

**В диссертационный совет Д 503.001.02
ФГНИУ «Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации»**

117218, г. Москва,
ул. Большая Черемушкинская, д. 34,
тел./факс: +7 (495) 719-76-02, 719-73-02

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертационную работу

Бабича Арсения Андреевича

**«Правовое регулирование государственно-частного партнерства в
области охраны окружающей среды»,**

**представленную на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности 12.00.06 – «Земельное право; природоресурсное
право; экологическое право; аграрное право»**

Актуальность темы диссертационного исследования, выбранной А.А. Бабичем, нашла свое отражение и была доказана во введении работы. В политико-правовых документах экологической направленности признается необходимость использования потенциала государственно-частного, муниципально-частного партнерства (далее – ГЧП) в области охраны окружающей среды. Например, п. 17 Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года к базовым механизмам ее реализации относит обеспечение широкого применения ГЧП при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью. Пункт 26 указанных Основ среди источников финансирования реализации государственной политики в области

экологического развития называет внебюджетные средства, в том числе привлекаемые в рамках ГЧП. Поэтому эффективность решения экологических проблем, как и отмечает диссертант, может быть увеличена за счет привлечения финансов, технологий, кадровых ресурсов и управленческих компетенций частного партнера (стр. 4 дис., стр. 4 авторсф.).

Общая характеристика диссертации. Диссертационная работа по структуре и содержанию соответствует избранной проблематике и поставленной цели, состоящей в формировании научно-обоснованного подхода к совершенствованию правового регулирования отношений по ГЧП в сфере охраны окружающей среды (стр. 7 дис.). Определение цели и задач исследования стало основой структурирования диссертации. Она включает три примерно равных по объему глав, в которых, соответственно, рассматриваются: теоретическая характеристика (*глава 1*), особенности правового регулирования ГЧП в области охраны окружающей среды (*глава 2*) и основные направления его совершенствования (*глава 3*).

Следует признать обоснованным выделение в качестве самостоятельного вопроса исследование истории ГЧП в области охраны окружающей среды, которому посвящен *параграф 1 главы 1* диссертации. Проведенный ретроспективный анализ сотрудничества государства и частных лиц, в том числе в решении экологических задач (стр. 26-31 дис.), позволил показать становление общественного отношения по ГЧП в области охраны окружающей среды. В итоге соискатель приходит к выводу о том, что ГЧП в области охраны окружающей среды начинает развиваться, число реализуемых проектов растет повсеместно (стр. 31 дис.).

В юридической литературе имеется разнообразие определений ГЧП как в широком, так и в узком его понимании (стр. 34 дис. и далее по тексту), поэтому методологически верным следует признать первоначальное изучение научных подходов к определению юридической сущности ГЧП в области охраны окружающей среды (*параграф 2 главы 1*), правовой природы

соответствующего соглашения (стр. 43 дис., стр. 16 автореф.). Разобрав теоретические подходы к понятию ГЧП, автор выделяет отличительные признаки ГЧП в области охраны окружающей среды (стр. 44-47 дис.), формулирует его авторское определение (стр. 47 дис.) и выявляет место исследуемой системы норм в эколого-правовом механизме (стр. 51 дис.).

С целью установления наиболее оптимальных форм ГЧП в области охраны окружающей среды в зарубежных странах (*параграф 3 главы 1*), соискатель, прежде всего, исследует различные модели правового регулирования соответствующих общественных отношений (стр. 56 дис. и далее), рассматривает целый спектр экологических проектов ГЧП, реализуемых в других странах (стр. 60 дис. и далее). Бабич А.А. приходит к обоснованному выводу о возможности использования в России зарубежного опыта в части открытости экологической сферы для ГЧП (стр. 74 дис., стр. 18 автореф.).

Соответствует заявленной проблематике вторая глава диссертации, посвященная особенностям правового регулирования ГЧП в области охраны окружающей среды. В *параграфе 1 главы 2* автор планомерно переходит к анализу законодательства, регулирующего ГЧП в целом и в области охраны окружающей среды в частности, с разбивкой на два основных этапа: (1) до принятия Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации ...» (стр. 76-82 дис.) и (2) после его принятия (стр. 83 дис. и далее). Указанный подход позволил показать последствия унификации федерального и регионального законодательства о ГЧП в виде сокращения возможных направлений использования исследуемого правового инструмента в сфере охраны окружающей среды (стр. 83 дис. и далее, стр. 19-20 автореф.).

Продолжая изучение ГЧП в области охраны окружающей среды, соискатель выявляет проблемы заключения и исполнения соглашений о нем (*параграф 2 главы 2*). Доказывает, что принятие решений о реализации экологических проектов ГЧП должно быть основано не только на

экономических, но и на экологических показателях (стр. 108-109 дис., стр. 21 автореф.). Обосновывается и необходимость зеркального распределения рисков между частным и публичным партнерами (стр. 109 дис.).

В русле исследуемой проблематики находится и третья глава диссертации, посвященная направлениям совершенствования правового регулирования ГЧП в области охраны окружающей среды. Проблемы правового регулирования ГЧП в области охраны окружающей среды (*параграф 1 главы 3*) грамотно сгруппированы в (1) проблемы, связанные с субъектным составом и объектами ГЧП (стр. 113 дис.), и (2) проблемы, связанные с инвестиционной привлекательностью сферы охраны окружающей среды для частных партнеров (стр. 119 дис.). Выявленные недостатки юридической техники сопоставляются с целями, для достижения которых были приняты нормы Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации ...», при реализации проектов в области охраны окружающей среды (стр. 121 дис. и далее).

Предложения по совершенствованию правового регулирования ГЧП в области охраны окружающей среды высказываются в *параграфе 2 главы 3* диссертации. Диссертант обосновывает необходимость (1) перехода к открытой модели перечня объектов соглашения о ГЧП (стр. 132-134 дис.), (2) включения в круг субъектов, выступающих на стороне частного партнера, хозяйственных товариществ, обществ и партнерств, находящихся под контролем публично-правовых образований, а также их дочерних обществ (стр. 134-136 дис.), (3) сокращения срока рассмотрения и принятия решений о реализации ГЧП в области охраны окружающей среды (стр. 138-139 дис.), (4) вариативности характера и гибкости механизма привлечения инвестиций в развитие экологической сферы (стр. 142 дис. и далее).

Отдельный параграф посвящен исследованию перспективных направлений ГЧП в области охраны окружающей среды (*параграф 3 главы 3*). Автор убедительно показывает невозможность использования

действующей модели ГЧП для реализации любых экологических проектов (стр. 155 дис.), что предполагает расширение объектов ГЧП в области охраны окружающей среды применительно к обращению с отходами производства и потребления, ликвидации накопленного экологического вреда и иным направлениям эколого-ориентированной деятельности (стр. 156-174 дис., стр. 25 автореф.).

Достоинством диссертации является глубокий теоретический подход. Исследование проводится с учетом доктринальных учений о моделировании правовых явлений (общеправовые модели, институционально-отраслевые) (стр. 130 дис.), оценки эффективности правового регулирования (стр. 123-124 дис.), поиска справедливого баланса правовых интересов (стр. 153 дис.), эколого-правовом механизме охраны окружающей среды (стр. 50 дис.) и других концепций.

В диссертации проводятся иллюстративные сравнения фактических данных в связке с правовым регулированием. Например, показано превышение суммарной площади загрязненных земель России от накопленного вреда прошлой хозяйственной деятельности над площадью некоторых государств: Королевства Тонга, Мальдивской Республики и др. (стр. 161 дис.). Подобные творческие аналогии придают выраженную индивидуальность исследовательской работе.

Диссертация написана на основании качественного исследования межотраслевых связей экологического права, когда на первый план выходят вопросы системы эколого-правовых явлений, их внутреннего и внешнего взаимодействия. Ни в коем случае не является выходом за пределы научной специальности (хотя сам автор признает определенный выход за ее пределы – стр. 176 дис.), изучение иной отрасли права в рамках межотраслевого взаимодействия и межотраслевого взаимного влияния. В диссертации нормы гражданского права не просто исследуются в связке с экологическим правом, а на протяжении всей рукописи показывается совместное, совокупное, системное применение норм указанных отраслей права, формулируются

рекомендации законодателю по устранению существующих и недопущению новых нормативных правовых коллизий межотраслевого характера при регулировании отношений по ГЧП в области охраны окружающей среды.

Научная новизна. Результаты диссертационной работы А.А. Бабича обладают научной новизной (стр. 9-10 дис.). В диссертации выработан научно-обоснованный подход к совершенствованию правового регулирования отношений по ГЧП в сфере охраны окружающей среды. В рамках этого научного представления автор: (1) сформулировал понятие ГЧП в области охраны окружающей среды, обосновал его правовую природу, выделил особенности; (2) доказал целесообразность расширения перечня объектов ГЧП, направленных на охрану окружающей среды; (3) выявил необходимость повышения инвестиционной привлекательности проектов ГЧП в области охраны окружающей среды путем законодательных и договорных механизмов и др. Оригинальность диссертации, в частности сопряжена с тем, что исследование правового регулирования отношений по ГЧП в сфере охраны окружающей среды было осуществлено через учение об эколого-правовых рисках, о межотраслевых связях экологического права, об эколого-правовых и иных отраслевых средствах, о правовых стимулах и ограничениях и др.

Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, обладают *высокой степенью обоснованности*. Она достигается надлежащей методологической базой (стр. 8 дис.), анализом юридической литературы по теме работы (стр. 8-9 дис.), изучением и оценкой соответствующих легальных источников, обобщением судебной практики, сведениями государственных докладов о состоянии охраны окружающей среды в России, данными единых информационных систем в области ГЧП.

Достоверность положений, выносимых на защиту, подтверждается апробацией. По теме исследования соискатель имеет целый ряд научных публикаций. Результаты диссертации отражены в 11 работах, из которых 6

статей опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Теоретическая значимость исследования состоит в обоснованности выводов, вносящих вклад в учение об экономическом регулировании в области охраны окружающей среды, в научные знания об эколого-правовых рисках, в теорию правовых средств, в теорию реализации права на благоприятную окружающую среду. Результаты проведенного исследования могут быть использованы при дальнейшем совершенствовании механизма правового регулирования ГЧП.

Практическая значимость диссертационной работы определяется тем, что авторские выводы могут найти применение в правотворческой деятельности, в части разработки и установления иных моделей (форм) ГЧП, которые не предусмотрены действующим законодательством ни о ГЧП, ни о концессионных соглашениях (**стр. 178 дис.**). Диссертантом сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства, которые не разбросаны по тексту диссертации, а с учетом объема рекомендуемых нововведений оправданно помещены в самостоятельный параграф (**параграф 2 главы 3**).

Автореферат диссертации отражает основные положения диссертации.

Замечания по работе. Несмотря на имеющиеся достоинства диссертации, можно отметить некоторые моменты, требующие конкретизации:

1. Во втором положении, вносимом на защиту, к объектам ГЧП, направленным на охрану окружающей среды, диссертант относит помимо собственно таких объектов (объекты по обращению с твердыми коммунальными отходами, объекты по производству аквакультуры, если они возведены непосредственно для воспроизводства водных биоресурсов в целях компенсации ущерба от хозяйственной деятельности, объекты в области ликвидации накопленного экологического вреда, объекты в области

обращения с отходами производства и потребления (за исключением коммунальных), объекты в сфере очистки сточных вод, охраны атмосферного воздуха, сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов), еще и объекты, одновременно связанные как с охраной, так и с *использованием* природных ресурсов – (мелиоративные системы, объекты экологического туризма, объекты в области развития возобновляемой энергетики). В указанном положении, выносимом на защиту, дан единый перечень объектов ГЧП в области охраны окружающей среды, где объекты ГЧП, непосредственно связанные с охраной окружающей среды, вперемешку поименованы с объектами ГЧП по рациональному природопользованию. В тексте диссертации не проводится разграничения объектов ГЧП, непосредственно связанных с охраной окружающей среды, от объектов ГЧП по рациональному природопользованию, поэтому на публичной защите необходимо раскрыть критерии их отграничения, возможные особенности (перераспределение рисков, дополнительные гарантии инвестора и др.).

2. Рассматривая различные подходы к определению правовой природы соглашения о ГЧП (стр. 39 дис. и далее по тексту), диссертант приходит к спорному выводу о том, что «... исходя из классического деления права на частное и публичное, регулирование возникших на основании соглашения о государственно-частном партнерстве отношений может осуществляться либо диспозитивным, либо императивным методом, при этом при регулировании отношений либо императивным, либо диспозитивным методом... » (стр. 41 дис.). В настоящее время в условиях взаимодействия, взаимовлияния правовых норм разной отраслевой принадлежности и иных форм межотраслевых связей практически не осталось отношений, регулируемых исключительно диспозитивным, или исключительно императивным методом. Например, императивный метод используется и в гражданском праве (государственная регистрация юридического лица, публично-правовые гарантии прав потребителей на приобретение товаров, выполнение работ и

оказание услуг и т.д.), а элементы диспозитивности встречаются в таких публичных отраслях права, как бюджетное право (например, правила о бюджетном кредите, в основе которых лежат нормы гражданского права о договоре займа – абз. 13 ст. 6 Бюджетного кодекса РФ) налоговое право (правила ст. 66 Налогового кодекса РФ об инвестиционном налоговом кредите), уголовно-процессуальное право (досудебное соглашение о сотрудничестве – п. 61 ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса РФ) и других отраслях публичного права.

Применительно к соглашению о ГЧП задействуются оба метода правового регулирования. С одной стороны, соглашение о ГЧП строится на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности его участников. С другой стороны, в законодательстве для такого договора четко прописаны условия сделки – императивные элементы. Сам автор диссертации признает смешанный характер соглашения о ГЧП (**стр. 43 дис., стр. 16 автореф.**).

3. Нормы о ГЧП в области охраны окружающей среды определены диссертантом в качестве правового института (**стр. 3, 4, 6, 7, 11, 17, 32, 48, 52 дис.** и т.д.). Признавая систему норм о ГЧП в области охраны окружающей среды правовым институтом, автор включает ее в состав другого института: «государственно-частное партнерство входит в институт финансирования в сфере охраны окружающей среды» (**стр. 51 дис.**). Однако когда один правовой институт входит в состав другого правового института, нарушается иерархичность, субординационность структурных подразделений отрасли права. С целью соблюдения системности права наименования структурных подразделений, входящих в состав более крупных структурных подразделений, должны отличаться. Может быть, с позиции теории права совокупность норм о ГЧП в области охраны окружающей среды лучше относить к комплексному правовому образованию без привязки к наименованию конкретного структурного подразделения отрасли права.

