

«Утверждаю»

Проректор-начальник
Управления организации НИР
и подготовки научных кадров
Московского государственного университета
имени М.В.Ломоносова




/О.И. Карасев/

«11» ноября 2021г.

**Отзыв ведущей организации
«Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова»
на диссертацию Бабича Арсения Андреевича
на тему: «Правовое регулирование государственно-частного
партнерства в области охраны окружающей среды», представленную на
соискание учёной степени кандидата юридических наук
по специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное
право; экологическое право; аграрное право**

Диссертационное исследование Арсения Андреевича Бабича «Правовое регулирование государственно-частного партнерства» выполнено на актуальную тему. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство (объединяемое автором диссертационного исследования под наименованием «государственно-частное партнерство», что он специально оговаривает на с. 4 диссертации) в Российской Федерации и за рубежом является эффективным инструментом привлечения частных инвестиций в разные сферы деятельности, включая область охраны окружающей среды. Расходы на определенные природоохранные мероприятия могут оказаться не включенными в статьи расходования средств государственного бюджета. В этом случае институт государственно-частного партнерства позволяет обеспечить выполнение задач в области охраны окружающей среды посредством привлечения инвестиций юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В результате такого сотрудничества органы государственной власти и органы местного самоуправления получают возможность более полно обеспечить реализацию публичных интересов, включая экологические интересы государства и общества, сокращая использование бюджетных средств, в то время как юридические лица и

индивидуальные предприниматели получают основание извлекать из указанного сотрудничества предусмотренную прибыль.

Однако сегодня значительная часть инфраструктурных проектов, осуществляемых на условиях государственно-частного и муниципально-частного партнерства, реализуется в России, не затрагивая сферу охраны окружающей среды (тогда как эти условия широко применяются в сферах транспортной деятельности, коммунального хозяйства, здравоохранения и т.д.). Очевидно, что различные виды деятельности в области охраны окружающей среды вполне могли бы осуществляться в рамках публично-частного партнерства. С одной стороны, сущность складывающихся общественных отношений свидетельствует о такой возможности, поскольку известны области природоохранной деятельности, связанной с обеспечением реализации публичных экологических интересов, одновременно экономически привлекательные для предпринимателей: обращение с отходами, очистка отдельных водных объектов, развитие туристской инфраструктуры в границах особо охраняемых природных территорий и т. п. Часть таких областей деятельности учтена в законодательстве Российской Федерации о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве в числе объектов названного партнерства. Другая часть очевидно важных для охраны окружающей среды и значимых с точки зрения возможностей получения прибыли предпринимателями областей деятельности не может осуществляться на основании соглашения о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве по причинам существующих правовых ограничений или слишком узко сформулированных условий для осуществления такого партнерства в действующем законодательстве. Такие ситуации свидетельствуют о недостаточной гибкости правового регулирования в области публично-частного партнерства, его обособленности от отраслевых правовых проблем. Тем самым возможности решения широкого спектра задач по своевременному и действенному преодолению тех или иных проявлений экологического кризиса посредством заключения соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве в настоящее время оказались ограничены.

В связи с этим исследование правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды является актуальным и востребованным. Комплексные исследования по данной теме в науке экологического права до сих пор отсутствовали. Диссертационное исследование А.А. Бабича представляет научный интерес, так как позволяет установить причины, по которым государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды не используется в Российской Федерации широко и активно. В этих целях автор оценивает реальные и потенциальные интересы как публичных, так и частных партнеров в заключении соглашений о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве, прорабатывает подходы к совершенствованию правового регулирования в рассматриваемой сфере.

В диссертационном исследовании применены формально-юридический, сравнительно-правовой и историко-юридический методы исследования.

Диссертация А.А. Бабича состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка. Структурные элементы диссертации взаимосвязаны между собой, обеспечивают полное раскрытие темы диссертационного исследования.

Во введении автором обосновывается актуальность темы исследования, степень ее научной разработанности, устанавливаются объект, предмет, цель и задачи исследования, его методологическая, эмпирическая основа и нормативная база, теоретико-правовая основа, научная новизна, научные положения, выносимые на защиту, практическая значимость диссертации, апробация результатов исследования и структура работы.

В главе 1 «Теоретическая характеристика правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды» А.А. Бабичем подробно исследованы понятие и правовая природа государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды (с. 32–54). В этой части диссертации автор констатирует разнообразие подходов к определению государственно-частного партнерства в доктрине, анализирует законодательное определение этого понятия. На основе большого числа источников литературы и нормативно-правового материала автор сформулировал собственное определение государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, что представляет интерес для развития науки экологического права в данном направлении. А.А. Бабич обоснованно выделяет данный вид государственно-частного партнерства в самостоятельный и специфический вид, показывая его особенности, среди которых признание смешанной правовой природы соглашения о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды (с. 43), решение специфической задачи – охраны окружающей среды (с. 45), объект сотрудничества, который не всегда должен быть обусловлен созданием или реконструкцией недвижимого имущества (с. 46), особый характер распределения рисков (с. 46) и др.

Изучено состояние правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в зарубежных странах (с. 55–75). Автор обратился к опыту большого количества стран, где практикуется создание публично-частных партнерств в сфере охраны окружающей среды (Канады, США, Японии, Австралии, Греции, Бразилии, Индии и множества других), изучил зарубежную научную литературу по теме. Большой интерес для науки экологического права представляет сделанный автором обзор наиболее крупных проектов в области охраны окружающей среды, осуществленных на условиях государственно-частного партнерства и концессий (с. 60–70). Обширную информацию из зарубежных источников А.А. Бабич систематизирует, используя выделение моделей правового регулирования и формы государственно-частного партнерства в разных странах и соответствующим образом классифицируя страны

с различиями в подходах к правовому регулированию государственно-частного партнерства (с. 56–60).

В главе 1 также приведен обширный материал по истории государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды как российского государства, так и иных стран.

В главе 2 «Особенности правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды» А.А. Бабич остановился на рассмотрении правовых основ государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды (с. 76–90) и выделении особенностей реализации законодательства о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды (с. 91–110). Диссертация в этой части посвящена решению задачи ограничения тех проектов, которые осуществляются на основании государственно-частного партнерства, которые могут квалифицироваться как проекты в области охраны окружающей среды. В частности, А.А. Бабичем на основе анализа Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» составлен перечень объектов соглашения о партнерстве в области охраны окружающей среды (с. 83–89). Значимой с точки зрения анализа развития эколого-правового регулирования является проведенная А.А. Бабичем систематизация региональных законов, в которых до издания федерального закона предусматривалось государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды (с. 80–83).

Автор критикует исключение в законодательстве участия на стороне частного партнера юридических лиц, создаваемых Российской Федерацией, и некоторых иных юридических лиц, приводя свои доводы (с. 91–92, 113–119), привлекая для обоснования данные из практики других стран (с. 68–69).

Также А.А. Бабич исследует правовую сущность контроля за исполнением условий соглашения частным партнером (с. 104–106). На основе проведенного исследования автором сделан вывод о необходимости зеркального распределения рисков партнеров в соглашении о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды, который сформулирован в выводе 4 выносимом на защиту (с. 12–13, 109–110).

В главе 3 «Основные направления совершенствования правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды» рассмотрены проблемы правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды (с. 111–127) и сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды (с. 128–154). Особое внимание при этом А.А. Бабич уделил вопросу о расширении перечня объектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, рассмотрены перспективные объекты

соглашения о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды (с. 155–175). Значимым для реализации проектов в области охраны окружающей среды выступает обоснование выдвигаемого автором предложения об использовании различных моделей (форм) государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды и не ограничиваться моделью, объектом которой является строительство и (или) реконструкция объектов недвижимого имущества (с. 146, 149, 153 и др.).

В заключении диссертационной работы автором подводятся итоги исследования, а также расставлены акценты на наиболее важных тезисах и научных положениях.

Раскрытие темы работы обеспечивается анализом значительного количества теоретических источников, практических примеров и реальных проектов, основанных на публично-частном партнерстве, как в России, так и за рубежом. Выводы в работе неоднократно подтверждаются статистическими данными.

Выводы, выносимые на защиту, нашли полное отражение в тексте диссертационного исследования. Сформулированная цель исследования и решение поставленных для ее достижения задач позволили автору получить новые результаты и выводы, являющиеся значимыми для экологического права и обладающие научной новизной. В частности, научной новизной обладает ряд предложений и выводов автора: в части определения особенностей и формулирования на их основе понятия государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды (с. 10–11, 44 – 48), установления особого распределения рисков партнеров при реализации проектов в области охраны окружающей среды (с. 12–13, 109–110), выделения на основе списка объектов соглашения о государственно-частном партнерстве объектов, обособляемых и значимых с точки зрения охраны окружающей среды (с. 11–12, 83–89), признания необходимости учета показателей, связанных с оценкой состояния окружающей среды и ее компонентов, при заключении соглашения о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды (с. 13, 46–47, 61, 138–140).

Практической значимостью обладают предложения автора по повышению инвестиционной привлекательности проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды путем законодательных и договорных механизмов (с. 142 – 152), расширению числа лиц, выступающих на стороне частного партнера в соглашении о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды (с. 91–92, 113–119).

Обозначенные диссертантом цели и задачи соответствуют предмету исследования, при этом методология и объем работы, ее структура, теоретическая и эмпирическая база исследования не вызывают сомнений и позволяют сделать вывод, что на защиту представлено комплексное завершённое самостоятельное научное исследование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.

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 (по специальности 12.00.06).

Отдельные положения и выводы диссертационного исследования А.А. Бабича вызывают вопросы и замечания.

1. В выводе 1, выносимом автором на защиту, при определении государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды допущено использование «моделей государственно-частного партнерства как предусмотренных, так и не предусмотренных действующим законодательством» (с. 10). Вместе с тем в диссертационном исследовании автор делает вывод о смешанной правовой природе соглашения о государственно-частном партнерстве («поскольку имеет публичные элементы», с. 43), что исключает, как представляется, возможность расширения числа таких моделей за счет не предусмотренных законодательством. Идея автора в этой части нуждается в некотором пояснении.

2. А.А. Бабич использует в выводах, выносимых на защиту, и в тексте диссертационного исследования такие оставшиеся без определения автора и не соотношенные между собой понятия, как «проекты государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды» (с. 6, 10), «проекты, непосредственно направленные на охрану окружающей среды» (с. 73), «экологические проекты» (с. 13), «экологические ГЧП-проекты» (с. 45), «экологически полезный результат» (это понятие раскрывается автором лишь путем изложения разных по содержанию примерных открытых перечней на с. 10, 13, 45–46, 47–48), «экологический эффект» (с. 108, 109, 141) и «положительный экологический эффект» (с. 63, 108), «экологическая сфера» (с. 119, 143), «экологическое законодательство» (с. 128). Понятийный аппарат в определенной части не соответствует закрепленному в законодательстве: неоднократно применяется термин «накопленный экологический ущерб / вред» (с. 152, 160, 161, 167) вместо закрепленного в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» термина «накопленный вред окружающей среде».

3. Из вывода 2, выносимого автором на защиту, и текста диссертации следует, что использование возобновляемых источников энергии относится автором к деятельности в области охраны окружающей среды (с. 11, 95, 148 и др.). Однако это утверждение нуждается, по меньшей мере, в специальном рассмотрении и обосновании, так как известно, что использование возобновляемых источников энергии объективно связано с нарушением состояния окружающей среды. Причем изменения в окружающей среде наблюдаются при использовании традиционных (например, нарушение природных ландшафтов при строительстве гидроэлектростанций) и нетрадиционных (например, перекрытие воздушных

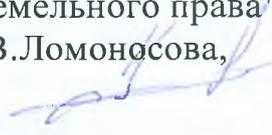
потоков и гибель птиц при использовании энергии ветра) возобновляемых источников энергии. Кроме того, на с. 148, 151–152 изложены предложения по стимулированию использования возобновляемых источников энергии, но не проанализированы уже существующие правовые нормы, стимулирующие получение энергии от таких источников, содержащиеся в ст. 21, 23¹, 24, 32, 41 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

Высказанные замечания, в том числе дискуссионного характера, не умаляют ценности проведенного А.А. Бабичем научного исследования и не влияют на общую положительную оценку представленной диссертации.

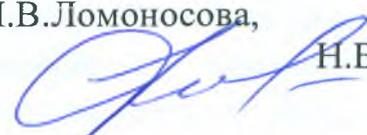
Диссертационная работа Арсения Андреевича Бабича «Правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды», соответствует требованиям пунктов 9–14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, предъявляемым к кандидатским диссертациям, а её автор – Арсений Андреевич Бабич заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право.

Отзыв подготовлен доктором юридических наук, профессором кафедры экологического и земельного права Инной Анатольевной Игнатъевой, обсужден и утвержден на заседании кафедры экологического и земельного права юридического факультета федерального государственного образовательного учреждения высшего образования «Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова» 21 октября 2021 года, протокол № 172.

Заведующий кафедрой экологического и земельного права,
юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова,
профессор, член-корреспондент РАО

 А.К. Голиченков

Заместитель декана
юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор

 Н.В. Козлова

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

Адрес: 119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, адрес электронной почты: info@rector.msu.ru; office@law.msu.ru Телефон: +7 (495) 939-10-00; +7 (495) 939-29-03. Web-сайт: www.msu.ru



Голиченков А.К.
Козлова Н.В.
Султанов