

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ НАУЧНО-
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Бабич Арсений Андреевич

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право;
аграрное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2021

Работа выполнена в федеральном государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

**Научный
руководитель**

Кичигин Николай Валерьевич,
кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник, и. о. заведующего отделом экологического и аграрного законодательства федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

**Официальные
оппоненты:**

Выпханова Галина Викторовна,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры экологического и природоресурсного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Лунева Елена Викторовна,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет».

**Ведущая
организация:**

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова».

Защита диссертации состоится 29 ноября 2021 года в 11:00 часов на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу <http://www.izak.ru>

Автореферат разослан « ____ » _____ года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



А.Е. Помазанский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность научного исследования. Государственно-частное партнерство широко применяется во многих областях экономики и социальной сфере. С помощью данного механизма государство решает для себя задачу финансирования общественно-значимых проектов, направленных на создание социальной инфраструктуры, а также получение недостающих у него опыта и технологий, которые имеются у частных партнеров.

Одной из сфер применения государственно-частного партнерства является охрана окружающей среды. Государство в последние годы предпринимает активные усилия по решению назревших экологических проблем. В частности, об этом свидетельствует увеличение расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на охрану окружающей среды. По данным Министерства финансов Российской Федерации об исполнении консолидированного бюджета, доля расходов на охрану окружающей среды с каждым годом возрастает. Так, в 2015 году затраты составляли около 0,24 % от общих расходов. В 2016 году эта цифра увеличилась до 0,27 %, в 2017 году до 0,36 %, в 2018 году до 0,43 % и в 2019 году – до 0,67 %.

Для сравнения, в 2007 году затраты на охрану окружающей среды составили 0,23 % от общих расходов, в 2008 году эта цифра уменьшилась до 0,22 %, в 2009 до 0,18 %, а в 2010 до 0,16 %. В период с 2011 по 2013 годы затраты на охрану окружающей среды составляли 0,19 % и с 2014 года стали увеличиваться, достигнув 0,25 %¹. Кроме того, реализация национального проекта «Экология» также свидетельствует о том, что государством предпринимаются активные усилия по решению существующих экологических проблем. Например, общий объем финансирования национального проекта должен составить 4 041 042,0 млн рублей, из которого расходы федерального и региональных бюджетов составят в совокупности

¹ Ежегодная информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации // URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/> (дата обращения: 13.11.2020).

834 915,7 млн рублей².

Эффективность решения экологических задач может быть увеличена за счет привлечения частного финансирования. Кроме того, привлечение частных партнеров позволит получить публичному партнеру (государству, муниципальным образованиям) соответствующие технологии, кадровые ресурсы и управленческие компетенции частного партнера, что в итоге создаст синергетический положительный эффект в природоохранной сфере.

Утилизация коммунальных и иных отходов, в том числе в лесном хозяйстве, ликвидация накопленного экологического вреда, очистка сточных вод, улучшение качества атмосферного воздуха в населенных пунктах – это лишь часть тех сфер, где вопросы финансирования, технологий и управленческих компетенций чрезвычайно важны, поэтому поиск подходящих инструментов является актуальным. Институт государственно-частного партнерства является одним из таких инструментов, и его применение позволит вносить долгосрочный положительный вклад в решение экологических проблем.

Вместе с тем действующее законодательство не содержит подходящих правовых механизмов, позволяющих эффективно использовать потенциал государственно-частного партнерства для решения таких экологических проблем, как утилизация отходов, ликвидация накопленного экологического вреда, очистка сточных вод, выбросов в атмосферный воздух и так далее. Статистика реализации проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды также не ведется. В этой связи исследование правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, выявление факторов, препятствующих его эффективному использованию, представляется чрезвычайно актуальным.

Теоретическая проработка указанных вопросов может служить основой для совершенствования законодательства в данной сфере и подготовки

² Паспорт национального проекта «Экология», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // СПС «Консультант Плюс».

конкретных предложений по применению механизмов государственно-частного партнерства при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью.

В диссертационном исследовании под понятием «государственно-частное партнерство» автором понимается помимо государственно-частного партнерства также муниципально-частное партнерство, поскольку законодательство не устанавливает какого-то существенного отличия между ними. Поэтому, как теоретическая категория, данное понятие в дальнейшем используется именно в указанном значении.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. В настоящее время комплексные работы, посвященные исследованию правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, отсутствуют. Вместе с тем представителями экологического права данный институт рассматривался с точки зрения его использования для решения тех или иных проблем в сфере охраны окружающей среды. Следует отметить работы С. А. Боголюбова, И. О. Красновой, И. А. Игнатьевой, Т. В. Петровой, М. В. Пономарева, Н. В. Кичигина, Д. О. Сивакова, Г. В. Выпхановой, К. А. Селивановой, Л. Н. Кабацкой, Е. В. Новиковой, Т. Г. Крупновой, К. Г. Дудиной, Н. Г. Жаворонковой, В. Б. Агафонова, Е. В. Луновой, С. Н. Чернова, С. В. Шабаевой, Л. Ю. Куликовской, О. А. Слепенковой.

Отсутствие комплексного исследования правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды определяет актуальность, цели, задачи и круг рассматриваемых в диссертации проблем.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с реализацией публичным и частным партнерами проектов в области охраны окружающей среды, основанных на принципах

государственно-частного партнерства.

Предметом исследования являются правовые нормы российского и зарубежного законодательства, регулирующие отношения государственно-частного партнерства, в том числе в области охраны окружающей среды, материалы правоприменительной практики, доктринальные положения в области государственно-частного партнерства и экологического права.

Цель исследования заключается в формировании научно-обоснованного подхода к совершенствованию правового регулирования отношений государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды.

Для достижения указанной цели требуется **решение следующих задач**, последовательно раскрывающих тему диссертационного исследования:

- рассмотреть основные этапы развития государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в России и за рубежом, определить его правовую природу и понятие;

- рассмотреть зарубежный опыт правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды;

- проанализировать законодательство, регулирующее государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды, в том числе в ретроспективном аспекте;

- раскрыть особенности заключения и исполнения соглашений о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды;

- выявить основные проблемы правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в России;

- разработать научно обоснованные предложения по совершенствованию правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.

Методологической основой исследования выступают как общенаучные методы познания – анализ, синтез, диалектический, статистический, сравнения и аналогии, так и частнонаучные методы – формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-юридический.

Эмпирической базой исследования послужили материалы правоприменительной практики российских судов, государственные доклады о состоянии охраны окружающей среды в России, единые информационные системы в области государственно-частного партнерства³, а также информация, опубликованная в средствах массовой информации и сети Интернет.

Правовую базу исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации, а также зарубежное законодательство.

Теоретико-правовой основой исследования явились труды российских ученых в области теории права: С. С. Алексеева, А. В. Малько, В. С. Нерсесянца, С. В. Полениной, Ю. А. Тихомирова, В. В. Лазарева, Т. Я. Хабриевой, Л. С. Явича и других.

Диссертационное исследование основано на положениях теории государственно-частного партнерства и ее отдельных аспектах, рассмотренных представителями административно-правовых и гражданско-правовых дисциплин, среди которых следует отметить работы Н. А. Игнатюк, А. В. Белицкой, В. Ф. Попондопуло, А. А. Родина, М. В. Гассий, Н. А. Шевелевой, С. А. Белова, Е. В. Гриценко, Д. А. Жмулиной, В. В. Килинкарлова, Е. В. Килинкаровой, М. В. Кустовой, С. О. Шохина, С. Р. Тимиргазина, А. Б. Дидикина, З. Э. Сулейманова, И. А. Губанова.

Для более детального изучения темы диссертационного исследования большое значение имели результаты исследований ученых-экономистов – И. В. Линева, В. А. Кабашкиной, О. М. Малахаевой, В. В. Моисеева, В. В. Ницевич, В. Ф. Ницевич, А. П. Петрова, Е. А. Шуртухиной, Д. Б. Матвеева, М. С. Айрапетян, В. Г. Варнавского, И. А. Власовой и других.

В исследовании использованы положения теории экологического и природоресурсного права, получившие отражение в трудах С. А. Боголюбова, О. Л. Дубовик, Н. В. Кичигина, В. В. Петрова, Т. В. Петровой,

³ Под единой информационной системой понимаются базы данных проектов ГЧП в России: rosinfra.ru; pprcenter.ru

Н. Г. Жаворонковой, О. И. Крассова, М. М. Бринчука, В. В. Круглова, Н. И. Хлуденевой, Г. В. Выпхановой, Е. В. Луневой.

Научная новизна исследования заключается в том, что в нем впервые сформулированы и содержательно обоснованы:

- понятие государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, его правовая природа и особенности;

- необходимость расширения перечня объектов государственно-частного партнерства, реализация которых возможна на основе института государственно-частного партнерства;

- положения об использовании различных моделей (форм) государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, а не только тех моделей, которые предусматривают строительство и (или) реконструкцию объектов недвижимого имущества;

- предложения по закреплению обязанности учета публичного интереса (цели) при реализации проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды;

- целесообразность участия в проектах государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды компаний с государственным участием на стороне частного партнера;

- необходимость повышения инвестиционной привлекательности проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды путем законодательных и договорных механизмов.

Выявлены правовые проблемы, которые препятствуют эффективной реализации проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в отношении таких объектов, как мелиоративные системы и объекты экотуризма.

На основе проведенного диссертационного исследования автором сформулированы следующие **научные положения, выносимые на защиту**:

1. Государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды следует рассматривать как сотрудничество публичных

(государственных и муниципальных) и частных субъектов, направленное на привлечение инвестиций для решения задач в области охраны окружающей среды с целью достижения экологически полезного результата (улучшение качества окружающей среды, снижение негативного воздействия на окружающую среду, возмещение вреда окружающей среде и т.д.), а также извлечения прибыли с использованием моделей государственно-частного партнерства, как предусмотренных, так и не предусмотренных действующим законодательством, обусловленных особенностями объекта государственно-частного партнерства и равноценным распределением рисков.

Особенности государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды обуславливаются целью реализации проекта государственно-частного партнерства, разнообразием моделей государственно-частного партнерства, использование которых предопределено как многокомпонентностью окружающей среды, так и необходимостью применения разнообразных инструментов и механизмов для ее охраны, спецификой объекта государственно-частного партнерства в данной сфере и особым характером распределения рисков.

2. Согласно действующему законодательству к объектам, которые напрямую направлены на охрану окружающей среды и строительство которых возможно на условиях государственно-частного партнерства, можно отнести объекты по обращению с твердыми коммунальными отходами; объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии (в части использования возобновляемых источников энергии); мелиоративные системы; объекты экотуризма; объекты по производству аквакультуры, если они возведены непосредственно для воспроизводства водных биоресурсов в целях компенсации ущерба от хозяйственной деятельности.

Охрана окружающей среды не должна ограничиваться указанными сферами и направлениями. На основе проведенного исследования, включающего изучение зарубежного опыта, сделан вывод о необходимости расширения перечня объектов государственно-частного партнерства, которые

направлены на решение задач в области охраны окружающей среды. Этот правовой институт может быть использован при ликвидации накопленного экологического вреда, обращении с отходами производства и потребления (за исключением коммунальных), в том числе в лесном хозяйстве, в целях развития возобновляемой энергетики, очистки сточных вод, охраны атмосферного воздуха, сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов.

3. Расширение перечня объектов государственно-частного партнерства не будет достаточным для эффективного использования этого механизма в целях охраны окружающей среды. В современных правовых реалиях как публичный, так и частный партнер ограничены в реализации проектов по государственно-частному партнерству, поскольку соответствующие соглашения могут быть заключены только в отношении объектов недвижимости. Вместе с тем окружающая среда является особым объектом охраны и состоит из многообразных компонентов и мероприятия, направленные на ее охрану, не всегда заключаются в строительстве объектов недвижимого имущества. В частности, ликвидация накопленного вреда на территории или акватории не всегда требует строительства объектов недвижимого имущества. Указанное законодательное ограничение не соответствует целям охраны окружающей среды, о чем также свидетельствует и зарубежный опыт. Поэтому для целей охраны окружающей среды должна быть предусмотрена возможность реализации различных моделей, определяемых непосредственно спецификой самого объекта.

4. Государственно-частное партнерство в юридической и экономической литературе характеризуется особым распределением рисков, однако действующее законодательство не устанавливает конкретные нормы, направленные на их особое распределение. Законом о государственно-частном партнерстве предусмотрена только возможность распределения риска случайной гибели и/или случайного повреждения объекта соглашения, а также закреплен принцип справедливого распределения рисков.

Партнерство в области охраны окружающей среды реализуется в публичных и частных интересах. Публичный интерес заключается в охране окружающей среды путем решения конкретной экологической задачи. Частный интерес выражается в извлечении частным партнером прибыли из такого сотрудничества. Достижение данных целей сопряжено с конкретными рисками. Для публичного партнера – риск недостижения экологически полезного результата, а для частного – риск неполучения прибыли. Предлагается распределить указанные риски таким образом, чтобы частный партнер нес риск недостижения экологически полезного результата, а публичный – риск неполучения прибыли. Это позволит эффективно реализовывать проекты в области охраны окружающей среды, поскольку достижение цели каждого партнера будет зависеть от другого, что будет стимулировать их и способствовать эффективной работе.

Условия о распределении указанных рисков предлагается закрепить в законодательстве. При этом условия о распределении таких рисков должны быть также включены в соответствующее соглашение и определяться сторонами самостоятельно с учетом особенностей конкретного объекта.

5. Действующее законодательство очень подробно регулирует вопросы, связанные с экономической составляющей проектов государственно-частного партнерства, в том числе на подзаконном уровне. Между тем реализация экологических проектов государственно-частного партнерства в силу специфики объектов соглашения, а также наличия публичного интереса обуславливает необходимость учета специфики таких объектов.

В соглашениях государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды должны определяться не только экономические, но и экологические показатели проектов. В процессе реализации таких проектов экологические показатели подлежат мониторингу и оценке, при этом достижение экологических показателей должно учитываться при оценке эффективности реализации соответствующего проекта государственно-частного партнерства.

6. Несмотря на предусмотренные в законодательстве возможности реализации некоторых проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, их реализация для частного партнера в настоящее время не является привлекательной с экономической точки зрения, поскольку действующее правовое регулирование не предоставляет частному партнеру каких-либо гарантий возврата его инвестиций и получения прибыли от участия в таком проекте, а также не содержит соответствующих механизмов, которые обеспечивали бы такие гарантии.

Подход к правовому регулированию государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды должен содержать механизмы, которые обеспечивают его инвестиционную привлекательность. При этом возможно использовать как договорные, так и законодательные механизмы. К договорным механизмам можно отнести такие соглашения о государственно-частном партнерстве, в которых публичный субъект гарантирует частному партнеру получение минимального гарантированного дохода от участия в проекте. В случае, если проект не достигает запланированных финансовых показателей, публичный партнер обязуется возместить частному партнеру соответствующую разницу. Законодательные механизмы представляют собой установленные в законодательстве гарантии возврата инвестиций частному партнеру. В частности, публичным партнером может гарантироваться рынок сбыта произведенной экологически безопасной продукции или оказания услуг. Такие механизмы (гарантии) сбыта продукции уже существуют в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (их анализ проведен в работе), которые могут быть использованы и в других сферах. Кроме того, могут быть использованы и иные гарантии, например, закрепление в законодательстве принципа «бери или плати» для объектов государственно-частного партнерства по производству электроэнергии, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии (вторичных энергоресурсов) или их обязательное подключение к оптовому рынку электроэнергии.

Практическая и теоретическая значимость исследования заключается в разработке на основании проведенного комплексного анализа предложений по совершенствованию правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды. Предложения, выносимые на защиту, могут быть использованы в нормотворческой деятельности при совершенствовании механизма правового регулирования государственно-частного партнерства, а результаты исследования могут служить отправной точкой для дальнейших исследований механизма государственно-частного партнерства для решения проблем в области охраны окружающей среды.

Практические выводы и предложения, сделанные в диссертационной работе, основаны на всестороннем правовом исследовании возможности реализации проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в Российской Федерации и могут быть применены представителями публичных органов и коммерческих организаций при проработке вопроса о реализации соответствующих проектов.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена в отделе экологического и аграрного законодательства федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», ее основные положения были обсуждены на заседаниях отдела.

Основные результаты диссертационного исследования изложены в 11 статьях, 6 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Кроме того, основные выводы и предложения докладывались на научно-практической конференции «Правовое регулирование природопользования: поиск баланса частных и публичных интересов» (2015, Санкт-Петербургский

государственный университет), в рамках работы XXI Всероссийской школы молодых ученых-юристов (2016, Республика Алтай), а также на международной научно-практической конференции «Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России» (2020, Москва).

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих 8 параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, формулируются его цель и задачи, а также методологическая и эмпирическая основы, нормативная база и теоретико-правовая основа исследования, его научная новизна, излагаются основные теоретические положения, выносимые на защиту, практическая значимость диссертационной работы, апробация результатов диссертационного исследования и структура работы.

В **первой главе «Теоретическая характеристика правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды»**, состоящей из трех параграфов, исследуется институт государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, проводится ретроспективный анализ и определяются особенности такого партнерства в области охраны окружающей среды.

Первый параграф «История государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды» посвящен исследованию становления и развития института государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.

Первые упоминания о взаимодействии бизнеса и государства относятся к эпохе Древнего Рима, когда «муниципы» практиковали передачу в управление частным лицам таких объектов античной инфраструктуры, как

почтовые станции, порты, водоводы, рынки и бани. Начиная с XXIII века, в Европе государство и бизнес начали сотрудничать на условиях концессий. Так концессии предоставлялись для освоения полезных ископаемых, добычи нефти, строительства каналов.

Далее, начиная с XVIII-XIX веков, практика взаимодействия между государством и бизнесом начинает формироваться не только в странах Европы, но и далеко за ее пределами, а объектами такого взаимодействия становятся самые разнообразные сферы. В частности, известны случаи строительства систем водоснабжения в Мексике, концессионные соглашения по добыче нефти в Персии, строительство моста в Японии, создание университета в Пенсильвании, первой медицинской школы в британских колониях.

В России сотрудничество государственного и частного капиталов началось в середине XIX столетия и до революции 1917 года являлось одним из способов привлечения иностранных и отечественных инвесторов к финансированию социально значимых проектов. Между тем, в России государство взаимодействовало с частными предпринимателями в той или иной степени с момента зарождения древнерусского государства. Сначала это была сфера торговли, затем природопользование и развитие инфраструктуры в виде строительства железных дорог. В современном понимании государственно-частное партнерство было начато именно в период крупномасштабного строительства железных дорог в дореволюционной России, которое заняло более 80 лет (1835-1917 гг.). С этого времени стало активно развиваться и законодательство в сфере государственно-частного партнерства с той оговоркой, что в то время самого понятия не существовало. Широкое развитие получила одна из форм такого сотрудничества – концессия. Во времена НЭПа концессии активно использовались государством для освоения природных ресурсов (лесные концессии, добыча биоресурсов и пр.).

Делается вывод, что привлечение частных капиталов в рассмотренные исторические периоды, как в России, так и за рубежом, было обусловлено в

первую очередь задачами государства по развитию тех или иных отраслей. Государство не всегда имело достаточное количество компетентных кадров для решения таких задач, и в большинстве отраслей у государства отсутствовал необходимый опыт и технологии. Выбор же тех или иных сфер, где государству требовался опыт и капиталы частных лиц, был обусловлен в то время, в первую очередь, экономическими, историческими и политическими предпосылками. Очевидно, что на прошлых исторических этапах, когда об охране окружающей среды в современном ее понимании речи не шло, необходимость в решении задач по ее охране у государства возникнуть не могла. Примеры сотрудничества государства и частных лиц в решении экологических задач появляются только в XX веке, когда человечество действительно осознало необходимость охраны окружающей среды. Начиная с 80-х годов прошлого столетия, такие проекты начинают реализовываться по всему миру.

Во втором параграфе «Понятие и правовая природа государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды» диссертантом выявляются основные отличительные особенности государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, дается определение и выясняется его правовая природа, а также место в механизме правовой охраны окружающей среды.

Рассмотрев существующие подходы к понятию и правовой природе государственно-частного партнерства, делается вывод, что сущность государственно-частного партнерства заключается в том, что оно является механизмом (инструментом) привлечения в экономику страны частных инвестиций для реализации социально значимых проектов, развития инфраструктуры путем осуществления сотрудничества между публичным и частным субъектом на основании соглашения о государственно-частном партнерстве. При этом природа такого соглашения является смешанной.

В свою очередь, государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды является частным случаем такого партнерства и имеет

свои особенности. В качестве отличительных признаков выступают: специальная цель, которая достигается при реализации проекта государственно-частного партнерства (решение экологической проблемы); особый объект, который не всегда является объектом недвижимого имущества; характер распределения рисков, обусловленный наличием особого публичного экологического интереса; множественность моделей, в рамках которых такое партнерство может быть реализовано.

В результате проведенного анализа общих подходов к определению государственно-частного партнерства, а также определения особенностей такого партнерства в области охраны окружающей диссертантом предложено следующее определение: государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды представляет собой сотрудничество публичных (государственных и муниципальных) и частных субъектов, направленное на привлечение инвестиций для решения задач в области охраны окружающей среды с целью достижения экологически полезного результата (улучшение качества окружающей среды, снижение негативного воздействия на окружающую среду, возмещение вреда окружающей среде и т. д.), а также извлечение прибыли с использованием моделей как предусмотренных, так и не предусмотренных действующим законодательством, обусловленных особенностями объекта государственно-частного партнерства и равноценным распределением рисков.

Определение правовой природы государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в параграфе осуществляется через механизм правовой охраны окружающей среды. Обосновывается, что государственно-частное партнерство в эколого-правовом механизме является одной из форм финансирования природоохранных мероприятий (проектов). Государственно-частное партнерство входит в институт финансирования в сфере охраны окружающей среды.

В третьем параграфе «Правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в

зарубежных странах» рассмотрены основные модели правового регулирования и формы государственно-частного партнерства в зарубежных странах, а также проанализирован ход реализации ряда конкретных проектов, направленных на охрану окружающей среды.

По результатам исследования диссертант приходит к выводу об отсутствии специального правового регулирования этих отношений за рубежом. Однако этот факт не является препятствием в использовании института государственно-частного партнерства в целях охраны окружающей среды. За рубежом реализуется большое количество экологических проектов государственно-частного партнерства, при этом используются различные правовые формы. Такой подход позволяет эффективно решать экологические задачи. По мнению диссертанта, зарубежный опыт в части открытости экологической сферы для государственно-частного партнерства можно использовать и в России, где эта сфера практически закрыта для частных партнеров.

Во **второй главе «Особенности правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды»**, состоящей из двух параграфов, проанализировано текущее правовое регулирование государственно-частного партнерства в России, а также процедура заключения и исполнения соглашений о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды.

В **первом параграфе «Правовые основы государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды»** анализируется законодательство, регулирующее государственно-частное партнерство в целом и в области охраны окружающей среды в частности. Рассматриваются нормативные правовые акты, которые регулировали данные отношения до принятия Закона о государственно-частном партнерстве, в том числе в субъектах Российской Федерации.

В результате проведенного анализа регионального законодательства, действовавшего до принятия Закона о государственно-частном партнерстве,

диссертантом показано, что многие субъекты Российской Федерации, осуществляя правовое регулирование государственно-частного партнерства, включали охрану окружающей среды в число тех сфер, в которых возможно применение механизмов государственно-частного партнерства. Между тем на федеральном уровне, в частности в Законе о концессиях, такого разнообразия не предусмотрено.

Принятый Закон о государственно-частном партнерстве определил основные понятия и принципы, субъектный состав, объекты и модели (формы) партнерства, а также регламентировал процедурные вопросы, связанные с реализацией проектов государственно-частного партнерства. Между тем, данный Закон не вообрал в себя всего многообразия объектов в области охраны окружающей среды, которые имели место в региональном законодательстве, и не привнес каких-то специальных норм права в отношении регулирования указанного направления.

Из двадцати объектов, в отношении которых возможно осуществление государственно-частного партнерства, к объектам в области охраны окружающей среды можно отнести только четыре: объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии (в части возобновляемых источников энергии); объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма (в части развития экотуризма); объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов; мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры, за исключением государственных мелиоративных систем; объекты производства сельскохозяйственной продукции (в части объектов для осуществления аквакультуры (рыбоводства), если они реализованы непосредственно для воспроизводства водных биоресурсов в целях компенсации ущерба от хозяйственной деятельности).

Сделан вывод, что унификация федерального и регионального законодательства о государственно-частном партнерстве, которая была осуществлена с принятием Закона о государственно-частном партнерстве,

имеет свои достоинства, однако существенно сократила возможные направления использования этого института в сфере охраны окружающей среды.

Отмечается, что фактически правовое регулирование государственно-частного партнерства осуществляется двумя законодательными актами: Законом о государственно-частном партнерстве и Законом о концессионных соглашениях, так как цель этих законов одинакова.

Включение в структуру работы **второго параграфа «Особенности реализации законодательства о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды»** обусловлено необходимостью исследования процедурных вопросов заключения и исполнения соглашений о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды и выявления существующих проблем.

Подробный анализ позволил сделать вывод, что в рамках действующей модели правового регулирования государственно-частного партнерства в качестве объектов в области охраны окружающей среды могут рассматриваться только три вида объектов:

- 1) объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии (в части возобновляемых источников энергии);
- 2) объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов;
- 3) объекты производства сельскохозяйственной продукции (в части объектов для осуществления аквакультуры (рыбоводства) при условии воспроизводства на них биоресурсов в целях компенсации ущерба от хозяйственной деятельности, оказывающей негативное воздействие на биоресурсы и среду их обитания.

Доказывается, что реализация таких проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, как объекты мелиоративных систем и объекты экотуризма, при существующем правовом регулировании существенно затруднено.

В параграфе делается вывод, что процедура заключения соглашения о государственно-частном партнерстве является сложной и длительной, что не всегда оправдано, особенно если публичный партнер не осуществляет софинансирование проекта государственно-частного партнерства. Если публичный партнер не участвует финансово в проекте, то частному партнеру выгоднее использовать иные формы – концессию или аренду, что и происходит на практике. Заключить концессионное соглашение или взять земельный участок в аренду для реализации соответствующего проекта гораздо быстрее и выгоднее в финансовом плане для частных партнеров.

Кроме того, диссертант приходит к выводу, что принятие решений о реализации экологических проектов государственно-частного партнерства должно быть основано не только на экономических показателях, но и на экологических. В рамках процедуры заключения соглашений о государственно-частном партнерстве проект оценивается сквозь экономическую призму, в Законе установлены многочисленные экономические критерии его оценки. При этом не оценивается тот положительный экологический эффект, который может быть достигнут при реализации экологического проекта государственно-частного партнерства. Этот показатель, по мнению диссертанта, должен стать одним из основных критериев при принятии публичным партнером решения о возможности реализации природоохранного проекта. В данном случае специфика проекта определяет особенности процедуры его реализации, что представляется вполне обоснованным.

Очевидно, что если после заключения соглашения о государственно-частном партнерстве будет выявлено, что проект не достигнет определенного экологического эффекта или эффект будет незначительным, то публичный субъект понесет убыток в виде недостижения цели, ради которой проект планировался к реализации.

В третьей главе «Основные направления совершенствования правового регулирования государственно-частного партнерства в

области охраны окружающей среды», состоящей из трех параграфов, исследуются основные проблемы правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды и даются предложения по совершенствованию правового регулирования данной сферы.

В первом параграфе «Проблемы правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды» диссертантом определяются существующие правовые проблемы в этой сфере.

Указанные проблемы диссертантом условно подразделяются на проблемы, связанные с субъектным составом государственно-частного партнерства, объектами такого партнерства, и проблемы, связанные с инвестиционной привлекательностью сферы охраны окружающей среды для частных партнеров.

В параграфе доказывается, во-первых, что действующее правовое регулирование государственно-частного партнерства не вполне обоснованно ограничивает участие ряда субъектов в соответствующих проектах на стороне частного партнера. Допуск публично-правовых компаний к участию в проектах государственно-частного партнерства позволил бы более широко использовать данный механизм для реализации проектов в сфере охраны окружающей среды.

Во-вторых, сделав перечень объектов государственно-частного партнерства закрытым, законодатель целенаправленно ограничил возможность применения механизма государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды, поскольку эта сфера не ограничивается только утилизацией отходов, альтернативной энергетикой и экотуризмом.

В-третьих, в условиях текущего правового регулирования инвестиционная привлекательность сферы охраны окружающей среды остается неудовлетворительной. В связи с чем обосновывается, что важной задачей для государства является повышение инвестиционной привлекательности объектов, которые могут быть реализованы на основе

государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды.

Во втором параграфе «Предложения по совершенствованию правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды» на основе проведенного комплексного анализа законодательства, теоретических подходов и зарубежного опыта формулируются предложения по совершенствованию правового регулирования данных правоотношений.

Анализ, проведенный в предыдущих частях диссертационного исследования, свидетельствует, что текущее правовое регулирование государственно-частного партнерства применительно к сфере охраны окружающей среды не отвечает текущим потребностям общества. Во-первых, оно является сложным по причине длительности и бюрократизированности процедур. Во-вторых, существующая модель правового регулирования является ограниченной, так как предусматривает использование механизма государственно-частного партнерства в отношении ограниченного числа объектов в области охраны окружающей среды. В-третьих, на уровне государства использование государственно-частного партнерства для решения конкретных экологических проблем только декларируется, но конкретные шаги в этой области не предпринимаются. С одной стороны, существует законодательство о государственно-частном партнерстве, а с другой – экологическое законодательство, и между ними практически полностью отсутствует продуктивная интеграция.

Субъектный состав, который может выступать на стороне частного партнера, также ограничен на законодательном уровне, что делает его использование затруднительным, но при этом существует легальный способ обхода такого ограничения, свидетельствующий об искусственности предусмотренного ограничения.

Диссертантом предлагается модель правового регулирования данных отношений, базовым элементом в которой должна быть множественность объектов государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей

среды. Переход от модели закрытого перечня объектов соглашения о государственно-частном партнерстве к открытому предоставит как публичному, так и частному партнерам очевидные преимущества.

Следующим элементом, который может быть изменен в законодательстве о государственно-частном партнерстве в рамках предлагаемого подхода к правовому регулированию, является субъектный состав. Предлагается расширить перечень субъектов, которые могут выступать на стороне частного партнера.

Диссертантом также обосновывается, что в век цифровизации экономики, когда гражданский оборот является очень динамичным, важными представляются прозрачность и скорость принятия тех или иных решений. Следовательно, срок рассмотрения и принятия решений о реализации государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды должен быть сокращен, и в основе может лежать подход, используемый в рамках Закона о концессиях.

Доказывается, что подход к правовому регулированию государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды должен иметь вариативный характер и представлять собой гибкий механизм привлечения инвестиций в развитие экологической сферы. В основе такого подхода должен лежать базовый принцип государственно-частного партнерства – обеспечение интересов публичного субъекта с одной стороны и инвестиционная привлекательность проекта для частного партнера с другой стороны. В таком случае могут быть использованы как законодательные, так и договорные механизмы, однако для применения последнего в Законе о государственно-частном партнерстве также должна быть закреплена возможность использования такого договорного механизма.

В третьем параграфе «Расширение перечня объектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды» автор рассматривает перспективные направления использования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды,

поскольку действующая модель правового регулирования не предполагает использование института государственно-частного партнерства для реализации любых экологических проектов.

Автор приходит к выводу, что институт государственно-частного партнерства может быть использован во многих направлениях охраны окружающей среды, в частности в сфере обращения с отходами производства и потребления, в том числе в лесной отрасли, при ликвидации накопленного экологического вреда, для улучшения качества атмосферного воздуха, для снижения антропогенной нагрузки на водные объекты, для сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов.

В заключении подводятся основные итоги диссертационного исследования, формулируются основные выводы, рекомендации, а также определяются перспективы дальнейшей разработки темы.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. Бабич А.А. К вопросу о плате за негативное воздействие на окружающую среду при эксплуатации объекта соглашения государственно-частного партнерства // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 7А. С. 104-111. – 0,5 п.л.

2. Бабич А.А. Законодательство о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 10А. С. 137-148. – 0,76 п.л.

3. Бабич А.А. Особенности заключения соглашения государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды и инвестиционная привлекательность экологической сферы для частных партнеров // Вестник Удмуртского государственного университета. Серия Экономика и право. Т. 29 № 6 (2019). С. 794-800. – 0,64 п.л.

4. Бабич А.А. О возможности реализации некоторых объектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды // Аграрное и земельное право. №12 (180). 2019. С. 103-106. – 0,44 п.л.

5. Бабич А.А. О понятиях и перспективных направлениях государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды // Электронное приложение к «Российскому Юридическому журналу». 2020. № 2. С. 67-75. – 0,79 п.л.

6. Бабич А.А. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в зарубежных странах //

Юридический вестник Самарского университета. 2020 Т. 6. № 2. С. 49-62. – 1,44 п.л.

Публикации в иных изданиях:

7. Бабич А.А. Возможности публично-частного партнерства для устойчивого развития регионов России // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России: Сборник материалов Международной научно-практической конференции, Москва, 19 марта 2015 г. / Сост. и отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. – М.: Изд-во МИИГАиК, 2015. С. 12-15. – 0,25 п.л.

8. Бабич А.А. Правовая природа соглашения государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды // Черные дыры в Российском законодательстве. № 4. 2019. С. 81-84. – 0,47 п.л.

9. Бабич А.А. Правовая природа государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды // Евразийский юридический журнал. №10 (137). 2019. С. 171-173. – 0,34 п.л.

10. Бабич А.А. Об эффективности ограничения деятельности участия компаний с государственным участием в проектах государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды // Хозяйство и право. 2019. № 12. С. 55-61. – 0,39 п.л.

11. Бабич А.А. Перспективы реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере обращения с отходами // Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России: монография: в 4 т. Т. 2 / отв. ред. С. Д. Могилевский, Ю. Г. Лескова, С. А. Карелина, В. Д. Рузанова, О. В. Шмалий, О. А. Золотова, О. В. Сушкова. – М.: Проспект, 2020. С. 349-359. – 0,44 п.л.