ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЛИКВИДАЦИИ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Кузьмина Мария Вячеславовна

кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и трудового право

ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет

имени О.Е.Кутафина» Оренбургский институт (филиал), г. Оренбург

Садриев Эльмир Равилевич

студент факультета «Юриспруденция»

ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е.Кутафина»

Оренбургский институт (филиал), г. Оренбург

Аннотация. Статья посвящена анализу правового регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде в Российской Федерации. Рассматривается эволюция законодательства — от введения института накопленного вреда в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в 2016 году до комплексной реформы 2023 года. Раскрываются ключевые понятия, процедура выявления, инвентаризации, учёта и ликвидации объектов накопленного вреда, а также вопросы распределения ответственности между государством, муниципалитетами и причинителями вреда. Анализируются проблемы правоприменения, включая ответственность собственников загрязнённых участков и финансирование ликвидационных мероприятий. Особое внимание уделено реализации национального проекта «Экология» и переходу к новому национальному проекту «Экологическое благополучие».

Ключевые слова: накопленный вред окружающей среде, объекты накопленного вреда, экологическое право, ликвидация вреда, государственный реестр, Росприроднадзор, национальный проект «Экология».

LEGAL ASPECTS OF ELIMINATING ACCUMULATED ENVIRONMENTAL DAMAGE

Kuzmina Maria Vyacheslavovna

candidate of Legal Sciences, Associate Professor at the Department of Business and Labor Law

FSAEI HE "O.E. Kutafin Moscow State Law University" Orenburg Institute (branch), Orenburg

Sadriev Elmir Ravilevich

student of the Faculty of Jurisprudence,

FSAEI HE "O.E. Kutafin Moscow State Law University" Orenburg Institute (branch), Orenburg

Abstract. The article is devoted to the analysis of the legal regulation of the elimination of accumulated environmental damage in the Russian Federation. The evolution of legislation is

considered — from the introduction of the institute of accumulated harm in the Federal Law "On Environmental Protection" in 2016 to the comprehensive reform in 2023. The key concepts, the procedure for identifying, inventorying, accounting and eliminating objects of accumulated harm, as well as issues of responsibility allocation between the state, municipalities and harm-doers are revealed. The problems of law enforcement are analyzed, including the responsibility of owners of contaminated sites and financing of liquidation measures. Special attention is paid to the implementation of the national project “Ecology” and the transition to the new national project “Environmental Well-being”.

Keywords: accumulated environmental damage, objects of accumulated harm, environmental law, harm elimination, state register, Rosprirodnadzor, national project "Ecology".

Накопленный вред окружающей среде — одно из наиболее сложных и актуальных явлений в сфере экологического права. По оценкам специалистов, в России накоплено более 31,6 млрд. тонн отходов, а ареалы распространения загрязняющих веществ вокруг промышленных комплексов охватывают территорию около 18 млн. га. [14]. Эти цифры отражают масштаб исторического наследия, оставленного десятилетиями хозяйственной деятельности без должного экологического контроля.

Институт ликвидации накопленного вреда окружающей среде (далее — НВОС) появился в российском законодательстве сравнительно недавно — глава XIV.1 «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде» была введена в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон № 7-ФЗ) [1] Федеральным законом от 03.07.2016 № 254-ФЗ [2] и вступила в силу с 1 января 2017 года. Однако лишь к 2023 году законодатель сформировал относительно завершённую систему правового регулирования в этой сфере.

Закон № 7-ФЗ [1] закрепляет три ключевых определения, образующих фундамент рассматриваемого института:

1. Накопленный вред окружающей среде — вред, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме.
2. Объекты накопленного вреда окружающей среде (ОНВОС) — территории, в том числе акватории, на которых выявлен накопленный вред, а также объекты капитального строительства, являющиеся источником такого вреда.
3. Ликвидация накопленного вреда окружающей среде — мероприятия по устранению вреда, возникшего в результате прошлой деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме.

Важно отметить, что законодательство последовательно отличает накопленный вред от текущего воздействия действующих предприятий. Если производство продолжает загрязнять окружающую среду, к нему применяются иные механизмы ответственности — плата за негативное воздействие, нормативы допустимого воздействия, предписания контролирующих органов. НВОС охватывает лишь те ситуации, когда деятельность, причинившая вред, уже прекращена, а обязанность по её устранению не исполнена.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2023 № 2335 [6] установлены четыре критерия, которым территория должна соответствовать одновременно для признания её объектом накопленного вреда:

- Критерий происхождения вреда — вред причинён прошлой хозяйственной деятельностью, которая прекращена (размещение отходов, сбросы, иная деятельность, приведшая к негативным последствиям).
- Имущественный критерий — земельный участок и расположенные на нём объекты недвижимости находятся в государственной или муниципальной собственности либо у них отсутствует правообладатель.
- Критерий отсутствия причинителя вреда — причинитель вреда не установлен, ликвидирован (для юридических лиц) или умер (для физических лиц).
- Критерий экологического ущерба — документально подтверждено превышение нормативов качества окружающей среды (ПДК, ПДУ и др.) в результате прошлой деятельности.

Одновременность всех четырёх критериев — принципиальное условие. Если хотя бы один не соблюдён (например, выявлен дееспособный причинитель вреда или участок находится в частной собственности), объект не включается в государственный реестр ОНВОС, а ликвидация вреда осуществляется в ином правовом поле — через исковую работу с виновной стороной.

Правовое регулирование работы с ОНВОС построено по этапной модели, включающей выявление, обследование, оценку и учёт. Эти стадии закреплены в статьях 80.1–80.2 Закона № 7-ФЗ [1] (в редакции Федерального закона от 04.08.2023 № 449-ФЗ) [3].

Выявление ОНВОС осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления путём сбора, обработки и анализа сведений о территориях, на которых в прошлом осуществлялась экономическая деятельность. Порядок выявления регламентирован Правилами, утверждёнными постановлением Правительства РФ от 21.12.2023 № 2239 [5]. На муниципальных землях выявлением занимаются органы местного самоуправления, на иных территориях — органы государственной власти субъектов РФ. В случаях, установленных Правительством

(постановление от 25.12.2019 № 1834) [8], выявление осуществляет Росприроднадзор.

При выявлении определяются: место нахождения объекта, площадь загрязнённой территории, вид хозяйственной деятельности, в результате которой возник вред, наличие объектов капитального строительства и отходов, компоненты природной среды, подвергающиеся воздействию, а также количество населения, проживающего на территории возможного негативного воздействия.

Обследование и оценка ОНВОС осуществляются Росприроднадзором с привлечением подведомственных федеральных государственных бюджетных учреждений на основании государственного задания. Обследование включает определение объёма и массы загрязняющих веществ, отходов, площади воздействия, а также степени воздействия на жизнь и здоровье граждан. Порядок обследования и оценки утверждён постановлением Правительства РФ от 23.11.2023 № 1967 [9].

Учёт ОНВОС осуществляется посредством включения в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде (ГРОНВОС), который ведёт Минприроды России. Реестр формируется в срок не более 30 рабочих дней со дня поступления результатов инвентаризации. Ведение реестра включает рассмотрение материалов, принятие решения о включении или отказе, определение объектов первоочередной ликвидации, обновление информации и исключение объектов. Порядок ведения ГРОНВОС утверждён постановлением Правительства РФ от 23.12.2023 № 2268 [7].

Объекты в реестре ранжируются по приоритетности: к категории I (высокий приоритет) относятся объекты, ликвидация которых необходима в первоочередном порядке из-за высокой опасности для населения и значительного масштаба загрязнения; категории II и III — средний и низкий приоритеты соответственно. По данным на конец 2025 года, в государственный реестр ОНВОС включено около 1 470 объектов.

Ликвидация НВОС регламентируется статьёй 80.3 Закона № 7-ФЗ [1] и Правилами организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде, утверждёнными постановлением Правительства РФ от 27.12.2023 № 2323 (в редакции от 21.10.2025) [4].

Организация ликвидации осуществляется:

- органами местного самоуправления — на муниципальных землях;
- органами государственной власти субъектов РФ — на иных (региональных) территориях;
- Минприроды России или подведомственными ему федеральными учреждениями — в случаях, установленных Правительством РФ.

Финансирование осуществляется в пределах средств, предусмотренных на эти цели соответствующими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Процедура ликвидации включает четыре этапа:

1. Проведение необходимых обследований объекта — инженерные изыскания, дополнительный анализ проб.
2. Разработка проекта ликвидации — документации, содержащей эколого-экономическое обоснование, содержание и объёмы работ, график ликвидации, технологические решения. Проект ликвидации должен предусматривать применение наилучших доступных технологий (НДТ), а при их отсутствии — технологий, являющихся экономически эффективными и не превышающими нормативы допустимого воздействия.
3. Утверждение проекта ликвидации — проект до утверждения проходит государственную экологическую экспертизу, проверку достоверности сметной стоимости (осуществляемую Росприроднадзором), а в соответствующих случаях — государственную экспертизу проектной документации. Проект утверждается заказчиком в течение 10 рабочих дней со дня выдачи последнего положительного заключения.
4. Проведение работ по ликвидации — осуществляется исполнителем (подрядной организацией) в соответствии с утверждённым проектом ликвидации.

Наблюдение за ходом ликвидации осуществляется Росприроднадзором с привлечением центров лабораторного анализа и технических измерений. Наблюдение проводится дистанционными методами, путём присутствия на территории, отбора и анализа проб, а также анализа отчётности. Срок наблюдения не ограничен. При выявлении отступлений от утверждённого проекта Росприроднадзор уведомляет заказчика, который обязан устранить нарушения в течение 30 календарных дней.

По завершении работ заказчик направляет в Росприроднадзор извещение о завершении ликвидации. В течение 30 календарных дней Росприроднадзор готовит заключение с обоснованными выводами о выполнении мероприятий либо отказ в выдаче заключения. Основанием для отказа служит ликвидация с отступлением от утверждённого проекта. Объект считается ликвидированным при наличии положительного заключения. После этого объект исключается из ГРОНВОС.

Вопрос о том, кто несёт ответственность за ликвидацию накопленного вреда, — один из самых дискуссионных в доктрине и практике экологического права.

Согласно пункту 1 статьи 77 Закона № 7-ФЗ [1], юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, обязаны возместить его в полном объёме. Этот принцип закреплён также в статье 42 Конституции Российской Федерации. Однако в случае накопленного вреда причинитель, как правило, неизвестен, ликвидирован или неплатёжеспособен, что делает применение общего правила невозможным.

При невозможности установления причинителя вреда обязанность по ликвидации переходит к публично-правовым образованиям. Из федерального бюджета финансируется ликвидация объектов категории I (высокого приоритета) и софинансируется ликвидация на федеральных землях. Региональные бюджеты отвечают за объекты категорий II и III. Муниципальные бюджеты участвуют в ликвидации объектов на своей территории. Данный подход вытекает из критериев отнесения территорий к ОНВОС, которые требуют отсутствия частного правообладателя и невозможности привлечения причинителя вреда.

Наиболее острый вопрос — может ли новый владелец земельного участка быть обязан ликвидировать загрязнение, которое он не создавал? Законодательная позиция, основанная на статье 77 Закона № 7-ФЗ [1], говорит, что лицо, причинившее вред, обязано его возместить. Если новый собственник не причинял вред, формально он не обязан его ликвидировать. Судебная практика, как правило, поддерживает этот подход: суды указывают, что взыскание возмещения с собственника участка без установления реального причинителя вреда может привести к продолжению противоправных действий виновных лиц и их безнаказанности, что противоречит требованиям Закона № 7-ФЗ [1]. Вместе с тем, если новый собственник продолжает загрязняющую деятельность, он несёт ответственность за текущее воздействие.

В определении от 31 января 2023 г. № 308-ЭС22-20037 [10] Верховный Суд Российской Федерации указал, что публичный собственник, на котором лежит обязанность по сохранению природных ресурсов, вправе направлять средства возмещения вреда на восстановление природных объектов, в том числе на ликвидацию накопленного вреда. Однако публично-правовое образование не должно отвечать за вред, причинённый иными лицами, только из-за принадлежности ему загрязнённого участка. Таким образом, судебная практика последовательно проводит линию на установление реального причинителя вреда и лишь при его невозможности — на переход обязанности к государству.

Помимо нормативно-правового регулирования, ликвидация НВОС осуществляется в рамках программных документов государственного уровня.

Федеральная целевая программа «Ликвидация накопленного экологического ущерба» на 2014–2025 годы стала первым масштабным программным документом в этой сфере. Программа предусматривала шесть направлений: реабилитацию территорий добывающей и горно-обогатительной промышленности, объектов с нефтесодержащими загрязнениями, химических производств, полигонов твёрдых бытовых отходов, а также ликвидацию вреда в Арктической зоне и санацию мест уничтожения химического оружия. Общий объём финансирования оценивался в 219 млрд рублей.

Национальный проект «Экология» (2019–2024 гг.) стал следующим этапом. В рамках федерального проекта «Чистая страна» была проведена работа по рекультивации

несанкционированных свалок и ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда. По итогам реализации национального проекта, как заявил Президент Российской Федерации В. В. Путин, в 60 регионах ликвидировано 242 объекта накопленного вреда окружающей среде, в том числе 157 крупных свалок [13]. В рамках федерального проекта «Оздоровление Волги» ликвидировано 13 объектов накопленного вреда.

По данным «Российской газеты», в рамках федерального проекта «Чистая страна» ликвидированы 191 свалка и 88 опасных объектов [12], результаты работ верифицированы Росприроднадзором. Это позволило улучшить качество жизни почти 30 млн человек.

Национальный проект «Экологическое благополучие» (2025–2030 гг.) пришёл на смену завершившемуся нацпроекту «Экология». В рамках нового федерального проекта «Генеральная уборка» продолжится работа по ликвидации объектов накопленного вреда. Согласно государственной программе «Охрана окружающей среды» [11], планируется ликвидация не менее 50 опасных объектов накопленного вреда до конца 2030 года.

Несмотря на значительный прогресс в формировании правовой базы, ряд проблем остаётся нерешённым.

1. Проблема финансирования. Ликвидация накопленного вреда требует значительных бюджетных средств. Стоимость ликвидации одного объекта может достигать десятков и сотен миллионов рублей. При этом объём выявленных объектов (около 1 470 в реестре) многократно превышает возможности ежегодного бюджетного финансирования, что обуславливает необходимость системы приоритизации.

2. Ответственность частных собственников. Действующее законодательство распространяет институт НВОС преимущественно на объекты, не имеющие частного правообладателя. Вместе с тем значительная часть загрязнённых территорий находится в частной собственности. В 2017 году обсуждался законопроект, предусматривающий обязанность юридических лиц — собственников ОНВОС разрабатывать программу поэтапной ликвидации вреда и предоставлять ежегодную отчётность о её выполнении. Однако до настоящего времени данный подход законодательно не закреплён.

3. Разграничение полномочий. Распределение обязанностей между федеральным центром, субъектами РФ и муниципалитетами при организации ликвидации остаётся предметом дискуссий. Определение «случаев», в которых ликвидацию осуществляет федеральный орган (постановление Правительства РФ от 25.12.2019 № 1834) [8], не охватывает все ситуации, требующие федерального вмешательства, — особенно когда объекты расположены на территориях с особым правовым статусом (Арктическая зона, Байкальская природная территория, ООПТ).

4. Соотношение с иными институтами. Не до конца урегулирован вопрос о соотношении

института НВОС с механизмом рекультивации нарушенных земель (статья 13 Земельного кодекса РФ, постановление Правительства РФ от 29.05.2025 № 781), а также с институтом возмещения вреда окружающей среде (статьи 77–78 Закона № 7-ФЗ). Как отмечается в литературе, формальное определение вреда окружающей среде как результата загрязнения может исключать из сферы НВОС значительные территории, деградированные в результате горнодобывающей деятельности без признаков химического загрязнения.

Институт ликвидации накопленного вреда окружающей среде прошёл путь от концептуальной идеи до развёрнутой системы правового регулирования за неполные десять лет. Реформа 2023 года, включающая обновление статей 80.1–80.3 Закона № 7-ФЗ [1] и принятие пакета подзаконных актов, существенно упорядочила процедуры выявления, учёта и ликвидации ОНВОС.

Вместе с тем эффективность данного института зависит не только от качества нормативной базы, но и от объёмов финансирования, развития технологий ликвидации, а также от решения фундаментального вопроса о распределении ответственности между государством и частными лицами. Дальнейшее совершенствование законодательства, по всей видимости, должно быть направлено на расширение круга объектов, подлежащих ликвидации за счёт средств собственников, а также на уточнение критериев отнесения территорий к объектам накопленного вреда с учётом разнообразия видов экологического ущерба.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. — 2002. — № 6. — 12 января.
2. Федеральный закон от 03.07.2016 № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. — 2016. — № 146. — 6 июля.
3. Федеральный закон от 04.08.2023 № 450-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru). — URL: http://publication.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.10.2026).
4. Постановление Правительства РФ от 27.12.2023 № 2323 (ред. от 21.10.2025) «Об утверждении Правил организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде» // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru). — URL: http://publication.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.10.2026).
5. Постановление Правительства РФ от 21.12.2023 № 2239 «Об утверждении Правил выявления объектов накопленного вреда окружающей среде» // Официальный интернет-

портал правовой информации (pravo.gov.ru). — URL: http://publication.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.10.2026).

6. Постановление Правительства РФ от 27.12.2023 № 2335 «Об утверждении критериев, на основании которых территории, расположенные на них объекты капитального строительства могут быть отнесены к объектам накопленного вреда окружающей среде» // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru). — URL: http://publication.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.10.2026).
7. Постановление Правительства РФ от 23.12.2023 № 2268 «О ведении государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru). — URL: http://publication.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.10.2026).
8. Постановление Правительства РФ от 25.12.2019 № 1834 «О случаях, при которых выявление объектов накопленного вреда окружающей среде и организация ликвидации накопленного вреда окружающей среде осуществляются уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти...» // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru). — URL: http://publication.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.10.2026).
9. Постановление Правительства РФ от 23.11.2023 № 1967 «Об утверждении Правил обследования и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде» // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru). — URL: http://publication.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 06.10.2026).
10. Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 31.01.2023 № 308-ЭС22-20037 по делу № А32-52065/2021 // Legalacts.ru. — URL: https://legalacts.ru (дата обращения: 06.10.2026).
11. Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» (утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 326, в ред. от 12.03.2026) // Docs.cntd.ru. — URL: https://docs.cntd.ru (дата обращения: 06.10.2026).
12. Ликвидированы 191 свалка и 88 опасных объектов: Итоги федерального проекта «Чистая страна» // Российская газета. — 2025. — 17 ноября. — URL: https://rg.ru (дата обращения: 06.10.2026).
13. Путин рассказал о результатах по нацпроекту «Экология» // РИА Новости. — 2024. — 5 декабря. — URL: https://ria.ru (дата обращения: 06.10.2026).
14. В России накоплено более 31,6 млрд тонн отходов, а ареалы распространения загрязняющих веществ вокруг промышленных комплексов охватывают территорию около 18 млн га // IRESRAS.ru. — URL: http://www.iresras.ru (дата обращения:

06.10.2026).