



КРАТКИЕ СООБЩЕНИЯ

SHORT MESSAGE

DOI: 10.22363/2313-2310-2025-33-1-78-86

EDN: DKGTLZ

УДК 349.6

Сообщение / Short message

Управление ликвидацией накопленного вреда окружающей среде в контексте новелл экологического законодательства

Ю.Н. Чупрова¹, Е.М. Ушакова²

¹Московский филиал Уральского государственного научно-исследовательского института региональных экологических проблем, Москва, Российская Федерация

²Московский финансово-юридический университет МФЮА, Москва,

Российская Федерация

chuprova_ulia@mail.ru

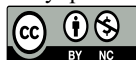
Аннотация. Рассмотрены новеллы экологического законодательства в сфере ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде. В рамках исследования проведен анализ процедур ликвидации, а также необходимости принятия подзаконных актов.

Ключевые слова: федеральный проект, новеллы законодательства, накопленный вред, ликвидация

Вклад авторов. Все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

История статьи: поступила в редакцию 07.09.2024; доработана после рецензирования 20.10.2024; принята к публикации 10.12.2024

Заявление о конфликте интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.



Для цитирования: Чупрова Ю.Н., Ушакова Е.М. Управление ликвидацией накопленного вреда окружающей среде в контексте новелл экологического законодательства // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экология и безопасность жизнедеятельности. 2025. Т. 33. № 1. С. 78–86. <http://doi.org/10.22363/2313-2310-2025-33-1-78-86>

Management of liquidation of accumulated environmental damage in the context of legislative environmental innovations

Yulia N. Chuprova¹, Ekaterina M. Ushakova²

¹*Ural State Research Institute of Regional Environmental Problems, Moscow, Russian Federation*

²*Moscow Finance and Law University MFUA, Moscow, Russian Federation*
chuprova_ulia@mail.ru

Abstract. This study considers novels of environmental legislation in the sphere of liquidation of objects of accumulated environmental damage. In the research process the liquidation procedures and as well as the need to adopt by-laws are analyzed.

Keywords: federal project, legislative innovations, accumulated damage, liquidation

Authors' contribution. All authors made an equal contribution to the preparation of the publication.

Article history: received 07.09.2024; revised 20.10.2024; accepted 10.12.2024

Conflicts of interest. The authors declare no conflicts of interest.

For citation: Chuprova YuN, Ushakova EM. Management of liquidation of accumulated environmental damage in the context of legislative environmental innovations. *RUDN Journal of Ecology and Life Safety*. 2025;33(1):78–86. (In Russ.) <http://doi.org/10.22363/2313-2310-2025-33-1-78-86>

Введение

В конце декабря 2024 г. завершается реализация федерального проекта «Чистая страна» (далее – ФП-2018/2024)¹, который был запущен 1 октября 2018 г. В ходе достижения основных показателей ФП-2018/2024, представленных на рис. 1, поэтапно формировалась на уровне подзаконных актов нормативная правовая база. Постановления Правительства Российской Федерации (далее – ПП РФ), принятые в 2017–2018 гг., например № 445 и 542², регулировали вопросы ведения реестра объектов НВос (негативное

¹ Федеральный проект «Чистая страна» // Минприроды России : официальный сайт. URL: https://www.mnr.gov.ru/activity/np_ecology/fp-chistaya-strana/ (дата обращения: 05.08.2024).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 13.07.2017 г. № 445 «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/111178/> (дата обращения: 17.07.2024); Постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2018 г. № 542 // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/116382/> (дата обращения: 17.07.2024).

воздействие на окружающую среду), а также организации работ по ликвидации НВОС. Указанные ПП РФ в 2023 году утратили юридическую силу в связи с изданием подзаконных актов федерального уровня³ в целях решения актуальных проблем, которые были выявлены при отработке задач по ликвидации НВОС.

Развитие системы подзаконных актов, регулирующих область исследования, основано на изменениях, поэтапно вносимых в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7)⁴. Введенные с 4 августа 2023 г. в действие Федеральным законом № 449-ФЗ (далее – Закон № 449) новеллы законодательства⁵ обусловили издание комплекса ПП РФ⁶, представленных в табл. 1. Обратим внимание,

³ Постановление Правительства РФ от 23.12.2023 г. № 2268 «О ведении государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/151445/> (дата обращения: 17.07.2024); Постановление Правительства РФ от 27.12.2023 № 2323 (ред. от 28.10.2024) «Об утверждении Правил организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_466219/?ysclid=m60vr0gt1z726438167 (дата обращения: 17.07.2024).

⁴ Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/97213/> (дата обращения: 17.07.2024).

⁵ Федеральный закон от 04.08.2023 г. № 449-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/149096/> (дата обращения: 17.07.2024).

⁶ Постановление Правительства РФ от 23.12.2023 г. № 2268 «О ведении государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/151445/> (дата обращения: 17.07.2024); Постановление Правительства РФ от 27.12.2023 № 2323 (ред. от 28.10.2024) «Об утверждении Правил организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_466219/?ysclid=m60vr0gt1z726438167 (дата обращения: 17.07.2024); Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2023 г. № 1925 «Об утверждении Правил проведения проверки сметной стоимости реализации мероприятий, предусмотренных планом мероприятий по предотвращению и ликвидации загрязнения окружающей среды в результате эксплуатации отдельного производственного объекта, выдачи заключения об обоснованности или о необоснованности определения сметной стоимости реализации указанных мероприятий, а также определения размера платы за проведение проверки указанной сметной стоимости» // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/150502/> (дата обращения: 17.07.2024); Постановление Правительства Российской Федерации от 23.11.2023 г. № 1967 «Об утверждении Правил обследования и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде» // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/150667/> (дата обращения: 17.07.2024); Постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2023 г. № 2239 «Об утверждении Правил выявления объектов накопленного вреда окружающей среде» // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/151275/> (дата обращения: 17.07.2024); Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2023 г. № 2335 «Об утверждении критериев, на основании которых территории, расположенные на них объекты капитального строительства могут быть отнесены к объектам накопленного вреда окружающей среде» // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/151461/> (дата обращения: 17.07.2024);

что наименования многих принятых ПП РФ не отличаются от ранее действовавших, при этом указанные постановления фактически регулируют те же институты и инструменты в сфере НВоС. С учетом изложенного возникает вопрос о необходимости их принятия при наличии возможности вносить изменения сформированную систему ПП РФ.



Рис. 1. Показатели федерального проекта «Чистая страна»
Источник: составлено Ю.Н. Чупровой, Е.М. Ушаковой.

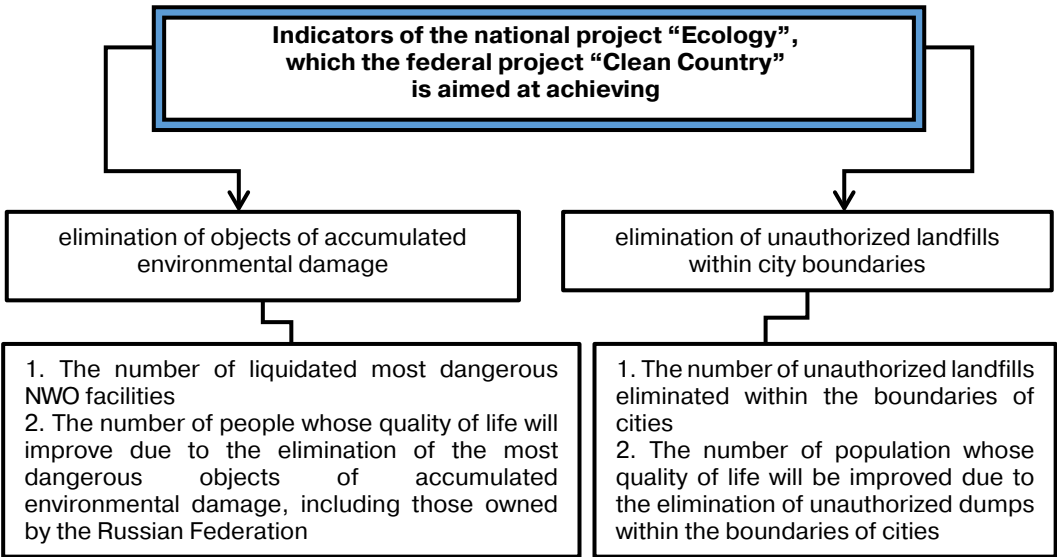


Figure 1. Indicators of the federal project "Clean Country"
Source: compiled by Yu.N. Chuprova, E.M. Ushakova.

Цель исследования состоит в детальном анализе практических проблем, которые выявлены при ликвидации НВоС, для выработки предложений по развитию системы законодательных и подзаконных актов.

Таблица 1. Постановления Правительства Российской Федерации, принятые в ходе реализации федерального проекта «Чистая страна»

Реквизиты	Наименование постановления Правительства Российской Федерации
16 ноября 2023 г. № 1925	«Об утверждении Правил проведения проверки сметной стоимости реализации мероприятий, предусмотренных планом мероприятий по предотвращению и ликвидации загрязнения окружающей среды в результате эксплуатации отдельного производственного объекта, выдачи заключения об обоснованности или о необоснованности определения сметной стоимости реализации указанных мероприятий, а также определения размера платы за проведение проверки указанной сметной стоимости»
23 ноября 2023 г. № 1967	«Об утверждении Правил обследования и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде»
21 декабря 2023 г. № 2239	«Об утверждении Правил выявления объектов накопленного вреда окружающей среде»
23 декабря 2023 г. № 2268	«О ведении государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде»
27 декабря 2023 г. № 2335	«Об утверждении критериев, на основании которых территории, расположенные на них объекты капитального строительства могут быть отнесены к объектам накопленного вреда окружающей среде»
27 декабря 2023 г. № 2323	«Об утверждении Правил организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде»

Источник: составлено Ю.Н. Чупровой, Е.М. Ушаковой.

Table 1. Resolutions of the Government of the Russian Federation adopted during the implementation of the federal project “Clean Country”

Requisites	Name of the decree of the Government of the Russian Federation
November 16, 2023 No. 1925	“On approval of the Rules for verifying the Estimated Cost of Implementing Measures provided for in the action plan for the prevention and elimination of environmental Pollution as a result of the Operation of a Separate Production Facility, issuing an opinion on the validity or unreasonableness of determining the estimated cost of implementing these measures, as well as determining the amount of payment for verifying the specified estimated cost”
November 23, 2023 No. 1967	“On approval of the Rules for the inspection and assessment of objects of accumulated environmental damage”
December 21, 2023 No. 2239	“On the approval of the Rules of identification objects of accumulated environmental damage”
December 23, 2023 No. 2268	“On maintaining the State Register of objects of accumulated environmental damage”
December 27, 2023 No. 2268	“On approval of criteria on the basis of which territories and capital construction facilities located on them can be classified as objects of accumulated environmental damage”
December 27, 2023 No. 2323	“On approval of the Rules for the organization of the elimination of accumulated environmental damage”

Source: compiled by Yu.N. Chuprova, E.M. Ushakova.

Объекты и методы исследования

Разберем указанные ПП РФ посредством анализа конкретных норм, регулирующих процедуру ликвидации НВоС на определенных этапах работ:

- 1) проведение необходимых обследований;
- 2) разработка проекта;

- 3) утверждение проекта;
- 4) проведение ликвидации НВоС⁷.

Необходимо отметить, что ранее действовавшее ПП РФ № 542⁸ предусматривало дополнительный этап, задача которого сводилась к контролю и приемке проведенных работ. В настоящее время отмеченная задача выполняется при реализации четвертого этапа ликвидации НВоС. Однако, принимая во внимание важность контрольных мероприятий при принятии работ, целесообразно вернуться к ранее действовавшему алгоритму выделения этапов.

При проведении необходимых исследований обязательна инвентаризация объектов НВоС, которая включает следующие процедуры: выявление, исследование и оценку. Выявление осуществляют региональные и местные органы власти, деятельность которых на заданном направлении регламентирована на основании специально принятого ПП РФ⁹. С октября 2023 г. полномочия переданы на федеральный уровень, таким образом, расширены полномочия Росприроднадзора и Роспотребнадзора в части обследования и оценки объектов НВоС¹⁰ согласно табл. 2.

Роспотребнадзором разработана и размещена 17 ноября 2023 г. на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов Методика осуществления оценки воздействия объектов НВоС на жизнь и здоровье граждан (далее – Методика)¹¹. Исходя из содержания проектного варианта Методики, данный регламентирующий документ используется Роспотребнадзором и не содержит обязательных требований для иных участников эколого-правовых отношений, а также определяет, с учетом заявленных целей, содержание основных понятий: население, риск здоровью, зона влияния объекта НВоС. В Методике предложена классификация объектов НВоС на основе комплекса показателей, отражающих степень опасности объекта НВоС на здоровье населения и особенности его влияния на среду обитания. Проект Методики был направлен на общественное обсуждение, которое проходило с 17 ноября по 2 декабря 2023 г., однако на сегодняшний день не принят.

⁷ Постановление Правительства РФ от 27.12.2023 № 2323 (ред. от 28.10.2024) «Об утверждении Правил организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_466219/?ysclid=m60vr0gt1z726438167 (дата обращения: 17.07.2024).

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2018 г. № 542 // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/116382/> (дата обращения: 17.07.2024).

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2023 г. № 2239 «Об утверждении Правил выявления объектов накопленного вреда окружающей среде» // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/151275/> (дата обращения: 17.07.2024).

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.10.2023 г. № 1638 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/149940/> (дата обращения: 17.07.2024).

¹¹ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов : официальный сайт. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=143712> (дата обращения: 12.08.2024).

Таблица 2. Полномочия органов власти в соответствии с
Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 октября 2023 г. № 1638
«О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

Органы исполнительной власти, уполномоченные в сфере ликвидации НВоС	Полномочия по выявлению, исследованию, оценке и ликвидации объектов НВоС
Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации	• Принятие нормативного правового акта в форме порядка проверки достоверности определения сметной стоимости проектов ликвидации накопленного вреда окружающей среде и размера платы за осуществление такой проверки • Ведение государственного реестра объектов НВоС
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	• Обследование и оценка объектов НВоС • Согласование осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления обследования и оценки объектов НВоС • Проверка достоверности определения сметной стоимости проектов ликвидации НВоС, за исключением случаев проведения государственной экспертизы в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации • Наблюдение за ходом ликвидации НВоС • Уведомление органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления о фактах отступления от утвержденного проекта ликвидации НВоС • Выдача положительного заключения, при наличии которого объект НВоС считается ликвидированным
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	• Утверждение методики осуществления оценки воздействия объектов НВоС на жизнь и здоровье граждан • Осуществление оценки воздействия объектов НВоС на жизнь и здоровье граждан

Источник: составлено Ю.Н. Чупровой, Е.М. Ушаковой.

Table 2. Powers of the authorities in accordance with
Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1638 of October 5, 2023
“On Amendments to Certain Acts of the Government of the Russian Federation”

Executive authorities authorized in the field of liquidation of NWOs	Powers to identify, investigate, evaluate, and eliminate NWO facilities
Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation	• Adoption of a regulatory legal act in the form of a procedure for verifying the reliability of determining the estimated cost of projects to eliminate accumulated environmental damage and the amount of payment for such verification • Maintaining the state register of NWO facilities
Federal Service for Supervision of Natural Resources Management	• Inspection and assessment of NWO facilities • Coordination of the implementation by the state authorities of the subjects of the Russian Federation or local self-government bodies of the survey and assessment of NWO facilities • Verification of the reliability of determining the estimated cost of projects for the liquidation of NWFPs, except in cases of state expertise in accordance with the Urban Planning Code of the Russian Federation • Monitoring the progress of the liquidation of NWFPs • Notification of the state authorities of the subjects of the Russian Federation or local self-government bodies on the facts of deviation from the approved draft for the liquidation of the NWF • Issuance of a positive conclusion, in the presence of which the NWO facility is considered liquidated
Federal Service for Supervision of Consumer Rights Protection and Human Welfare	• Approval of the methodology for assessing the impact of NWO facilities on the lives and health of citizens • Assessment of the impact of NWO facilities on the lives and health of citizens

Source: compiled by Yu.N. Chuprova, E.M. Ushakova.

До вступления в силу ПП РФ № 2323 согласование и утверждение проекта были выделены в один этап организации работ по ликвидации НВоС, при этом согласование осуществлялось на основании приказа Росприроднадзора

от 29 марта 2021 г. № 142¹². Действующие правила не выделяют процедуру согласования, однако устанавливают, что до утверждения проект подлежит прохождению государственных экспертиз экологического и проектно-инженерного характера.

Закон № 449 дополняет список объектов, подлежащих прохождению государственной экологической экспертизы (далее – ГЭЭ) федерального уровня, проектом ликвидации НВоС. Необходимо отметить, что пояснительная записка к принятому проекту Закона № 449 предусматривает исключение повторного обсуждения объекта в целях сокращения сроков проведения ГЭЭ при повторном ее назначении. Указанная новелла носит, возможно, и рациональный, однако сомнительный характер по причине того, что материалы обсуждений с гражданами и их объединениями позволяют обеспечивать общественный контроль в сфере ликвидации НВоС.

Изменения, внесенные законом № 449, затрагивают и процедуру проведения проверки достоверности определения сметной стоимости проектов ликвидации (далее – Проверка сметы). ПП РФ № 1638 дополняет полномочия Минприроды России в части разработки и принятия порядка проведения Проверки сметы¹³, а также ведения государственного реестра объектов НВоС (далее – Реестр). Однако отметим, что в 27 редакции Закона № 219-ФЗ¹⁴ впервые упоминается Реестр, а также определяется орган, уполномоченный вести данный Реестр, таким образом, рассмотренное положение ПП РФ № 1638 нельзя отнести к новеллам.

С учетом изученного материала, ведение Реестра закреплено за Минприроды России с 24 ноября 2014 г., а не с момента издания ПП РФ № 1638, при этом сравнительный анализ ПП РФ № 445 и 2268 указывает на обновление правил ведения Реестра. Указанные правила детально определяют

¹² Приказ Росприроднадзора от 29.03.2021 № 142 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по согласованию проектов работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде» // СПС «КонсультантПлюс». <https://rpn.gov.ru/upload/iblock/f5d/bck9c3bi93xcwaxxa7plwrvmb78kkl/Prikaz-Rosprirodnadzora-ot-29.03.2021-N-142-Ob-utverzhenii-Administrativnogo-reglamenta-Federalnoy-sluzhby-po-nadzoru-v-sfere-prirodopolzovaniya-predostanovleniya-gosudarstvennoy-uslugi-.pdf> (дата обращения: 12.08.2024).

¹³ Приказ Минприроды России от 06.12.2023 № 817 «Об утверждении Порядка проверки достоверности определения сметной стоимости проектов ликвидации накопленного вреда окружающей среде, за исключением проектов ликвидации накопленного вреда окружающей среде, подлежащих государственной экспертизе проектной документации в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации в связи с планируемым строительством, реконструкцией объектов капитального строительства, и размера платы за осуществление такой проверки» // Министерство юстиции Российской Федерации : официальный сайт. URL: <https://minjust.consultant.ru/special/documents/document/50395?ysclid=m7bzsxjci490154876> (дата обращения: 12.08.2024).

¹⁴ Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Президент России : официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38787> (дата обращения: 12.08.2024).

содержание Реестра, который содержит порядковый номер, наименование и описание местоположения объекта НВоС, а также иные данные об объекте и его негативном воздействии.

Заключение

Подводя итоги вышесказанному, можно сделать три основных вывода.

Во-первых, отметим, что развитие системы законодательных и подзаконных актов в сфере НВоС обусловлено необходимостью решения практических проблем, которые были выявлены при отработке задач по ликвидации НВоС. Однако, принимая во внимание, что наименования многих принятых ПП РФ идентичны ранее действовавшим и при этом указанные постановления фактически регулируют те же институты и инструменты в сфере НВоС, актуален вопрос о необходимости их принятия при наличии возможности вносить изменения в сформированную систему ПП РФ. Многие внесенные изменения нельзя отнести к категории новелл, кардинально изменяющих процессы регулирования ликвидации НВоС, поскольку они точечно позволяют решить те или иные проблемные задачи на конкретных этапах работ по ликвидации НВоС.

Во-вторых, детальный анализ процедуры ликвидации НВоС и ее определенных этапов позволяет отметить особую важность контрольных мероприятий при принятии работ и целесообразность их выделения в отдельный этап согласно ранее действовавшему алгоритму.

В-третьих, важно отразить наличие пробелов регулирования отдельных процедур, например, оценки воздействия объектов НВоС на жизнь и здоровье граждан, Роспотребнадзором на сегодняшний день соответствующая Методика не принята.

Сведения об авторах:

Чупрова Юлия Николаевна, младший научный сотрудник отдела научно-методического обеспечения деятельности Минприроды России в сфере обращения с отходами производства и потребления, Московский филиал Уральского государственного научно-исследовательского института региональных экологических проблем, Российская Федерация, 123242, г. Москва, ул. Баррикадная, д. 8, стр. 5А. ORCID: 0000-0002-5582-7457; eLIBRARY SPIN-код: 2284-2503; AuthorID: 1194591. E-mail: chuprova_ulia@mail.ru.

Ушакова Екатерина Михайловна, студент, Московский финансово-юридический университет МФЮА, Российская Федерация, 117342, г. Москва, ул. Введенского, д. 1а. ORCID: 0009-0006-5396-6943; eLIBRARY SPIN-код: 5960-5301. E-mail: deavinp75@gmail.com.

Bio notes:

Yulia N. Chuprova, junior researcher. Ural State Research Institute of Regional Environmental Problems, 8, bldg 5A, Barricadnaya St, 123242, Moscow, Russian Federation. ORCID: 0000-0002-5582-7457; eLIBRARY SPIN-code: 2284-2503; AuthorID: 1194591. E-mail: chuprova_ulia@mail.ru

Ekaterina M. Ushakova, student, Moscow Finance and Law University MFUA, 1a Vvedensky St, 117342, Moscow, Russian Federation. ORCID: 0009-0006-5396-6943; SPIN-code: 5960-5301. E-mail: deavinp75@gmail.com