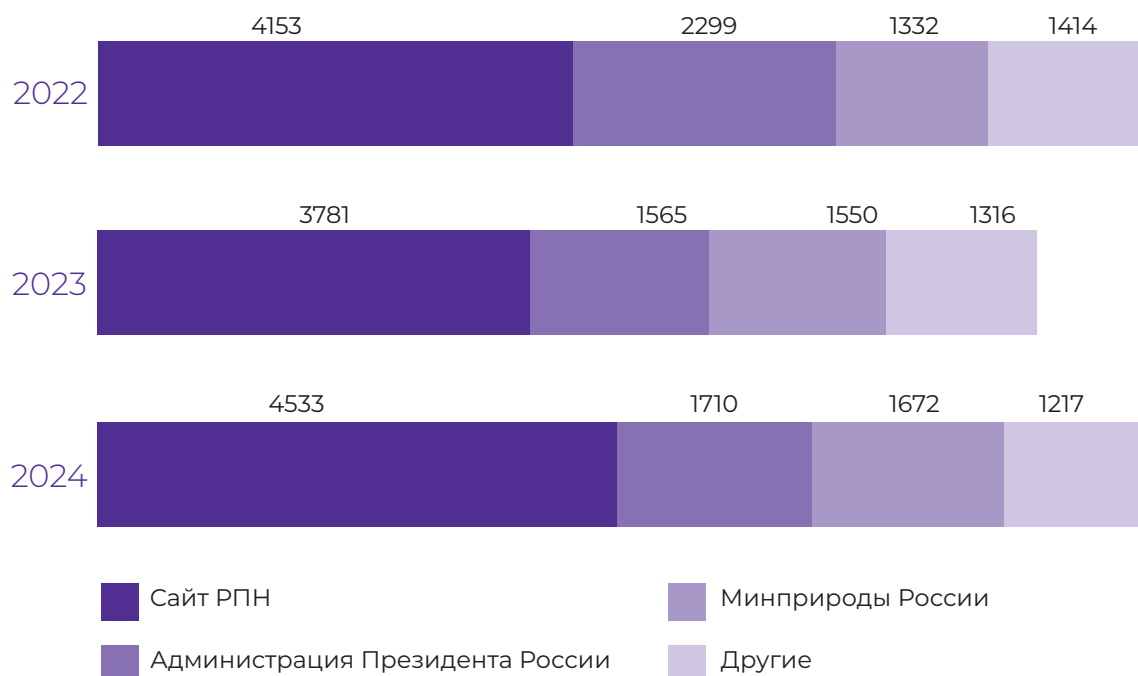
В 2024 году количество обращений граждан в Центральный аппарат Службы увеличилось на 11% — с 8,2 тыс. в 2023 году

до 9,1 тыс. писем¹. Около половины обращений поступило на официальный сайт Службы. Второй по популярности источник жалоб (около 19%) — Администрация Президента Российской Федерации. Еще 18% обращений поступает в Росприроднадзор из Минприроды России (рисунок 3.1).

Более половины поступивших обращений — 6165 — касается загрязнения окружающей среды выбросами и сбросами различных предприятий, а также санкционированного и несанкционированного размещения всех видов отходов. Далее следуют обращения о нарушениях водного законодательства, строительства в водоохраных зонах, ведущегося с нарушением

Рисунок 3.1.

Количество и каналы поступления обращений в Центральный аппарат Росприроднадзора

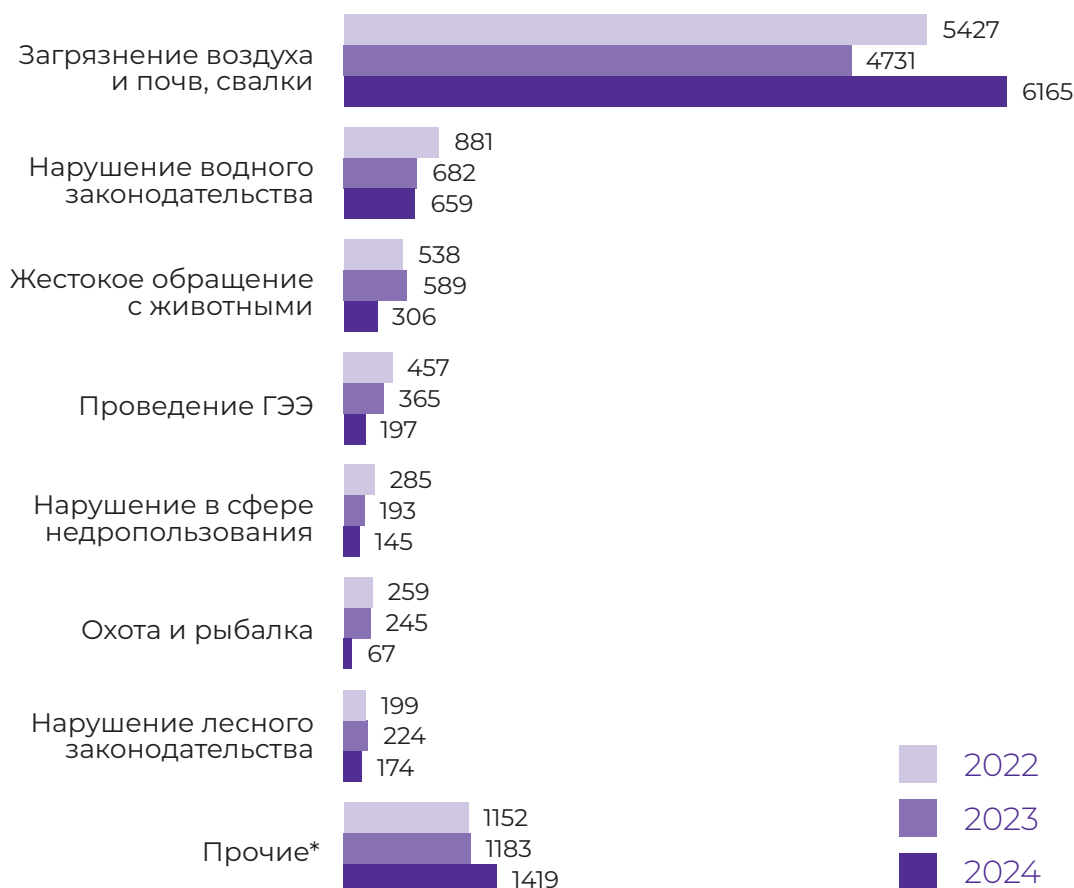


Источник: Росприроднадзор²

- 1 «Анализ обращений граждан и организаций, поступивших на рассмотрение в центральный аппарат Росприроднадзора в 2024 году», Росприроднадзор. URL — <https://rpn.gov.ru/open-service/reception-of-citizens/review/> (дата: 20.03.2025).
- 2 «Анализ обращений граждан и организаций, поступивших на рассмотрение в центральный аппарат Росприроднадзора в 2024 году», Росприроднадзор. URL — <https://rpn.gov.ru/open-service/reception-of-citizens/review/> (дата: 20.03.2025).

Рисунок 3.2.

Темы обращений граждан в Центральный аппарат Росприроднадзора



* В категорию «Прочие» входят обращения о нарушениях земельного законодательства, законодательства об особо охраняемых природных территориях (ООПТ), о незаконной рубке ценных пород деревьев, незаконной застройке территории ООПТ, вопросах экологической обстановки на Байкальской природной территории, нарушениях в сфере обращения с животными и растениями, занесенными в Красную книгу Российской Федерации или находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), получении разрешительных документов, связанных с обращением с отходами, выбросами, а также расчете и внесении платы за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС) и оплате госпошлины, о нарушении природоохранного законодательства при строительстве на землях поселений, ведущемся с нарушением закона и с нанесением ущерба экологии и населению и др.

Источник: Росприроднадзор¹

закона и нанесением ущерба экологии и населению — 659 обращений, о жестоком обращении с животными — 306, о нарушениях земельного законодательства — 215. Кроме этого, зарегистрированы и рассмотрены обращения о нарушениях в сфере обращения с животными и растениями, занесенными в Красную книгу Российской

Федерации или попадающими под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения (СИТЕС) — 198 обращений, по вопросам проведения государственной экологической экспертизы — 197, о нарушениях законодательства об особо охраняемых природных терри-

1 Обзор обращений граждан, Росприроднадзор. URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/reception-of-citizens/review/> (дата обращения: 24.03.2025).

ториях (ООПТ), о незаконной рубке ценных пород деревьев, незаконной застройке территории ООПТ, о вопросах экологической обстановки на Байкальской природной территории — 177, о нарушениях лесного законодательства — 174 обращения, о нарушениях в сфере недропользования — 145 обращений (рисунок 3.2).

В январе 2024 года местные жители сообщили о сливе канализационных отходов в Баренцево море отелем «Cedar Grass Териберка». Сотрудники Службы выехали на территорию предприятия, которая находится вблизи водоохранной зоны. В ходе осмотра инспекторы обнаружили, что из-под горных пород от гостиницы идет сброс стоков, присутствует характерный запах канализации. Выпуск не поставлен на государственный учет объектов НВОС — объекту размещения как минимум грозит ответственность за этот эпизод нарушения природоохранного законодательства. Кроме того, специалисты отобрали пробы воды и устанавливают масштаб ущерба, нанесенного экологии¹.

По наиболее серьезным жалобам Служба осуществляет проверки и, в случае подтверждения информации, применяет к нарушителям меры, предусмотренные действующим законодательством.

РЕКОМЕНДАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА
по работе с обращениями граждан и приему населения:

- изучить возможность включения комментариев под постами в телеграм-каналах с обязательным модерированием и обратной связью;
- разработать бот-программу, которая, помимо приема сообщений, будет анализировать и структурировать поступающие жалобы, комментарии, сообщения по типу и направлениям и помимо соответствующих сигналов предоставлять совокупную статистику полученной информации;
- проводить регулярные опросы подписчиков соцсетей («Телеграм», «ВКонтакте», «Одноклассники»), предлагая им ответить на важные вопросы в сфере экологии и оценить работу Службы и ее подразделений с последующим анализом полученных результатов.

1 Телеграм-канал Росприроднадзора, 26.01.2024. URL: https://t.me/Rosprirodnadzor_official/928 (дата обращения: 20.03.2025).

3.6. Открытая служба и социальные сети

Открытость государства, закрепленная в Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹, предполагает максимальный доступ граждан к сведениям о решениях, действиях, мотивации органов государственной власти, включая информацию о структуре, документах, статистических показателях, открытых данных и т. п. Кроме того, открытость федерального органа исполнительной власти также означает его доступность для взаимодействия с гражданами и организациями.

Для информирования о своей деятельности помимо официального сайта Росприроднадзора продолжает активно ис-

пользовать наиболее популярные в России социальные сети — «ВКонтакте», «Одноклассники» и «Телеграм», аудитория которых за 2024 год значительно увеличилась. На конец марта 2025 года у Службы в соцсети «ВКонтакте» было 30 928 подписчиков (+970 по сравнению с предыдущим отчетом), в «Одноклассниках» — 8933 (+200), в «Телеграме» — 6433 (+1 500). На официальный канал главы Росприроднадзора Светланы Радионовой в «Телеграме», который теперь называется «Экология — дело каждого», подписано 12 089 человек (+600), в соцсети «ВКонтакте» — 15 203 (+400), в «Одноклассниках» — 607. Все каналы и страницы, аудитория которых превышает 10 000 человек, зарегистрированы в Роскомнадзоре.

Территориальные органы Росприроднадзора также продолжают вести свои страницы в соцсетях, и их аудитория не снижается. Например, у телеграм-канала² Межрегионального управления Росприроднадзора по Нижегородской области и Республике Мордовия по-прежнему 260 подписчиков, у его страницы в соцсети «ВКонтакте»³ — 411 (+60), у Центрально-Черноземного межрегионального управления^{4,5} — 497 (+20) и 616 (+70) соответственно, у Уральского межрегионального управления^{6,7} — 540 (+150) и 873 (+270).

С 1 января по 31 декабря 2024 года в социальной сети «ВКонтакте», наиболее популярной среди пользователей, сотрудники Росприроднадзора опубликовали 450 постов. На них было получено 38 219 реакций, из которых 18 169 «лайков», 2549 комментариев, сделано 17 501 репостов (рисунок 3.3). Средний охват поста со-

ставил 3716 уникальных пользователей, максимальный — 12 402. Средняя вовлеченность на пост (Engagement Rate, ER)⁸ — 0,274%, максимальная — 1,676%.

Наиболее популярными за указанный период были сообщения о спасении амурского тигра⁹, поступившем в центр спасения

- 1 Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35265> (дата обращения: 20.03.2025).
- 2 Телеграм-канал Межрегионального управления Росприроднадзора по Нижегородской области и Республике Мордовия. URL: https://t.me/grn_52 (дата обращения: 20.03.2025).
- 3 Страница Межрегионального управления Росприроднадзора по Нижегородской области и Республике Мордовия в соцсети «ВКонтакте». URL: https://vk.com/grn_52 (дата обращения: 20.03.2025).
- 4 Телеграм-канал Центрально-Черноземного межрегионального управления Росприроднадзора. URL: <https://t.me/grnchr> (дата обращения: 20.03.2025).
- 5 Страница Центрально-Черноземного межрегионального управления Росприроднадзора в соцсети «ВКонтакте». URL: <https://vk.com/public198550100> (дата обращения: 20.03.2025).
- 6 Телеграм-канал Уральского межрегионального управления Росприроднадзора. URL: <https://t.me/uralrpn> (дата обращения: 20.03.2025).
- 7 Страница Уральского межрегионального управления Росприроднадзора в соцсети «ВКонтакте». URL: <https://vk.com/uralrpn> (дата обращения: 20.03.2025).
- 8 Активность аудитории в аккаунте или под публикацией. Коэффициент рассчитывается как отношение суммы реакций на пост к количеству подписчиков.
- 9 Страница Росприроднадзора в соцсети «ВКонтакте», 02.01.2024. URL: https://vk.com/rpngov?w=wall-178990846_23343 (дата обращения: 20.03.2025).

Рисунок 3.3.

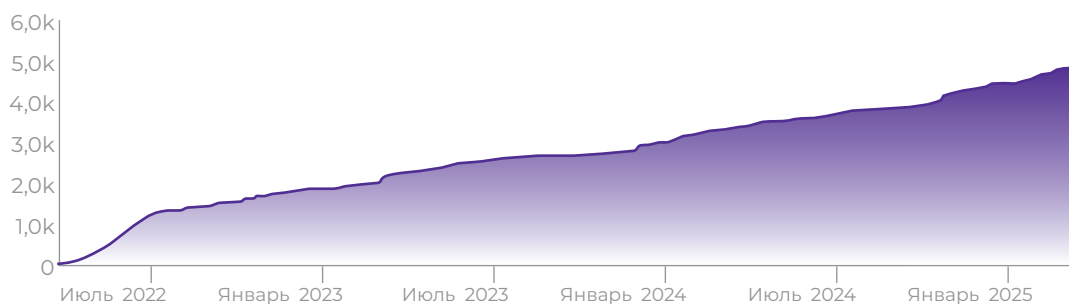
Реакции пользователей соцсети «ВКонтакте» на публикации Росприроднадзора



Источник: сервис анализа групп «ВКонтакте» socstat.ru

Рисунок 3.4.

Динамика аудитории телеграм-канала Росприроднадзора с момента его запуска



Источник: Tgstat

детеныше ладожской кольчатой нерпы¹ и продолжении расчистки берегов Анапы волонтерами и сотрудниками Службы².

В «Телеграме» у канала Росприроднадзора наблюдается постоянный, естественный, прирост подписчиков (рисунок 3.4): за 2024 год их количество выросло с 3976 до 5893.

Кроме этого, у канала высокие показатели вовлеченности аудитории ERR³: в первые 24 часа после публикации поста его читают около трети подписчиков (27,8%), а всего информацию усваивают 80%⁴. Коэффициент ER при этом находится на среднем уровне — от 2,85% на 1 января 2024 года до 4,77% на 31 декабря 2024 года (рисунок 3.5).

- 1 Страница Росприроднадзора в соцсети «ВКонтакте», 07.03.2024. URL: https://vk.com/wall-178990846_23978 (дата обращения: 15.03.2025).
- 2 Страница Росприроднадзора в соцсети «ВКонтакте», 25.12.2024. URL: https://vk.com/wall-178990846_27018 (дата обращения: 20.03.2025).
- 3 Коэффициент вовлеченности, который отражает отношение реакций к охвату.
- 4 Нормальным считается охват 30–50% подписчиков.

Рисунок 3.5.

Динамика вовлеченности по взаимодействиям за весь период работы телеграм-канала Росприроднадзора



Источник: Tgstat

В «Телеграме» при этом наибольшего внимания заслуживают посты об устранении или выявлении нарушений, чем о спасении животных и птиц. Например, в декабре 2024 года наиболее популярными стали по-

сты о профилактических визитах в Забайкальском крае¹ (5203 просмотра, 22 реакции, 3 комментария) и ликвидации стихийной свалки в Волгограде² (9737 просмотров, 26 реакций, 5 комментариев).

РЕКОМЕНДАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА в сфере «Открытой службы»:

- обеспечивать своевременное обновление открытых данных на сайте Росприроднадзора, в том числе в разделе «О службе / Взаимодействие», где последние данные о подписанных соглашениях не обновлялись с 2021 года, и в разделе «Информатизация» — с 2022 года;
- привести раздел «Деятельность / Проектная деятельность» в соответствие с Указом Президента № 309 от 07.05.2024³, указав в нем входящие в новый национальный проект «Экологическое благополучие» федеральные проекты, в которых участвует Росприроднадзор; включить в этот раздел отчеты Службы о ходе выполнения этих проектов;
- ускорить публикацию статистической отчетности об обращении с отходами (данные за 2023 год опубликованы, согласно сайту, только в ноябре 2024 года) и данных счета выбросов в атмосферный воздух (данные за 2022 год опубликованы в декабре 2024 года)⁴;

1 Телеграм-канал Росприроднадзора, 18.07.2024. URL: https://t.me/Rosprirodnadzor_official/1329 (дата обращения: 20.07.2024).

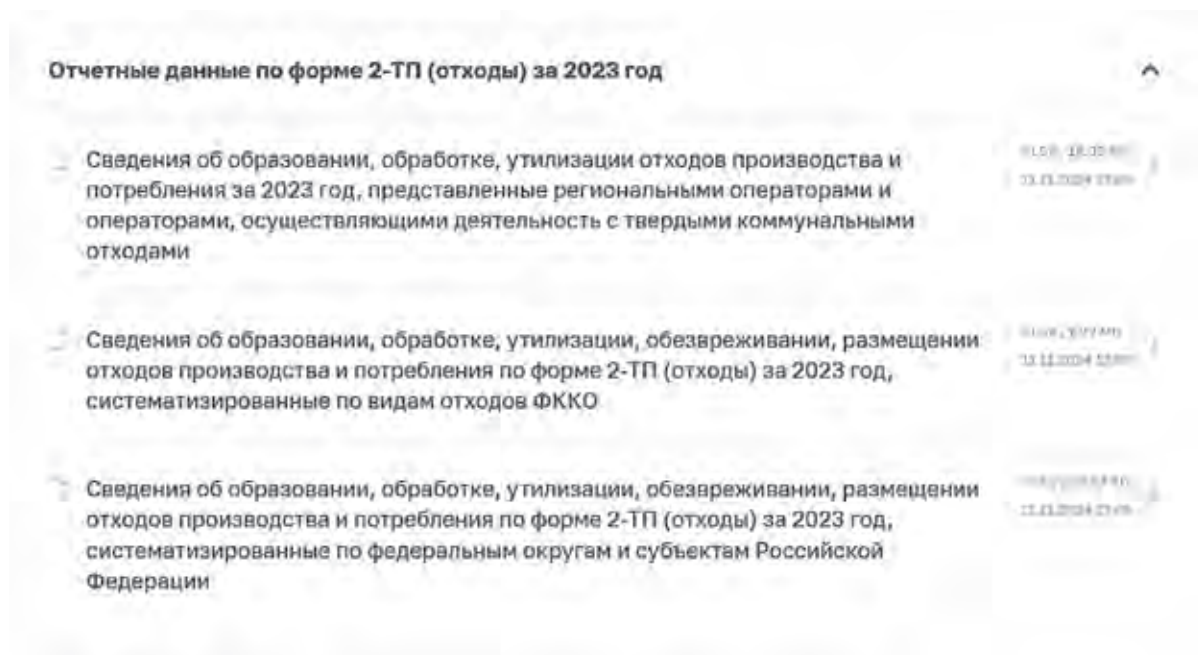
2 Телеграм-канал Росприроднадзора, 26.06.2024. URL: https://t.me/Rosprirodnadzor_official/1271 (дата обращения: 20.07.2024).

3 Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542> (дата обращения: 25.03.2025).

4 «Главная / Открытая служба / Аналитические данные / Статистическая отчетность «Счет выбросов в атмосферный воздух», Росприроднадзор. URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/statistic-reports/air-score/> (дата обращения: 27.03.2025).

Рисунок 3.6.

Скрин страницы с сайта Росприроднадзора со сроками публикации статистической отчетности по отходам



Источник: сайт Росприроднадзора¹

- добавить в описании телеграм-канала Росприроднадзора и контакты ответственного исполнителя для связи (возможно, бота) и активнее отвечать на комментарии-вопросы подписчиков и читателей;
- включить возможность комментировать посты в телеграм-канале Росприроднадзора;
- провести анализ аудиторий различных соцсетей, в которых присутствует Росприроднадзор, и скорректировать по возможности донесение наиболее актуальной информации с учетом интересов ее пользователей;
- разработать и опубликовать общие стандарты публикаций и поведения территориальных органов Росприроднадзора в социальных сетях;
- усовершенствовать SMM-стратегию поведения службы в соцсетях, прежде всего для повышения вовлеченности аудитории. Средний ER в 0,276% в соцсети «ВКонтакте» — низкий уровень, который необходимо довести до нормального — от 1 до 3%, а в перспективе — до хорошего в 3–6%;
- расширить список партнеров в телеграме для увеличения репостов сообщений Службы.

1 «Главная / Открытая служба / Аналитические данные / Статистическая отчетность «Информация об образовании, обработке, утилизации, обезвреживании, размещении отходов производства и потребления», Росприроднадзор. URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/statistic-reports/production-consumption-waste/> (дата обращения: 27.03.2025).

Об авторах

Алимпеев Даниил Романович — аналитик Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Амирханов Амирхан Магомедович — ответственный секретарь Общественного совета при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, советник руководителя Росприроднадзора

Кнотов Александр Владимирович — старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Ломако Анастасия Андреевна — стажер-исследователь Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Мелик-Оганджян Александр Феликсович — эксперт Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Мязина Елена Юрьевна — аналитик Института экологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Плаксин Сергей Михайлович — к. э. н., заместитель директора Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Полесский Евгений Анатольевич — помощник председателя Общественного совета при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, член Общественного совета при Минприроды России, директор Департамента по работе с органами государственной власти в сфере природопользования и градостроительства ООО УК «Металлоинвест»

Шабала Юлия Игоревна — председатель Общественного совета при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, заместитель председателя Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, член УК Некоммерческого партнерства «Ассоциация предприятий черной металлургии «Русская сталь», заместитель генерального директора по взаимодействию с органами государственной власти ООО УК «Металлоинвест»

Шаров Иван Андреевич — эксперт Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Алимпеев Д. Р., Амирханов А. М., Кнутов А. В., Плаксин С. М.,
Полесский Е. А., Мязина Е. Ю., Шабала Ю. И.

**Доклад Общественного совета
при Федеральной службе по надзору в сфере
природопользования
2024 год**

Корректор В. А. Полякова
Компьютерная верстка А. Г. Закиров
Дизайн обложки И. Н. Ершов

Подписано в печать 20.05.2025.
Формат 60х90 1/8. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 12,0. Тираж 200 экз.

Отпечатано в ООО «РПК «АртКом»
www.artkom-ra.ru



ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ

при Федеральной службе по надзору
в сфере природопользования



www.osrpn.ru

opo@rpn.gov.ru

+7 (915) 438 02 72