

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

*На правах рукописи*

**Наумова Валерия Александровна**

**Правовое регулирование ликвидации накопленного вреда  
окружающей среде**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2026

Работа выполнена на кафедре экологического и земельного права  
юридического факультета Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова

**Научный руководитель:** - *Козырь Ольга Михайловна,*  
кандидат юридических наук, доцент.

**Официальные оппоненты:** - *Агафонов Вячеслав Борисович,*  
доктор юридических наук, доцент,  
Московский государственный  
юридический университет имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА), кафедра  
экологического и природоресурсного права,  
заведующий;

*Мисник Галина Анатольевна,*  
доктор юридических наук, доцент,  
Российский университет транспорта,  
Юридический институт, кафедра  
правового обеспечения государственного  
управления и экономики, профессор;

*Галиновская Елена Анатольевна,*  
кандидат юридических наук,  
Институт законодательства и  
сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации,  
отдел экологического и аграрного  
законодательства, ведущий научный  
сотрудник.

Защита состоится «9» апреля 2026 г. в 17 часов 00 минут на заседании  
диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного  
университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы,  
д.1, стр. 13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд. 536А.

E-mail: [dissovet@law.msu.ru](mailto:dissovet@law.msu.ru).

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной  
библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на  
портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/3838>.

Автореферат разослан «    » марта 2026 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

Н.С. Малютин

## **I. Общая характеристика работы**

### **Актуальность темы исследования.**

Игнорирование долгосрочных последствий экстенсивного промышленного развития привело к кумулятивному эффекту, результатом которого стало повсеместное образование объектов накопленного вреда окружающей среде. Число зарегистрированных объектов накопленного экологического вреда<sup>1</sup> увеличилось более чем в 20 раз с 77 объектов в 2012 г. до 1687 объектов по состоянию на начало 2026 г.<sup>2</sup>. Выявленные объекты накопленного вреда окружающей среде занимают почти 126 тысяч гектаров, совокупный вред от них представляет реальную угрозу для здоровья населения, состояния природных экосистем и устойчивого развития регионов. Продолжающееся негативное воздействие этих объектов на состояние окружающей среды обуславливает необходимость совершенствования правового механизма их ликвидации.

Осознание масштабов накопленного экологического вреда привело к формированию в Российской Федерации самостоятельного направления государственной экологической политики, ориентированного на его ликвидацию, приоритетность которого подчеркнута в ряде основополагающих стратегических документов, среди которых Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>3</sup>, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года<sup>4</sup>, национальные проекты «Экология»<sup>5</sup> и «Экологическое благополучие»<sup>6</sup> и др.

---

<sup>1</sup> Термины «накопленный вред окружающей среде» и «накопленный экологический вред» употребляются в работе в качестве синонимов.

<sup>2</sup> По данным государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде по состоянию на 15.01.2026 г.

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

<sup>5</sup> Паспорт национального проекта «Национальный проект «Экология» [Электронный ресурс] // URL: [https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyu\\_proekt\\_ekologiya/](https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyu_proekt_ekologiya/) (дата обращения: 01.10.2025).

<sup>6</sup> Паспорт национального проекта «Национальный проект «Экологическое благополучие» [Электронный ресурс] // URL: [https://www.mnr.gov.ru/activity/environmental\\_well-being/](https://www.mnr.gov.ru/activity/environmental_well-being/) (дата обращения: 01.10.2025).

В стремлении обеспечить экологическую безопасность на протяжении нескольких лет государством планомерно формировалась организационная и правовая базы, направленные на решение проблемы накопленного вреда окружающей среде, однако низкие темпы реализации проектов накопленного вреда окружающей среде (например, ликвидация вреда, накопленного от деятельности Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (БЦБК), начавшаяся в 2013 г., до сих пор не завершена), несовершенство системы отбора привлекаемых к выполнению работ субъектов хозяйственной деятельности свидетельствуют о необходимости критического изучения действующего правового регулирования в данной области и формирования новых подходов к скорейшему решению проблемы накопленного экологического вреда.

Указом Президента Российской Федерации утверждены национальные цели развития страны на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, среди которых – «Экологическое благополучие», для достижение которого до конца 2030 года необходимо ликвидировать не менее чем 50 опасных объектов накопленного вреда окружающей среде<sup>7</sup>. Для успешной реализации поставленной задачи необходимо совершенствование действующего правового регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде и создание правовых механизмов взаимодействия государства и субъектов хозяйственной деятельности при ликвидации накопленного экологического вреда.

### **Степень разработанности темы исследования.**

Несмотря на высокую степень практической значимости исследуемой темы для обеспечения экологической безопасности страны и закрепление ликвидации накопленного вреда окружающей среде в качестве одного из направлений, способствующих достижению национальной цели экологического благополучия, в настоящее время отсутствуют

---

<sup>7</sup> См.: 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» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст.2584.

диссертационные исследования, посвященные комплексному анализу отношений, возникающих в области ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Исследования современных ученых в области экологического права в большей степени сосредоточены на анализе отдельных аспектов ликвидации накопленного вреда окружающей среде, результаты которых отражены преимущественно в научных статьях.

Наиболее подробный анализ общественных отношений, возникающих в области ликвидации накопленного вреда окружающей среде, представлен в двух монографиях Соловьянова А. А. и Чернина С. Я. «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде в Российской Федерации» (2017) и «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде в Российской Федерации: новый этап и новые успехи» (2020), изданных до существенных изменений правового регулирования указанной группы отношений.

Проблематика ликвидации накопленного вреда окружающей среде находится преимущественно в фокусе технических и естественных наук.

Например, проблема накопленного вреда окружающей среде и его ликвидации в условиях Арктики подробно исследовалась О.А. Куликовой в диссертации на тему «Экологические аспекты применения ПАВ для восстановления нарушенных арктических земель» (2019), специальность 03.02.08 – Экология (в химии и нефтехимии), а также Ю.В. Малаховой в ее исследовании, посвященном разработке экологически безопасных способов ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде в Арктической зоне (2022), специальность 1.5.15 – Экология (технические науки). В рамках специальности 25.00.36 – Геоэкология (горно-перерабатывающая промышленность) проведено исследование О.Л. Качор на соискание степени доктора технических наук на тему «Разработка научно-практических основ ликвидации накопленного экологического ущерба от мышьяковистых отходов горно-перерабатывающей промышленности».

Идея распространения процедуры государственно-частного партнерства,

в том числе на сферу ликвидации накопленного вреда окружающей среде, изложена в диссертации А.А. Бабича «Правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды» (2021). В диссертационном исследовании Потаповой Л.В., посвященном правовому регулированию преобразования застроенных территорий (2025), обосновывается необходимость использования механизма государственно-частного партнерства при преобразовании застроенной территории, включающем в себя ликвидацию накопленного экологического вреда.

**Цели и задачи исследования.** Цель исследования заключается в определении правовой природы ликвидации накопленного вреда окружающей среде, выявлении комплекса теоретических и практических проблем правового регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также в разработке теоретически обоснованных рекомендаций, направленных на достижение целей и эффективности правового регулирования в указанной сфере.

Для достижения цели исследования были поставлены следующие **задачи**:

- определить понятие ликвидации накопленного вреда окружающей среде;
- выявить юридически значимые признаки накопленного вреда окружающей среде;
- определить понятие объекта накопленного вреда окружающей среде;
- сформулировать принципы правового регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде;
- разработать правовые меры, направленные на ускорение ликвидации накопленного вреда окружающей среде;
- усовершенствовать правовые меры предотвращения образования накопленного вреда окружающей среде в будущем.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, возникающие при ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

**Предмет исследования** составляет правовое регулирование отношений в сфере ликвидации накопленного вреда окружающей среде, которое основывается на взаимосвязанных нормах экологического, конституционного, бюджетного и предпринимательского права.

**Методологическую основу исследования** составляет совокупность общенаучных и специальных методов.

Группа общенаучных методов познания представлена такими методами как: аналогия; системный анализ (при обосновании формирования правового института ликвидации накопленного вреда в системе экологического права); сравнительный анализ (при сравнении редакций норм права, регулирующих процесс инвентаризации, учета и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде).

Специальная методология представлена применением метода правового моделирования (при обосновании перспектив применения предлагаемого правового механизма в ликвидации накопленного вреда окружающей среде), исторического метода (в рамках изучения предпосылок возникновения правового института ликвидации накопленного вреда окружающей среде), статистического метода (при обобщении данных государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде для выявления их специфики).

**Теоретическую основу исследования** составляют труды ученых в области экологического права: Агафонова В.Б., Бабича А.А., Боголюбова С.А., Бринчука М.М., Галиновской Е.А., Голиченкова А.К., Ефимовой Е.И., Жаворонковой Н.Г., Игнатьевой И.А., Козырь О.М., Колбасова О.С., Красновой И.О., Мисник Г.А., Нарышевой Н.Г., Новиковой Е.В., Петрова В.В., Петровой Т.В. и др.; теории государства и права и конституционного права, среди которых труды Авакьяна С.А., Алексева С.С., Кененовой И.П., Малько А.В., Марченко М.Н. и др.

Изучение вопроса соотношения правового регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде и обращения с отходами производства

и потребления опиралось на труды ученых в области экологического права Агафонова В.Б., Кичигина Н.В., Мисник Г.А., Пономарева М.В., Тихомировой Л.А. и др.

Исследование контрактной системы базировалось на трудах ученых в области предпринимательского права Белицкой А.В., Вайпана В.А., Губина Е.П., Кичика К.В., Попондопуло В.Ф. и др.

**Нормативной основой диссертационного исследования** являются нормативные правовые акты Российской Федерации: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, приказы и распоряжения Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Особое внимание уделено анализу государственных программ и национальных проектов в области охраны окружающей среды Российской Федерации.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составляют материалы судебной практики по конкретным делам в части реализации положений законодательства о ликвидации накопленного вреда окружающей среде; договоры, заключаемые на каждой стадии ликвидации накопленного вреда окружающей среде (включая договоры на разработку проектно-сметной документации, на выполнение проектно-изыскательских работ на объектах накопленного вреда окружающей среде, на ликвидацию накопленного вреда окружающей среде и др.); материалы правоприменительной практики, включая решения Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, разъяснения профильных органов в области охраны окружающей среды, отчеты Счетной палаты Российской Федерации.

**Научная новизна** исследования заключается в разработке теоретических положений о ликвидации накопленного вреда окружающей среде как о

правовом институте и специальной мере охраны окружающей среды, позволяющих выявить специфику объектов накопленного вреда окружающей среде в отличие от экологического вреда от текущей хозяйственной деятельности, а также в определении места ликвидации накопленного вреда окружающей среде в системе правовых мер по предотвращению и устранению экологического вреда.

**На защиту выносятся следующие научные положения:**

1. Ликвидация накопленного вреда окружающей среде – это организационно-правовая мера охраны окружающей среды, осуществляемая органами публичной власти с целью обеспечения реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, направленная на восстановление окружающей среды до состояния, исключающего дальнейшее негативное воздействие объекта накопленного вреда на окружающую среду и здоровье человека, и предполагающего возможность его дальнейшего использования.

2. Юридическим основанием признания причиненного вреда окружающей среде накопленным для целей его ликвидации является невозможность привлечения причинителя вреда к обязанности его возместить в случаях: а) ликвидации юридического лица при отсутствии правопреемника; б) смерти причинителя вреда; в) истечения сроков исковой давности; г) неустановления причинителя вреда.

3. Объект накопленного вреда окружающей среде – это находящиеся в публичной собственности не предоставленные в пользование участки недр, участки акватории, и не предоставленные в аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельные участки, а также расположенные на них здания, сооружения и (или) иные объекты, в границах которых выявлен накопленный вред окружающей среде.

4. Правовое регулирование ликвидации накопленного вреда окружающей среде должно основываться на следующих принципах:

– принцип индивидуального подхода к ликвидации накопленного вреда окружающей среде;

- принцип поэтапности ликвидации накопленного вреда окружающей среде;
- принцип приоритета использования наилучших доступных технологий при ликвидации накопленного вреда окружающей среде;
- принцип публичной доступности информации о выявлении накопленного вреда окружающей среде, этапах и срока его ликвидации;
- принцип софинансирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде за счет бюджетных средств и частных инвестиций;
- принцип предотвращения образования накопленного вреда окружающей среде.

5. Ускорение ликвидации накопленного вреда окружающей среде может быть обеспечено посредством:

- заключения соглашения о ликвидации накопленного вреда окружающей среде между уполномоченным органом публичной власти и заинтересованным лицом по результатам торгов, проводимых в форме конкурса, основными критериями которых должны являться «компетенции полного цикла» заинтересованного лица, а также размер финансового участия в ликвидации накопленного вреда окружающей среде;
- включения в число условий соглашения о ликвидации накопленного вреда окружающей среде обязательства заинтересованного лица по финансированию (частичному финансированию) затрат и (или) организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде; права заинтересованного лица на вовлечение в хозяйственный оборот вторичных материальных ресурсов, извлеченных в процессе ликвидации накопленного вреда окружающей среде (содержащихся в шламонакопителях и хвостохранилищах); обязательства органа публичной власти предоставить земельный участок заинтересованному лицу в безвозмездное пользование на период ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а по ее завершении – в собственность или в аренду;

– отнесения заключения соглашения о ликвидации накопленного вреда окружающей среде к числу оснований получения лицензии на пользование недрами вне конкурентных процедур.

6. Формирование резервного фонда для финансирования мероприятий по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, объектов I и II категорий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, за счет средств владельцев указанных объектов, с применением повышающих коэффициентов в случае невыполнения указанными лицами плана мероприятий по предотвращению и ликвидации загрязнения окружающей среды, может стать эффективной правовой мерой предотвращения появления накопленного вреда окружающей среде в будущем.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в выявлении на основе комплексного подхода характеристик правового института ликвидации накопленного экологического вреда, его структуры и принципов; в уточнении содержания ключевых понятий данного правового института экологического права: «накопленный вред окружающей среде», «объект накопленного вреда», «ликвидация накопленного вреда», что формирует теоретическую основу для его дальнейшего становления и совершенствования.

**Практическая значимость** выражается в обобщении и формировании системы действующих нормативных правовых актов, регулирующих ключевые аспекты отношений по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, что может быть использовано привлекаемыми к ликвидации субъектами хозяйственной деятельности в качестве пособия при выполнении соответствующих работ.

Предложения по совершенствованию контрактной системы могут стать основой для повышения качества работ по ликвидации накопленного экологического вреда путем привлечения более квалифицированных субъектов хозяйственной деятельности.

Разработанный в исследовании механизм соглашений о ликвидации накопленного вреда окружающей среде, предусматривающий введение

системы льгот для заинтересованных лиц, направлен на повышение инвестиционной привлекательности проектов ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Предложенные на основе проведенного исследования модели правового взаимодействия государства и субъектов хозяйственной деятельности могут стать основанием для повышения уровня эффективности, увеличения темпов ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также стать основой для совершенствования действующего законодательства.

### **Апробация результатов исследования.**

Основные выводы и положения исследования отражены в четырех научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности и отрасли наук.

Отдельные положения и результаты научно-квалификационной работы изложены в опубликованных научных статьях, а также в форме докладов: на круглом столе «Конституционное измерение трансформации экологического и природоресурсного права» в рамках XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Конституция и модернизация законодательства» (05.06.2020 г., Москва, ИЗИСП при Правительстве Российской Федерации), в рамках XVI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» («Софрино-26»), а также XXVII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (Софрино-27), посвященной 95-летию со дня рождения профессора В.В. Петрова.

**Структура диссертации** соответствует цели и задачам исследования и состоит из введения, трех глав, каждая из которых включает в себя три параграфа, заключения и библиографии, включая список литературы на русском и иностранных языках, список нормативных правовых актов и иных документов, а также перечень интернет-ресурсов.

## II. Основное содержание работы

Во **введении** отмечаются актуальность исследования, его цели и задачи, перечислены ученые, труды которых составляют теоретическую основу исследования, определены степень разработанности темы исследования и ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, а также указаны положения, выносимые на защиту.

Глава первая **«Особенности нормативного правового регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде»** посвящена обоснованию формирования правового института ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Доказывается необходимость изменения концепции признания вреда окружающей среде в качестве накопленного. Обосновывается несовершенство нормативного определения ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Отдельное внимание уделено соотношению ликвидации накопленного вреда окружающей среде с иными правовыми мерами, направленными на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.

В параграфе первом главы первой исследуется *история формирования и развития правового института ликвидации накопленного вреда окружающей среде.*

В условиях исключительной государственной собственности на средства производства отсутствовали не только экономические, но и политические основания для признания проблемы накопленного вреда окружающей среде.

Первые попытки правового регулирования обозначенной проблемы были сделаны лишь в ходе приватизации, когда в процессе перераспределения собственности потребовалось разрешить вопрос о разграничении ответственности за накопленный экологический вред. Впервые на государственном уровне было обращено внимание на экологические характеристики отчуждаемых предприятий промышленности. В частности, отдельные требования закреплялись в Программе неотложных мер по

оздоровлению экономической ситуации<sup>8</sup>, в письме Минэкономики Российской Федерации «О разработке процедуры санации, реорганизации и прекращения деятельности несостоятельных предприятий»<sup>9</sup>, в совместном распоряжении Госкомимущества и Минприроды «Об учете экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий, организаций»<sup>10</sup> и др. В качестве обязательного элемента приватизации государственного имущества вводилась процедура экологической проверки, с целью недопущения игнорирования экологических характеристик приобретаемого объекта как со стороны продавца (в лице государства), так и со стороны покупателя (инвестора). Более того, был разработан механизм определения ответственного лица за «прошлый экологический ущерб» (ПЭУ)<sup>11</sup> в зависимости от способа приватизации.

Вместе с тем констатируется, что столь существенные масштабы накопленного загрязнения окружающей среды свидетельствуют либо о тотальном игнорировании разработанных требований к экологическим характеристикам отчуждаемых объектов, либо об их неправильной или фиктивной реализации, поскольку очевидно, что ни государством, ни покупателем приватизируемых объектов вред окружающей среде, возникший в том числе до приватизации, не был в полной мере ни оценен, ни возмещен.

Несмотря на то, что проблемы накопленного экологического вреда с 90-х гг. XX века неоднократно включались в повестку высших органов государственной власти, организационно-правовая основа устранения накопленного экологического вреда была сформирована лишь в 2016 г. в связи с введением главы XIV.1 в Федеральный закон «Об охране окружающей

---

<sup>8</sup> Программа неотложных мер по оздоровлению экономической ситуации (одобрена на заседании Правительства РФ 16.11.1992).

<sup>9</sup> Письмо Минэкономики РФ от 16.09.1993 № АШ-598/6-210 «О разработке процедуры санации, реорганизации и прекращения деятельности несостоятельных предприятий».

<sup>10</sup> Распоряжение Госкомимущества РФ № 791-р, Минприроды РФ № 1 от 08.06.1995 г. «Об учете экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий, организаций». Зарегистрировано в Минюсте РФ 26.06.1995 № 884.

<sup>11</sup> Приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 21.11.1995 № 469 «Об учете экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий, организаций».

среды», а постепенное осознание масштабов накопленного загрязнения обусловило необходимость признания ликвидации накопленного вреда окружающей среде в качестве отдельного направления государственной экологической политики.

Параграф второй главы первой *«Понятие ликвидации накопленного вреда окружающей среде»* направлен на исследование понятийного аппарата правового механизма ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Уделяется внимание соотношению понятий «накопленный вред окружающей среде» и «объект накопленного вреда окружающей среде»: первая категория фиксирует содержательные характеристики накопленного экологического вреда, в то время как вторая обеспечивает его материальное воплощение, в том числе для проведения административных процедур (инвентаризации, учета и др.).

Раскрытие сущности ликвидации накопленного вреда окружающей среде производится в первую очередь через анализ компонентов нормативной дефиниции этого понятия. Наибольшие сложности вызывает критерий «прошлого» характера деятельности, так как его расплывчатость затрудняет правоприменение. Понимая бесперспективность установления конкретной даты, после наступления которой вред окружающей среде может быть квалифицирован в качестве накопленного, предлагается изменение концепции такого признания. Обосновывается необходимость применения критерия юридического отсутствия причинителя накопленного вреда окружающей среде в качестве основного признака накопленного вреда окружающей среде.

Анализ легального определения понятия «ликвидация накопленного вреда окружающей среде» показывает, что в законодательстве отражен узкий взгляд на данную группу отношений исключительно как на совокупность мероприятий по устранению накопленного вреда окружающей среде.

Не учтено, что ликвидация накопленного вреда окружающей среде выступает одним из механизмов обеспечения государством конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду. Это подчеркивается, в том числе, путем признания ликвидации накопленного вреда окружающей среде в качестве направления государственной политики, объекта государственных программ, а также цели государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, что позволяет рассматривать ликвидацию накопленного вреда окружающей среде в качестве правовой меры охраны окружающей среды, направленной на восстановление ее нарушенного состояния в рамках реализации права каждого на благоприятную окружающую среду.

Параграф третий главы первой отражает *соотношение ликвидации накопленного вреда окружающей среде и иных правовых мер, направленных на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.*

Особенность отношений по ликвидации накопленного вреда окружающей среде выражается, помимо прочего, в том, что при наличии накопленного экологического вреда существует полный состав правонарушения (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона), однако при его выявлении субъект причинения вреда юридически отсутствует. Происходит разделение на лицо, причинившее вред, и лицо, обязанное этот вред ликвидировать. Более того, ликвидация накопленного вреда окружающей среде сводится не к установлению виновного лица, а к восстановлению нарушенного состояния окружающей среды. Все эти обстоятельства не позволяют рассматривать ликвидацию накопленного вреда окружающей среде частью механизма юридической ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

Сравнение с правовой мерой возмещения вреда, причиненного окружающей среде, позволяет отнести к преимуществам правового регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде

устранение экологического вреда за пределами двадцатилетнего срока исковой давности, а также направленность на устранение экологического вреда исключительно в натуральной форме.

Обосновывается наличие тесной связи ликвидации накопленного вреда окружающей среде с рекультивацией земель и обращением с отходами производства и потребления.

В главе второй **«Организационно-правовые проблемы ликвидации накопленного вреда окружающей среде»** исследуются организационно-правовые проблемы каждого этапа ликвидации накопленного экологического вреда с формулированием предложений по их устранению.

В первом параграфе главы второй *«Организационно-правовые проблемы инвентаризации накопленного вреда окружающей среде»* анализируется понятие объекта накопленного вреда окружающей среде. Констатируя несовершенство закрепленной дефиниции, утверждается отсутствие ее корреляции с порядком выявления объектов накопленного вреда окружающей среде. Обращается внимание, что в круг объектов инвентаризации не включены объекты капитального строительства, упоминаемые в легальной дефиниции объектов накопленного вреда окружающей среде. Обосновывается отсутствие единообразного понимания категории объекта накопленного вреда окружающей среде по причине введения критериев отнесения территории, расположенных на ней объектов капитального строительства к объектам накопленного вреда окружающей среде.

Предлагаемая дефиниция объекта накопленного вреда окружающей среде призвана устранить ряд существующих пробелов. В частности, установить правовую связь между институтом ликвидации накопленного вреда и институтом обязанностей собственников, арендаторов и пользователей земельных участков, а также устранить проблему ликвидации накопленного вреда окружающей среде на землях, государственная собственность на которые не разграничена.

Значительное внимание уделено сравнению действующей редакции нормы ст. 80.1 ФЗ «Об охране окружающей среды» с положениями первоначальной редакции, поскольку несовершенство формулировок последней привело к существенным сложностям как теоретического, так и практического характера.

В качестве проблемы, замедляющей темпы выявления объектов накопленного вреда окружающей среде, признается закрепление критериев отнесения территорий и расположенных на них объектов капитального строительства к объектам накопленного вреда окружающей среде, на уровне подзаконного нормативного правового акта, а также в избранной методологии описания, где ключевым способом признания территории или объекта капитального строительства объектом накопленного экологического вреда выступает отсутствие иных объектов.

Параграф второй главы второй посвящен анализу *организационно-правовых проблем учета объектов накопленного вреда окружающей среде.*

Ключевая проблема этапа учета объектов накопленного вреда окружающей среде заключается в том, что на территории Российской Федерации имеется большое количество объектов, обладающих всеми признаками накопленного вреда окружающей среде, но отсутствие данных о них в государственном реестре объектов накопленного вреда окружающей среде не позволяет инициировать проведение ликвидационных работ.

Ограниченный объем информации об объектах накопленного вреда окружающей среде, подлежащий размещению в публичном доступе, также является недостатком существующей системы учета объектов накопленного вреда окружающей среде. Данная проблема приобретает особое значение в контексте необходимости привлечения дополнительных инвестиций в сферу ликвидации накопленного экологического вреда.

Изучаются критерии, на основании которых объекты накопленного вреда окружающей среде, включенные в соответствующий государственный реестр, ранжируются по степени приоритетности их ликвидации.

В параграфе отражены критические замечания к применяемому математическому методу определения приоритетных объектов накопленного вреда окружающей среде, поскольку некоторые из них (например, критерий уровня и объема негативного воздействия объекта накопленного экологического вреда) носят условный характер и предполагают субъективную оценку при отсутствии специальных методик.

Отсутствие четкой иерархии критериев определения объектов накопленного вреда окружающей среде, вред от которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке, порождает правовую неопределенность при конкуренции критериев между собой (например, критерии расположения объекта в границах особо охраняемой природной территории и критического превышения допустимых концентраций). Отсутствие в публичном доступе информации об исходных данных и методике расчета итогового показателя, присваиваемого объекту по результатам приоритизации, также можно отнести к недостаткам рассматриваемого этапа ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

В третьем параграфе главы второй исследуются *организационно-правовые проблемы этапа ликвидации накопленного вреда окружающей среде*. Проведен анализ правоприменительной практики на примере ликвидации крупных объектов накопленного вреда окружающей среде. Рассматриваются все этапы организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде: от проведения обследования объекта накопленного вреда окружающей среде и согласования проекта ликвидации до приемки ликвидационных работ.

В первую очередь проведено отграничение обследования, реализуемого для составления проекта ликвидации накопленного экологического вреда, от обследования и оценки на этапе инвентаризации объектов накопленного вреда окружающей среде.

Ввиду существующего на практике временного разрыва между включением сведений об объекте накопленного вреда окружающей среде в

соответствующий государственный реестр и заключением государственного контракта на проведение ликвидационных работ, в течение которого характеристики объекта накопленного экологического вреда могут существенно измениться, предлагается внедрение двух механизмов, направленных на подтверждение актуальных данных о соответствующем объекте. Первый механизм предусматривает передачу функций проведения обследования объекта накопленного экологического вреда от исполнителя работ к органам государственной власти, уполномоченным на актуализацию сведений о таких объектах. В рамках второго механизма необходимо введение правила о возможности внесения изменений в заключенные государственные контракты при соблюдении определенных условий.

Особое внимание уделяется реализации требований к проектам ликвидации накопленного вреда окружающей среде, включая требование по прохождению государственной экологической экспертизы и по проверке достоверности определения сметной стоимости, с отражением предпосылок для введения новых правил (преимущественно на примере завышенных стоимостных показателей некоторых крупных проектов ликвидации накопленного вреда окружающей среде).

В результате проведенного анализа обосновываются принципы, составляющие основу ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

В главе 3 **«Правовые формы взаимодействия государства и субъектов хозяйственной деятельности при ликвидации накопленного вреда окружающей среде и при предотвращении его образования»** анализируются недостатки действующего порядка привлечения субъектов хозяйственной деятельности к ликвидации накопленного вреда окружающей среде на основе системы государственных закупок с предложением механизмов, направленных на их устранение. Особое внимание уделено исследованию нового правового механизма вывода из эксплуатации отдельных производственных объектов

Параграф первый главы третьей *«Контрактная система как основной способ взаимодействия государства и субъектов хозяйственной деятельности при ликвидации накопленного вреда окружающей среде»* посвящен детальному рассмотрению порядка реализации проектов ликвидации накопленного вреда окружающей среде лицами, привлекаемыми к выполнению работ по системе государственных закупок.

Несмотря на то, что основу контрактной системы составляют принципы обеспечения конкуренции и профессионализма заказчиков, анализ реестра государственных контрактов продемонстрировал, что одной из самых распространённых процедур отбора является закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Сделано предположение, что причина предпочтения данной формы отбора основана на стремлении привлечь к выполнению масштабных проектов исполнителей, обладающих высоким уровнем профессионализма. Но практика реализации крупных проектов ликвидации накопленного вреда окружающей среде свидетельствует о низком уровне компетенций и квалификации исполнителей, привлекаемых по процедуре закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В частности, при ликвидации вреда, накопленного от деятельности Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (БЦБК), с момента начала работ в 2013 г. сменилось 4 исполнителя. Низкий уровень профессионализма подрядчика, привлеченного к ликвидации крупных очагов экологической опасности в Нижегородской области, привел к целому ряду нарушений природоохранного законодательства, установленных вступившими в законную силу судебными актами.

Изложенное позволило положительно оценить изменения действующего законодательства, направленные на централизацию и формализацию критериев выбора единственного исполнителя.

Подвергается критике приоритет критерия финансово-экономических показателей над уровнем квалификации и производственной обеспеченности участника закупки при отборе исполнителя. В целях повышения

эффективности процедуры отбора исполнителей обосновывается необходимость введения расширенного перечня специальных квалификационных требований для проектов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, включающих обоснование научно-технического и кадрового потенциала, наличие уникальных технологий, хорошую репутацию и др.

В параграфе втором третьей главы исследуются *организационно-правовые формы взаимодействия государства и субъектов хозяйственной деятельности при ликвидации накопленного вреда окружающей среде.*

Необходимость поиска дополнительных источников инвестиций обосновывается на примере стоимости некоторых государственных контрактов ликвидации накопленного вреда окружающей среде в условиях действующей системы бюджетного финансирования данных работ.

Подчеркиваются преимущества заключения соглашений о ликвидации накопленного экологического вреда с инвесторами. Помимо решения государственно-значимой задачи за счет привлечения частных инвестиций на основе распределения рисков и объединения вкладов, механизм соглашений о ликвидации накопленного вреда окружающей среде открывает доступ к качественно новым ресурсам и методам работы, позволяя применять дорогостоящие технологии и оборудование. При этом гибкий механизм принятия решений (в противовес системе согласований по стандартной процедуре государственных закупок) может обеспечить существенное сокращение сроков реализации проектов ликвидации накопленного экологического вреда.

Несмотря на явные преимущества соглашений о ликвидации накопленного вреда окружающей среде, констатируется отсутствие правового механизма взаимодействия государства с заинтересованными лицами (инвесторами) в целях заключения таких соглашений.

Указывая на высокий экономический потенциал использования некоторых объектов накопленного вреда окружающей среде в качестве

вторичного сырья (преимущественно, шламонакопителей и хвостохранилищ), отмечается отсутствие правового регулирования, допускающего попутное извлечение прибыли в ходе реализации соглашения о ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Остается неурегулированным порядок упрощенного механизма передачи земельных участков, прошедших процедуру ликвидации накопленного экологического вреда, заинтересованному инвестору, осуществившему ликвидацию экологического накопленного вреда.

Особое внимание уделяется необходимости приоритета заключения соглашений о ликвидации накопленного вреда окружающей среде с инвестором, способным реализовать все стадии проекта ликвидации накопленного экологического вреда (от проведения инженерных изысканий до эксплуатации очищенной территории). Ключевым критерием отбора должны стать финансовые и производственные возможности инвестора для самостоятельного выполнения этих работ.

Высокий уровень инвестиционной привлекательности объектов накопленного вреда окружающей среде демонстрируется на примере развития территории БЦБК в качестве туристического центра международного уровня по проекту государственной корпорации «ВЭБ.РФ» после окончания работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

В параграфе третьем главы третьей *«Организационно-правовые формы предотвращения образования накопленного вреда окружающей среде»* проведен анализ положений Федерального закона от 30 декабря 2021 № 446-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» по двум направлениям.

В рамках первого направления исследуются перспективы введения новой системы финансирования природоохранных мероприятий за счет денежных средств, поступающих от платы за негативное воздействие на окружающую среду, от административных штрафов и от возмещения вреда, причиненного

окружающей среде. Отмечается, что основным препятствием при реализации новых правил на практике становится закрепленный принцип общего (совокупного) покрытия бюджетов, предусматривающий запрет на соотнесение расходов бюджета с определенными бюджетными доходами.

На примере системы экологических фондов, действовавших в Российской Советской Федеративной Социалистической Республике и Российской Федерации, системы Суперфонда, функционирующей в Соединенных Штатах Америки, а также фондовой системы, действующей в Китайской Народной Республике, обосновывается перспективность обособления природоохранных платежей на базе специализированного фонда на стадии их зачисления в бюджет Российской Федерации.

В рамках второго направления проведен анализ мер, направленных на предотвращение образования новых объектов накопленного экологического вреда, и предложен механизм их усовершенствования. Положительно оценивая идею создания резервного фонда в качестве способа обеспечения мероприятий по охране окружающей среды при выводе из эксплуатации (консервации или ликвидации) отдельного производственного объекта, подчеркивается необходимость распространения этих положений и на владельцев объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Обосновывается целесообразность расширения событий, наступление которых должно привести к зачислению денежных средств резервного фонда в федеральный бюджет. Наконец, в качестве меры предотвращения появления накопленного экологического вреда в будущем предлагается распространение системы повышающих коэффициентов на случаи невыполнения владельцами опасных производственных объектов и объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, плана мероприятий по предотвращению и ликвидации загрязнения окружающей среды.

### III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении изложены итоги и выводы диссертационного исследования.

Констатируется формирование в правовой системе Российской Федерации комплексного, межотраслевого правового института ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Обобщены несовершенства действующего правового регулирования отношений по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, среди которых: отсутствие нормативного закрепления единого понятия «объект накопленного вреда окружающей среде», размытость критериев, на основании которых вред окружающей среде признается в качестве накопленного, унифицированный характер наилучших доступных технологий, не учитывающих особенности расположения объектов накопленного вреда в регионах с особым режимом природопользования, и др.

Разработан механизм взаимодействия государства с заинтересованными лицами при ликвидации накопленного экологического вреда на базе государственно-частного партнерства.

Сформулированы предложения по совершенствованию действующего правового регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде. В частности, требуется внесение изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», закрепляющих ликвидацию накопленного вреда окружающей среде в качестве деятельности, предусматривающей получение лицензии на добычу полезных ископаемых из отходов недропользования в упрощенном порядке и по специальной цене. Предлагается дополнить Бюджетный кодекс Российской Федерации нормой, предусматривающей возможность отдельного учета денежных средств, поступающих от платы за негативное воздействие на окружающую среду, от административных штрафов и возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Для повышения эффективности контроля за ликвидацией накопленного вреда окружающей среде предлагается введение обязанности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по

осуществлению выезда на объект накопленного вреда окружающей среде, отбору проб и совершению иных действий, направленных на сбор доказательств восстановления нарушенного состояния окружающей среды в результате выполнения проекта по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Наконец, необходимо внесение изменений в главу VII.1. «Особенности охраны окружающей среды при эксплуатации и выводе из эксплуатации (консервации или ликвидации) отдельных производственных объектов» Федерального закона «Об охране окружающей среды». Во-первых, требуется расширение перечня случаев, наступление которых должно привести к зачислению денежных средств резервного фонда в федеральный бюджет, случаями ликвидации юридического лица, владеющего опасным производственным объектом, а также оказывающим негативное воздействие на окружающую среду объектом I и II категорий. Во-вторых, требуется введение положения о распространении правового механизма вывода из эксплуатации отдельных производственных объектов на все объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду.

#### **IV. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

**Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности и отрасли наук:**

1. Наумова В.А. Правовые проблемы финансирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2021. № 6. С. 29-34. (0,75 п.л.). EDN: WDUBBZ. Импакт-фактор 1,103 (РИНЦ).

2. Наумова В.А. Перспективы применения нового порядка формирования источников финансирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2022. № 4. С. 34-39. (0,75 п.л.). EDN: FSPOYJ. Импакт-фактор 1,103 (РИНЦ).

3. Наумова В.А. Ликвидация накопленного вреда окружающей среде и обращение с отходами производства и потребления: проблема соотношения правовых институтов // Хозяйство и право. 2023. № 3 (554). С. 82-90. (0,56 п.л.). EDN: GUTALH. Импакт-фактор 0,963 (РИНЦ).

4. Наумова В.А. Перспективы применения наилучших доступных технологий при ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2023. № 5. С. 23–26. (0,5 п.л.). EDN: NQUZZR. Импакт-фактор 1,103 (РИНЦ).