

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**

Специальность:

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

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
кандидат юридических наук
Кичигин Николай Валерьевич

Москва – 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Теоретическая характеристика правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды..	17
§ 1. История государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.....	17
§2. Понятие и правовая природа государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.....	32
§3. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в зарубежных странах.....	55
Глава 2. Особенности правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды	76
§1. Правовые основы государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.....	76
§2. Особенности реализации законодательства о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды.....	91
Глава 3. Основные направления совершенствования правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.....	111
§1. Проблемы правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.....	111
§2. Предложения по совершенствованию правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды..	128
§3. Расширение перечня объектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.....	155
Заключение.....	176
Библиографический список.....	179

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. На протяжении многих лет в России шли дискуссии, касающиеся внедрения в российскую экономику такого механизма как государственно-частное партнерство с целью привлечения частных инвестиций в те сферы деятельности, которые обычно полностью финансировались государством и находились в сфере его ответственности. Частично такой механизм уже использовался в России в дореволюционный и послереволюционный период в виде концессий, однако получил новый виток развития в XXI веке.

Интерес к этому виду сотрудничества имелся как со стороны бизнеса, так и со стороны самого государства. В социуме назрела потребность в правовом регулировании таких отношений. Возникла ситуация, требующая права (правового решения), которую С. С. Алексеев называл «правовой ситуацией»¹. Катализатором правотворческого процесса послужило и то обстоятельство, что в отсутствие правового регулирования государство не может вступать в отношения с иными субъектами в форме, которая не предусмотрена законом, и необходимость постановки этого института на правовые рельсы была очевидна.

Субъекты Российской Федерации, учитывая отсутствие федерального законодательства о государственно-частном партнерстве, принимали собственные нормативные правовые акты и на их основе заключали соответствующие соглашения и реализовывали проекты в различных сферах. При этом каждый регион по-разному подходил к оценке того, каким должно быть правовое регулирование государственно-частного партнерства.

Наконец, в 2016 году вступил в силу Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о государственно-частном партнерстве, Закон), который определил основы правового регулирования отношений в связи с заключением соглашений о государственно-

¹ Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 256.

частном партнерстве, а также закрепил перечень объектов, в отношении которых возможно осуществлять сотрудничество в форме государственно-частного партнерства. Среди таких объектов есть и те, строительство которых направлено на охрану окружающей среды. Наряду с принятым Законом продолжает действовать и Федеральный закон «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессионных соглашениях), цель которого схожа с целью Закона о государственно-частном партнерстве. Таким образом, на сегодняшний день в России государственно-частное партнерство, по сути, регулируется двумя законодательными актами.

Следует сделать оговорку, касающуюся использования термина «государственно-частное партнерство» в настоящем исследовании. Под этим термином автором понимается как государственно-частное, так и муниципально-частное партнерство, однако для удобства изложения используется только понятие «государственно-частное партнерство».

Государственно-частное партнерство, его применение и развитие являются актуальным трендом практически во всех областях жизнедеятельности общества: начиная от строительства дорог и заканчивая объектами здравоохранения². 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 есть у частных партнеров.

Одной из сфер применения государственно-частного партнерства является охрана окружающей среды. В научной среде звучат предложения о необходимости использования данного института для решения экологических

² См.: Куракин А. В., Полукаров А. В., Смирнова В. В., Милюевская Е. Б. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения // Административное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 234-247. Лайченкова Н. Н., Нефедова С. А. Проблемы становления института государственно-частного партнерства в системе здравоохранения Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 1. С. 118-125. Романова В. В. Государственно-частное партнерство в строительстве и модернизации энергетической инфраструктуры: понятие, проблемы правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 41-43. Дидикин А. Б. О реализации проектов государственно-частного партнерства в сферах науки, образования и промышленности // Юрист. 2019. № 1. С. 39-45. Сулейманов З. Э. Проблемы развития государственно-частного партнерства в таможенно-логистической сфере // Таможенное дело. 2018. № 4. С. 19-21. Погодина И. В. К вопросу о формировании государственно-частного партнерства «таможня – бизнес» // Юрист. 2016. № 3. С. 43-46.

проблем³, которых на сегодняшний день достаточно. Государством в последние годы предпринимаются активные усилия по их решению. 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 %, в 2019 году - до 0,67 % и в 2020 году – до 0,72 %. 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 затраты стали увеличиваться, достигнув 0,25 %⁴. 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 834 915,7 млн рублей⁵.

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

³ Кабацкая Л. Н. Право юридических лиц на ликвидацию накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2018. № 2. С. 11-15. «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «Консультант плюс»; Игнатьева И. А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 164-177. Селиванова К. А. Государственно-частное партнерство в реализации эколого-правового механизма в сельском хозяйстве // Право и экономика. 2016. № 4. С. 34-40.

⁴ Ежегодная информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации // URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/> (дата обращения: 13.11.2020).

⁵ 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».

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, выбросы 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 и выявление факторов, препятствующих его эффективному использованию, представляются чрезвычайно актуальными.

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

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. Так следует отметить работы С. А. Боголюбова, И. О. Красновой, И. А. Игнатъевой, 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. Луневой, С. Н. Чернова, С. В. Шабаетовой, 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 и основанные на принципах государственно-частного партнерства.

Предметом исследования являются нормы российского и зарубежного права, регулирующие отношения в сфере государственно-частного партнерства, в том числе в области охраны окружающей среды, материалы правоприменительной практики, доктринальные положения экологического права, публикации ученых, посвященные исследуемой проблематике.

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

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

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

- рассмотреть зарубежный опыт правового регулирования государственно-

частного партнерства в области охраны окружающей среды;

- провести анализ законодательства, регулирующего 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 – анализа, синтеза, диалектический, статистический, сравнений и аналогий, 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 партнерства⁶, 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,

⁶ Под единой информационной системой понимается базы данных проектов ГЧП в России: gosinfra.ru; rppcenter.ru.

среди которых следует отметить работы Н. А. Игнатюк⁷, А. В. Белицкой⁸, В. Ф. Попондопуло⁹, А. А. Родина, М. В. Гассий¹⁰, Н. А. Шевелевой, С. А. Белова, Е. В. Гриценко, Д. А. Жмулиной, В. В. Килинкарлова, Е. В. Килинкаровой, М. В. Кустовой, С. О. Шохина¹¹, С. Р. Тимиргазина¹², А. Б. Дидикина¹³, З. Э. Сулейманова, И. А. Губанова.

В исследовании использованы положения теории экологического и природоресурсного права, носящие более специальный характер, получившие отражение в трудах С. А. Боголюбова, О. Л. Дубовик, Н. В. Кичигина, В. В. Петрова, Т. В. Петровой, Н. Г. Жаворонковой, О. И. Крассова, М. М. Бринчука, В. В. Круглова, Н. И. Хлуденевой, Г. В. Выпхановой, Е. В. Луневой.

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.

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, направленных на охрану окружающей среды;
- положения об использовании различных моделей (форм) государственно-

⁷ Игнатюк Н. А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации. М., 2009.

⁸ Белицкая А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: Монография. М.: Статут, 2012.

⁹ Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / Под общ. ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. М., 2015. Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: герм. и рос. опыт: коллективная моногр./ Под. ред. Е. Гриценко и др. М.: Инфотропик Медиа, 2014. 456 с.

¹⁰ Гассий М. В. Реализация проектов ГЧП в сфере водоснабжения и водоотведения: критерии успеха и факторы риска // Юрист. 2016. № 24. С. 41-46.

¹¹ Шохин С. О. Государственно-частное партнерство: проблемы правового обеспечения // Юрист. 2018. № 2. С. 4-10.

¹² Тимиргазин С. Р. Предмет и пределы нормативно-правового регулирования отношений в сфере государственно-частного партнерства // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 8. С. 55-58.

¹³ Дидикин А. Б. О реализации проектов государственно-частного партнерства в сферах науки, образования и промышленности // Юрист. 2019. № 1. С. 39-45.

частного партнерства в области охраны окружающей среды, а не только тех моделей, объектом которых является строительство и (или) реконструкция объектов недвижимого имущества;

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

- отсутствия необходимости в запрете на участие 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 экологического туризма.

На основе исследования, проведенного автором в рамках настоящей диссертационной работы, 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 predeterminedено 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, реализация которых напрямую направлена 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 экологического туризма; 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 правовой 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 окружающей среде 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 использования различных моделей такого партнерства, в том числе не предусматривающих обязательное строительство недвижимого имущества и 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. Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о государственно-частном партнерстве) предусмотрена только возможность распределения риска случайной гибели и/или случайного повреждения объекта соглашения, а также закреплён принцип справедливого распределения рисков, что недостаточно для достижения баланса интересов сторон. В связи с чем в законодательстве предлагается закрепить необходимость распределения базисных рисков сторон при реализации экологических проектов.

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 основных рисков предлагается закрепить в законодательстве с правом сторон корректировать их в соглашении 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 экологического публичного интереса.

В соглашениях государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды должны определяться не только экономические, но и экологические показатели проектов (процент переработки отходов, степень очистки сбросов и выбросов, площадь ликвидированного накопленного экологического вреда и пр.). 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 анализа предложений по совершенствованию правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды. Научные положения,

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 научных исследований механизма государственно-частного партнерства для решения проблем в области охраны окружающей среды.

Практические выводы и предложения, сделанные в диссертационной работе, основаны на 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.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

§1. История государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды

Прежде чем переходить к характеристике государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, следует рассмотреть развитие указанного института. Представляется, что обращение к историческому опыту позволит всесторонне подойти к оценке данного явления и решить поставленные исследованием задачи. В силу того, что сотрудничество публичных и частных субъектов именно в области охраны окружающей среды – явление достаточно новое, рассмотрение исторических примеров в иных областях хозяйствования также необходимо, чтобы понять природу этого явления с учетом исторического контекста. Также это предопределено логикой и предметом исследования: от общего к частному.

Возникновение государственно-частного партнерства в современном его понимании или период начала сотрудничества государства и предпринимательства подавляющее большинство исследователей по экономике и юриспруденции связывают со средними веками в Европе, поскольку именно в этот исторический период на территории современной Европы фиксировались первые примеры такого партнерства.

Так, говоря об истоках взаимодействия государства и бизнеса, И. В. Линев приводит пример их инвестиционного сотрудничества, датируемый 1552 годом, когда во Франции состоялась постройка канала по концессионному принципу. Также автор указывает на формирование на рубеже XVIII-XIX веков в Великобритании дорожно-строительных трастов, которые ремонтировали дороги и возводили мосты, возвращая вложенные средства путем взимания платы за

проезд¹⁴.

По данным В. Д. Матвеева, первым в истории был проект государственно-частного партнерства, санкционированный королем Генрихом II, когда в 1554 г. инженер Адам де Крапон в долине Кро у города Салон де Прованс построил канал, который до сих пор носит его имя¹⁵. Период широкомасштабного применения концессий во Франции приходится на вторую половину XIX века, когда государство активно привлекало частные капиталы в коммунальную сферу. Например, в 1882 г. был заключен 15-летний контракт с братьями Перрье на поставку воды в город, заложивший традицию использования концессионных механизмов в коммунальной отрасли¹⁶.

Другие исследователи отмечают, что в истории можно найти примеры, которые косвенно свидетельствуют о более раннем происхождении механизмов государственно-частного партнерства. Так, ссылаясь на историка и философа Страбона, который фиксировал события при императоре Августе, исследователи указывают, что он в своих трудах упоминал о платной дороге «Литл – Сан-Бернар», которая была построена на основе концессионного соглашения с Римской империей. По мнению исследователей, частные предприниматели финансировали строительство дороги, а затем эксплуатировали ее, поддерживая в надлежащем состоянии, и взимали плату за пользование ею¹⁷.

К. Н. Темникова во введении к книге Кабашкина и Малахеевой указывает, что первое упоминание о государственно-частном партнерстве относится к эпохе Древнего Рима, когда «муниципы» практиковали передачу в управление частным лицам таких объектов античной инфраструктуры, как почтовые станции, порты, водоводы, рынки и бани. В области недропользования, по ее мнению, концессионная практика начала формироваться в Европе в XIII веке, когда в

¹⁴ Линев И. В. Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации: Монография. М.: ИПК госслужбы, 2011. – С. 5-6.

¹⁵ Матвеев Д. Б. Государственно-частное партнерство. Зарубежный и российский опыт. СПб.: Наука, 2007. С. 57-58.

¹⁶ Маховикова Г. А., Ефимова Н. Ф. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии. С.-Пб.: Изд-во СПбГЭУ, 2013. С. 45.

¹⁷ Особенков О. М., Щегорцов М. В. Альянс государства и капитала: Монография. М.: ОАО «Типография «Новости», 2011. С. 18.

Испании была предоставлена первая концессия по освоению полезных ископаемых в 1256 году. В свою очередь, концессия по добыче нефти в медицинских целях впервые была предоставлена в Италии в районе Миано де Медизано в 1400 году¹⁸.

С XVIII-XIX веков практика сотрудничества между государством и частным бизнесом начинает формироваться в других странах Европы и мира.

В Австралии, например, опыт государственно-частного партнерства начинается со строительства первой железной дороги от Мельбурна до пункта Маунт Александр в 1852 г., при организации которого Правительство предоставило гранты и гарантии для инвесторов. По другим данным, взаимодействие между частным и публичным сектором возникло в XVIII-XIX веках¹⁹. Между тем большинство австралийских исследователей связывают развитие государственно-частного партнерства с 80-ми годами прошлого столетия, когда в 1985 году начались консультации с частными инвесторами по вопросу строительства туннеля Сидней – Харбор²⁰.

Привлечение частного сектора в Австрии для совместной реализации проектов началось в XIX веке. Так, согласно исследованию В. Е. Сазонова, некоторая часть железных дорог в Австрии была построена с привлечением частного капитала. Например, в 1874 году между Австрией и частным консорциумом было заключено концессионное соглашение на строительство, финансирование и эксплуатацию участка железной дороги между коммунами Штайнах и Рид, которая получила название Железная дорога кронпринца Рудольфа²¹.

¹⁸ Кабашкин В. А. Малахаева О. М. Государственно-частное партнерство в Великобритании и Ирландии. Серия: «Мировая экономика. Современное взаимодействие власти и бизнеса». М.: ООО «МИЦ», 2010. - С. 6.

¹⁹ A. Taseka Overview of Public Private Partnership in Australia: Financing, Regulation, Auditing and Proposed Improvements. The Journal of Contemporary Issues in Business and Government 2008 Volume 14, Number 2, pp. 77-90. http://www.finance.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/Government_Procurement/Publications/Professional_Papers_and_Presentations/Overview%20of%20Public%20Private%20Partnerships%20in%20Australia%20-%20Financing,%20Regulation,%20Auditing%20and%20Proposed%20Improvements.pdf?n=2600

²⁰ D. Gzerwinski, R. Richard Geddes. Policy issues in U.S. Transportation Public-Private Partnerships: Lessons from Australia.//July 2010. МТИ. P.13 http://transweb.sjsu.edu/MTIportal/research/publications/documents/2807_09-15.pdf

²¹ Сазонов В. Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты. Москва: Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов, 2012. С. 94-95.

Исследователи приводят пример государственно-частного партнерства в Мексике, датированный 1720-ми годами. В эти годы население города Керетаро, которое страдало от недостатка воды, обратилось к властям с просьбой о строительстве системы водоснабжения. В 1726 году для запуска водопровода дон Хун Антонио де Уррутия и Арана, маркиз Вилья-дель-Вильяр де Агила, внес 67 % от стоимости строительства, а 33 % было собрано за счет местного населения и городского бюджета²².

В странах Азии первым опытом взаимодействия государства и бизнеса было предоставление концессии в нефтяной отрасли в 1901 году в Персии (концессия Д'Арси). Открытие месторождений нефти в рамках указанной концессии привело к возникновению в 1909 году компании Anglo-Persian Oil Company, позднее переименованной во всемирно известную British Petroleum²³.

Государственно-частное партнерство имеет длинную историю и в Соединенных Штатах Америки. Принцип, согласно которому правительство и политические лидеры должны использовать и поддерживать частный бизнес для того, чтобы развивать научный прогресс и инновации в интересах общества, был установлен в то же время, когда приняли Конституцию Соединенных Штатов Америки. Первый пример государственно-частного партнерства в США датирован 1742 годом, когда Бенджамин Франклин учредил Американское философское общество в Филадельфии, которое совместно с Палатой представителей Пенсильвании спонсировало создание Университета Пенсильвании, первой медицинской школы в британских колониях²⁴.

В Японии, по данным японских исследователей, история государственно-частного партнерства берет начало с XVIII века, когда в Осаке был построен мост Ёдоябаши, что является примером сотрудничества государства и частного сектора в области развития инфраструктуры. Другим примером государственно-частного

²² Сазонов В. Е. Указ. соч. С. 101-102.

²³ Кабашкин В. А., Погуляева И. А. Развитие государственно-частного партнерства в странах Азии. Серия: «Мировая экономика. Современное взаимодействие власти и бизнеса». М.: ООО «МИЦ», 2010. С. 11.

²⁴ The Global Innovation Index 2012. Stronger Innovation Linkages for Global Growth. LOUIS WITTERS, REVITAL MAROM, and KURT STEINERT, Alcatel-Lucent. The Role of Public-Private Partnerships in Driving Innovation. P. 81. http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2012-chapter2.pdf

партнерства исследователи называют приватизацию металлургического завода в Яхате²⁵.

Однако, как и в отечественной литературе, среди японских исследователей также нет однозначного подхода в вопросе возникновения сотрудничества государства и бизнеса в их государстве. Так представители Киотского университета отмечают, что привлечение частного капитала для государственного инвестирования не является чем-то новым. Первой моделью предоставления государственных услуг с привлечением частного финансирования, по их данным, было создание в 1913 году совместного предприятия, названного «третий сектор». Это была судоходная компания, которая отвечала за транспортное сообщение между главным островом Японии и островом Садо, учрежденная префектурой Ниигата и тремя частными судоходными компаниями²⁶.

В России, по мнению некоторых исследователей, сотрудничество государственного и частного капиталов началось лишь в середине XIX столетия и до революции 1917 года являлось одним из способов привлечения иностранных и отечественных инвесторов к финансированию социально значимых проектов²⁷.

Между тем в России государство взаимодействовало с частными предпринимателями в той или иной степени с момента зарождения древнерусского государства. Не случайно, как указывают исследователи по истории российского предпринимательства, американский историк Р. Пайпс считал, что Киевская Русь представляла собой «торговую организацию», «торговое предприятие»²⁸. Торговля, преимущественно внешняя, в древнерусском государстве, а также эксплуатация лесных ресурсов являлись основными и значительными источниками материальных богатств и осуществлялись под

²⁵ Nemoto Y. Creating public sector capacity in Japan/ Toyo University PPP Graduate School// http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2012/ppp/ppp_days/Day2/Nemoto.pdf. 16 p/- P.3

²⁶ Masamitsu Onishi, Kiyoshi Kobayashi. Current status and perspective of private finance in Japan P.67 “Taking stock of PPP and PFI Around the World 126 p. URL: <http://www.accaglobal.com/content/dam/acca/global/PDF-technical/public-sector/tr-126-001.pdf>

²⁷ Особенков О. М., Щегорцов М. В. Альянс государства и капитала: Монография. М.: ОАО «Типография «Новости», 2011. С. 21.

²⁸ Динес В. А., Ткачев В. И. История предпринимательства в России IX-начало XX века; М-во образования и науки Рос. Федерации, Саратов. гос. соц.-экон. ун-т. - Саратов: Саратовский государственный социально-экономический университет, 2011. С. 41.

контролем великого князя и его двора. Государство этого периода имеет военно-торговый характер, так как возникает необходимость в вооруженной защите торговых городов и дорог от внешних врагов. Кроме того, требовалась политическая сила, которая могла бы представлять общие экономические интересы в других странах, в частности Византии. Аналогичный характер взаимоотношений был и во Владимирском (Московском) княжестве, где вся предпринимательская деятельность была подчинена воле князя и зависела от нее²⁹.

Некоторые исследователи в сферу отношений власти и бизнеса включают так называемую систему кормлений, а также систему откупов³⁰. Протекционистская политика государства, установление высоких пошлин на импортные товары в литературе также отмечаются как сотрудничество бизнеса и государства³¹. Между тем кормление нельзя отнести к форме сотрудничества власти и бизнеса, поскольку обширный исторический материал свидетельствует, что кормление было связано со службой на государство³².

Систему откупов, напротив, многие авторы называют прообразом концессий в современном понимании этого слова³³, поэтому ее можно условно назвать сотрудничеством государства и бизнеса.

В средние века московские власти рассматривали купцов как государевых слуг, внешняя торговля также находилась под пристальным вниманием московского правительства. Государство было заинтересовано в привлечении иностранных купцов в страну. По свидетельству современников, только в Москве

²⁹ Там же. С. 78.

³⁰ Белицкая А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: Монография. М.: Статут, 2012. С. 15. Маховикова Г. А., Ефимова Н. Ф. Указ. соч. С. 47.

³¹ Белицкая А. В. Указ. соч. С. 17.

³² Ключевский В. О. Русская история. Полный курс лекций в 3 кн. Кн. 2. М.: Мысль, 1993. – 584 с. Виноградов В. В. История слов/ Российская академия наук. Отделение литературы и языка: Научный совет «Русский язык». Институт русского языка им. В. В. Виноградова РАН/ Отв. ред. академик РАН Н. Ю. Шведова. - М.: 1999. С. 34. Чертков А. Н. Территориальное устройство Московского государства // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 54-57. Холодов В. А. История становления местного самоуправления в России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 30-34. Крюкова Н. И. Возникновение и история развития коррупции в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 25-30.

³³ Курьсь Н. В. Частно-государственное партнерство как историко-правовое явление // Общество и право. 2011. № 2. С. 30-35. Приходько Д. Г. Концессия как форма привлечения инвестиций в российскую экономику// Банковское право. 2005. №3.

в середине XVII в. ежегодно сооружалось около 2 тыс. деревянных домов для приезжих заморских купцов³⁴.

По данным некоторых исследователей, сложившееся в XVII веке обширное дворцовое хозяйство, которое включало царский двор, многочисленные службы и производства за пределами Москвы, пользовалось преимущественным правом приобретения товаров у иностранных купцов. Представители дворцового хозяйства предоставляли русским частным лицам право вести отъезжий торг, сдавали на откуп и в эксплуатацию объекты, принадлежащие казне³⁵.

Крупные купцы получали от казны подряды на поставку в войска провианта, различных товаров и припасов ко двору. При этом государство выделяло подрядчикам крупные суммы для таких закупок³⁶.

В начале XVIII века государство и частные предприниматели совместно начали осваивать бассейны р. Камы, Северо-Западного и Южного Урала, Западной Сибири, Прикаспия и других окраин³⁷.

В 1554 г. в Лондоне была создана акционерная компания по торговле с Русью, названная Московской³⁸, в 1555 году она получила у короля Филиппа и королевы Марии хартию на исключительное право торговли с Московским государством. В свою очередь Иваном Грозным компании была выдана первая привилегия на беспошлинную торговлю англичан, свободный проезд в Россию и обратный выезд, строительства мануфактур, чеканку английских монет³⁹.

С этого же периода в России появляются примеры сотрудничества государства и частного капитала в сфере природопользования. В частности, в юридической литературе первыми отечественными концессионерами называются Строгановы, которым жалованной грамотой Ивана Грозного в 1558 году были предоставлены обширные права по колонизации Прикамского края, в том числе

³⁴ Динес В. А., Ткачев В. И. Указ. соч. С. 112-113.

³⁵ Высоцкий П. А., Зенякин В. Е. Государственное регулирование предпринимательства в современных условиях: Монография. М.: Наука, 2008. С. 13.

³⁶ Высоцкий П. А., Зенякин В. Е. Там же.

³⁷ Высоцкий П. А., Зенякин В. Е. Там же.

³⁸ По данным историка Любименко И. И., специалиста по истории англо-русских торговых отношений XVI-XVIII веков, устав нового общества для торговли с Москвой, был утвержден королем Филиппом и королевой Марией 6 февраля 1555 г. (см. Ландау Б. А. Концессионное право Союза С.С.Р. Москва, 1925, с. 8).

³⁹ Динес В. А., Ткачев В. И. Указ. соч. С. 103.

по добыче соли⁴⁰. Далее мы видим, что государство, заинтересованное в развитии горнозаводского дела, с XVII века непрерывно предоставляет соответствующие грамоты по строительству заводов и добыче железа и иных руд. Этот период связан с переходом от промысла к мануфактурам, когда государство, не обладавшее соответствующими знаниями и опытом, активно привлекало иностранцев, предоставляя им определенные льготы и привилегии.

Иностранцы, которые начинали осуществлять предпринимательскую деятельность на территории российского государства, по сведениям историков, обладали необходимым капиталом и осуществляли эту деятельность только при поддержке государства⁴¹.

Например, в 1632 г. царем Михаилом Федоровичем была выдана жалованная грамота голландскому купцу Андрею Денисовичу Виниусу на монопольное право в течение 10 лет строить предприятия по выплавке железа. Купец обладал собственным капиталом, однако для начала строительства заводов он получил у правительства ссуду в размере 3 тыс. руб. В качестве сырьевой базы к заводам были приписаны Дедиловские рудники и волость в 347 душ крестьян. Кроме того, государство в течение 10 лет продолжало выплачивать субсидии в том же размере. Произведенные на заводах оружие и пушки Виниус поставлял государству, а прочие товары (сохи, замки, мотыги, якоря и пр.) имел право продавать населению⁴².

В 1664 году жалованная грамота предоставляется Петру Марселиусу и Филимону Акеме на добычу железа и строительство соответствующих заводов за их собственный счет. Взамен государство освобождало их от всякого рода оброков и пошлин на 20 лет и обеспечивало покупку в казну произведенной продукции, а то, что не принималось государством, они могли реализовывать на сторону⁴³.

В эпоху правления Петра I указанная тенденция сохранилась, и, наряду с

⁴⁰ Ландау А. Б. Указ. соч. С. 10.

⁴¹ Динес В. А., Ткачев В. И. Указ. соч. С. 137-138.

⁴² Динес В. А., Ткачев В. И. Указ. соч. С. 136.

⁴³ Ландау А. Б. Указ. соч. С. 10-11.

казенными мануфактурами, появлялись частные, которые всячески поддерживались и поощрялись государством. Предприниматели должны были выполнять государственные заказы, а государство выдавало им беспроцентные ссуды, обеспечивало инструментами и рабочей силой⁴⁴. Например, в 1702 году Никите Демидову по указу царя передаются различные заводы по производству железных изделий. Государство снабжало завод топливом (лесом), рабочей силой, а произведенное сдавалось в казну по определенным ценам, при этом излишки могли быть проданы иным лицам⁴⁵.

В период правления Петра I среди российских купцов было немного желающих заниматься промышленным производством, и в начале для привлечения российских купцов использовались своеобразные призывы к торговому населению столицы стать «содержателями» готовых мануфактур. По мнению историков, Петр I «под нажимом» и «пряником» привлекал владельцев капитала к фабрично-заводской деятельности⁴⁶.

В соответствии с указом от 27 октября 1699 года, Петр I объединял купцов в «кумпанства» – своеобразные компании, основанные на членстве и индивидуальных взносах. Для ускорения создания промышленных компаний Петр сам подыскивал «компанейщиков», принуждал «строить компании», не обращая внимания на желания купцов. Для предпринимателей, которые брали на себя тяжелое бремя «строить» такие компании, управлять мануфактурами, это становилось повинностью, «обязательной службой по наряду»⁴⁷.

Между тем, государственно-частное партнерство в его современном понимании было начато в период крупномасштабного строительства железных дорог в дореволюционной России, которое заняло более 80 лет (1835-1917 гг.) и поглощало в этот период примерно три четверти всех капитальных вложений в народное хозяйство страны⁴⁸. Этот период в отечественной истории именуют

⁴⁴ Кузьмичев А. Д., Шапкин И. Н. Отечественное предпринимательство: Очерки истории. М.: Прогресс-Академия, 1995. С. 44.

⁴⁵ Ландау А. Б.. Указ. соч. С. 10-11.

⁴⁶ Динес В. А., Ткачев В. И. Указ. соч. С. 164.

⁴⁷ Динес В. А., Ткачев В. И. Указ. соч. С. 164.

⁴⁸ Высоцкий П. А., Зенякин В. Е. Указ. соч. С. 14.

«концессионной горячкой», «грюндерской (учредительной) лихорадкой»⁴⁹. В 1836 году император Николай I предоставил концессию на строительство железной дороги из Петербурга в Царское Село Францу Антону Фон Герстнеру, под реализацию этого проекта были предоставлены бесплатно земельные участки и даны гарантии⁵⁰.

Именно с этого исторического этапа стало активно развиваться законодательство в сфере государственно-частного партнерства с той оговоркой, что в то время самого понятия не существовало.

Начиная с 1917 года, после революции, государством предпринимаются попытки привлечь иностранный капитал в различные отрасли экономики, итогом которых стала разработка концессионного законодательства, выразившаяся в принятии Декрета Совнаркома «Об основных экономических и юридических условиях концессий» от 23 ноября 1920 г. Одной из первых концессий того времени была концессия на добычу асбеста на Урале, предоставленная объединенной африканской компании⁵¹. Далее мы находим многочисленные примеры того, как государство заключало лесные и морские концессии.

Так в 1923 году государство предоставило концессию норвежской фирме «Винге и Ко» на вылов в территориальных водах Ледовитого океана их обитателей. В этом же году была предоставлена еще одна концессия на промысел китов другой норвежской фирме. Примечательно, что государство при этом настояло на специальных условиях данной концессии. В концессионный договор был включен пункт, согласно которому в экспедиции с норвежцами должны находиться советский ученый и два его ассистента, целью которых будет изучение северных морей для планомерного и рационального использования их богатств⁵². Также концессии на добычу рыбы были предоставлены и иным фирмам, зарегистрированным в других государствах.

⁴⁹ Динес В. А., Ткачев В. И. Указ. соч. С. 435.

⁵⁰ Сазонов В. Е. Указ. соч. С. 94.

⁵¹ См. подробнее Бутковский В. Иностранные концессии в народном хозяйстве СССР. Москва; Ленинград: Гос. изд-во, 1928. С. 28-31.

⁵² Киселев А. А. Концессии на Европейском Севере СССР // Москва: Русский Либмонстр (LIBMONSTER.RU). URL: <https://libmonster.ru/m/articles/view/КОНЦЕССИИ-НА-ЕВРОПЕЙСКОМ-СЕВЕРЕ-СССР> (дата обращения: 27.11.2020).

В период с 1922 по 1927 год от иностранных фирм поступило 112 предложений о лесных концессиях⁵³, однако заключено было только 7 концессионных договоров с англичанами, голландцами, немцами, норвежцами, финнами, японцами. Лесные концессии того времени принесли государству около 16 млн рублей и, как отмечают исследователи, в целом выполнили те задачи, ради которых они создавались: наладить внешнюю торговлю, восстановить соответствующие отрасли хозяйства⁵⁴. Вместе с тем, как отмечается в литературе, иностранные фирмы гнались, конечно, за получением сверхприбылей. Это отражалось на состоянии окружающей среды и ее ресурсах. Иностранные концессионеры бесконтрольно и в нарушение условий договоров добывали сверх установленных норм морские водные биологические ресурсы, вырубали леса вдоль сплавных путей⁵⁵. Это, наряду с другими обстоятельствами, послужило поводом для расторжения таких концессий⁵⁶, а нашим государством получен соответствующий опыт.

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. Государству не всегда хватало должных управленцев (хозяйственников) для решения ряда задач, 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. Совершенно 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 появиться не могла. Именно поэтому раньше, чем в XX веке мы не

⁵³ Бутковский В. Иностранные концессии в народном хозяйстве СССР. Москва; Ленинград: Гос. изд-во, 1928. С. 33.

⁵⁴ А. А. Киселев. Указ. соч. По другим данным, концессионная политика государства не достигла всех поставленных задач (Парфенов А. Е. Иностранный концессионный капитал в советской лесной промышленности: условия привлечения и результаты использования (1918-1930 гг.): автореф. дис. ... канд. экон. наук / Парфенов А. Е. Волгоград, 2007. С. 22-24).

⁵⁵ А. А. Киселев. Указ. соч.

⁵⁶ А. А. Киселев. Указ. соч.

встретим примеров сотрудничества государства и частных лиц в решении экологических задач, когда человечество осознало необходимость охраны окружающей среды.

С 80-х гг. прошлого века в штате Луизиана (США) действует проект по сохранению экосистемы прибрежной зоны и части акваторий Мексиканского залива, пострадавших от развития нефтегазовых разработок⁵⁷. В Пакистане с 2006 года реализуется концепция государственно-частного партнерства в качестве модели регионального развития, и, например, в г. Чарсада функционирует проект по использованию твердых отходов⁵⁸. В штате Мэриленд (США) реализуется успешный проект по сохранению лесов в Чесапике⁵⁹. В Ванкувере (Канада) осуществляется строительство полигона с утилизацией свалочного биогаза и получением на его основе электроэнергии⁶⁰. С 2007 года в Великобритании (Северная Ирландия) реализуется проект «Омега» по очистке сточных вод и утилизации осадков сточных вод, рассчитанный до 2032 года, который считается одним из самых крупных проектов публично-частного партнерства в Великобритании⁶¹. На Филлипинах, в Пуэрто Галеро, с ростом числа туристов проблема очистки сточных вод была также решена с помощью механизма государственно-частного партнерства⁶².

На сегодняшний день в России развитие государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды только начинается. В настоящее время существует ряд как реализованных проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, так и находящихся на стадии реализации.

⁵⁷ Матвеев Д. Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт. СПб.: Наука, 2007. С. 57.

⁵⁸ Панкратов А. А. Государственно-частное партнерство в современной практике: основные теоретические и практические проблемы: Монография. М.: «Анкил», 2010. С. 39-40.

⁵⁹ Студеникин Н. Игнорирование экологического фактора может привести к проблемам. // Российская Бизнес-газета - Государственно-частное партнерство. - № 8 (937) – Текст: электронный. // URL: <http://www.rg.ru/2014/03/04/problem1.html>. (дата обращения: 13.04.2017).

⁶⁰ Возможности применения государственно-частного партнерства для решения проблем обращения с отходами на региональном уровне / Крупнова Т. Г., Дудина К. Г. // Государственно-частное партнерство. - 2015. - № 2 (1).

⁶¹ Water technology. Project Omega Wastewater Treatment. Accessed 16 May, 2018. URL: <https://www.watertechnology.net/projects/project-omega/>

⁶² Case Study Vol 1 No 3 Puerto Galera PPP. Accessed 16 September, 2016. URL: <http://iwlearn.net/iw-projects/2700/reports/Case%20Study%20Vol%201%20No%203%20Puerto%20Galera%20PPP.pdf>

В 2004-2007 году была осуществлена реконструкция мусоросжигательного завода №3 в г. Москве. Также есть примеры проектов в сфере обращения с отходами в Нижегородской и Волгоградской областях⁶³. В период с 2011 по 2014 год заключено несколько концессионных соглашений на строительство и эксплуатацию мусороперерабатывающих комплексов и полигонов в Саратовской, Мурманской, Архангельской областях и Республике Чувашия, в которых концессионером выступило ЗАО «Управление отходами»⁶⁴. Другим примером является реконструкция и эксплуатация Костромского центра обращения с отходами на территории Кузьмищенского сельского поселения Костромской области⁶⁵. В Санкт-Петербурге для решения проблемы утилизации твердых бытовых отходов заключено соглашение государственно-частного партнерства между городом и греческим консорциумом Aktor S.A. – AktorConcessions S.A. – Nelector S.A. на строительство и последующую эксплуатацию мусороперерабатывающего завода. Однако 27 января 2015 после общественных обсуждений материалов оценки воздействия на окружающую среду, а также из-за невозможности просчитать финансовую модель проекта в условиях нестабильности на валютно-финансовом рынке и необходимости корректировки тарифно-балансовых решений реализация проекта была отложена⁶⁶.

Одним из крупнейших в России проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды является проект «Завершение строительства Юго-Западных очистных сооружений г. Санкт-Петербурга» (ЮЗОС), реализованный в рамках Закона Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга «О завершении строительства Юго-Западных

⁶³ Крупнова Т. Г., Дудина К. Г. Там же.

⁶⁴ Государственно-частное партнерство в области обращения с отходами в Чувашской Республике. – Текст: электронный. // URL: <http://www.solidwaste.ru/i/newssite/430/lavrentyev.pdf> (дата обращения: 14.09.2016).

⁶⁵ Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в Российской Федерации / Ярмальчук М. В., Ткаченко М. В. и др. - Москва. Центр развития государственно-частного партнерства. 2015. - Текст: электронный. // URL: <http://investugra.ru/upload/odno-okno/Praktika+primeneniya+koncessionnih+soglasheniy.pdf> (дата обращения: 24.03.2016).

⁶⁶ 188. Правительство Санкт-Петербурга: Официальный сайт // URL: <http://gov.spb.ru/gov/admin/albin-igor-nikolaevich/news/59045/> (дата обращения: 16.02.2016).

очистных сооружений»⁶⁷. Реализация данного проекта по схеме государственно-частного партнерства позволила объединить для финансирования проекта 15 различных источников, в том числе собственные средства ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», средства городского бюджета, а также еще тринадцати финансирующих организаций, в числе которых 5 крупных международных кредитных организаций и 4 организации, предоставившие безвозмездную техническую помощь⁶⁸. Основной целью программы, согласно указанному выше Закону, являлось сокращение сброса неочищенных сточных вод на 330 тыс. куб. м в сутки; сокращение сброса загрязняющих веществ в Финский залив; улучшение экологической обстановки в акватории Финского залива. Следует отметить, что в регионе Балтийского моря действует проект под названием «Санкт-Петербургская инициатива». В рамках указанного проекта федеральные и местные власти и компании стран региона Балтийского моря на основе государственно-частного партнерства реализуют проекты по совершенствованию водоочистки, зеленого судоходства, мониторинга качества Балтийского моря и утилизации отходов⁶⁹.

В г. Москве также реализованы проекты по очистке сточных вод на основе государственно-частного партнерства. Так в 1998 и 2000 году введены в эксплуатацию очистные сооружения в Южном Бутово производительностью 80 тыс. куб. м в сутки с системой трубопроводов очищенной воды с использованием современной технологии удаления биогенных элементов и очистные сооружения Зеленограда производительностью 140 тыс. куб. м в сутки, аналогичные очистным сооружениям в Южном Бутово. Очистные сооружения построены с учетом самых современных технологических решений, обеспечивающих надежность и экологическую безопасность работы станции. Качество очищенных сточных вод сооружений отвечает современным

⁶⁷ Закон Санкт-Петербурга от 21.06.2002 N 263-22 «О целевой программе Санкт-Петербурга «О завершении строительства Юго-Западных очистных сооружений»// «Санкт-Петербургские ведомости», 26.06.2002. № 116-117.

⁶⁸ ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга»: Официальный сайт. // URL: http://www.vodokanal.spb.ru/presscentr/news/vodokanal_podelilsya_uspeshnym_opytom_realizacii_proektov_v_ramkah_gosudarstvennochastnogo_partnerstva/ (дата обращения: 07.05.2016).

⁶⁹ Давыдова А. Россия ищет зеленые деньги и хочет развивать программы финансирования экологических проектов с БРИКС. 2016. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2961113>; Официальный сайт Санкт-петербургской инициативы (дата обращения: 07.05.2016). URL: <http://spbinitiative.ru/index.php> (дата обращения: 07.05.2016).

европейским нормативам⁷⁰.

Другими примерами государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды является благоустройство, реконструкция и содержание сквера им. Ленина в г. Бирске Республики Башкортостан⁷¹, а также благоустройство, реконструкция и содержание скверов в г. Орехово-Зуево⁷².

Указанные примеры свидетельствуют о том, что государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды начинает развиваться. С каждым годом увеличивается число реализуемых проектов как в мире, так и в нашей стране. Здесь следует отметить, что указанные примеры сотрудничества публичных и частных субъектов реализовывались, в основном, в рамках концессионного законодательства или в рамках специальных законов субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения государственно-частного партнерства.

⁷⁰ Официальный сайт ВТЕ Групп. Дата обращения 07 мая, 2016. URL: <http://www.wte.de/CMSPages/GetFile.aspx?guid=f961ff48-271a-4b3a-972e-1591303667ac> (дата обращения: 07.05.2016).

⁷¹ Официальный сайт платформы поддержки инфраструктурных проектов. URL: <http://www.pppi.ru/content/blagoustroystvo-rekonstrukciya-i-soderzhanie-skvera-imeni-lenina> (дата обращения: 08.05.2016).

⁷² Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в Российской Федерации / Ярмальчук М. В., Ткаченко М. В. и др. - Москва. Центр развития государственно-частного партнерства. 2015. - Текст: электронный. // URL: <http://investugra.ru/upload/odno-okno/Praktika+primenenia+koncessiionnih+soglasheniy.pdf> (дата обращения: 24.03.2016).

§2. Понятие и правовая природа государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды

В предыдущей главе была рассмотрена история государственно-частного партнерства от его зарождения и эволюции до сферы охраны окружающей среды. В итоге возникает общее представление о том, какова его природа и что это за явление. Но прежде чем определять понятие и правовую природу государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды необходимо рассмотреть данный институт в целом, существующие подходы к его определению и правовой природе.

Современные авторы отмечают, что государственно-частное партнерство как явление в текущем его понимании появилось в 90-х годах прошлого столетия в Великобритании под названием «Public-private partnership». Оно было связано с реализацией новой концепции управления государственной собственностью посредством привлечения частного финансирования⁷³.

Проблемы в области финансирования общественно-значимых инфраструктурных проектов, отмечают исследователи, стремление государств привлечь частные средства для инвестирования в такие проекты и разделить инвестиционные риски, связанные с реализацией проектов между государством и бизнесом явились причинами появления государственно-частного партнерства. Использование такой формы сотрудничества государства и бизнеса позволяет экономить значительные бюджетные средства, привлекать частные инвестиции, внедрять технические новшества, имеющиеся у бизнеса, отвлекать государство от непосредственного участия в производстве, концентрируя его усилия на организационных и контрольных функциях⁷⁴.

Так называемая социальная инфраструктура объективно требует значительных финансовых затрат, при этом ее обслуживанием занимается государство, которому необходимо изыскивать на это средства. Вопрос

⁷³ См.: Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / Под общ. ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. М., 2015. С. 2-3.

⁷⁴ См.: Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / Под общ. ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. М., 2015. С. 3.

финансирования таких проектов является чрезвычайно сложным, поэтому государство стремится найти оптимальные модели и способы их решения. Одним из таких способов является использование государственно-частного партнерства.

В литературе по вопросам государственно-частного партнерства содержится большое количество определений этого понятия. Наиболее многочисленны подходы к его определению представлены в трудах зарубежных авторов, на которых в большей степени основаны и отечественные дефиниции. Вместе с тем, как справедливо отмечается в литературе по вопросам государственно-частного партнерства, все предложенные понятия, по сути своей, являются парафразийными⁷⁵ и имеют сходство между собой в том, что государственно-частное партнерство - это сотрудничество, альянс; его сторонами являются государство и частные компании, индивидуальные предприниматели; взаимовыгодная деятельность; взаимодействие, осуществляемое с целью реализации различных проектов и решение различных задач; сотрудничество, в процессе которого объединяются вклады, распределяются риски, приобретается выгода, а также возможна делегация частному сектору функций, традиционно закрепленных за государством⁷⁶. Следует отметить, что многие правоведы, как в России, так и за рубежом обходили стороной попытки дать определение понятию «государственно-частное партнерство», отмечая, что попытка дать такое определение остается в конечном итоге неудовлетворительной⁷⁷ и вряд ли такое понятие может претендовать на то, чтобы быть законодательно закрепленным⁷⁸.

До принятия Закона о государственно-частном партнерстве в литературе было представлено большое разнообразие подходов к определению рассматриваемого термина. Анализируя их можно утверждать, что существовал широкий подход к его определению и узкий.

⁷⁵ Сазонов В. Е. Указ. соч. С. 80.

⁷⁶ Моисеев В. В., Ницевич В. В., Ницевич В. Ф., Шуртухина Е. А. Взаимодействие власти и бизнеса: институциональные механизмы и пути совершенствования; Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. проф. образования Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Орлов. фил. - Орел: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2013. С. 117.

⁷⁷ Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: герм. и рос. опыт: коллективная моногр./ под. ред. Е. Гриценко и др. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 114-118.

⁷⁸ Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: герм. и рос. опыт: коллективная моногр./ под. ред. Е. Гриценко и др. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 105.

Рассматривая государственно-частное партнерство в широком смысле, большинство авторов такого подхода предлагали считать государственно-частным партнерством любое возможное взаимодействие власти и бизнеса, включая благотворительность, приватизацию⁷⁹, аренду, государственный заказ⁸⁰, субсидирование, налоговые льготы и пр.

В. Е. Сазонов, например, указывал, что в широком понимании государственно-частное партнерство рассматривается как социально-экономическая концепция взаимодействия публичной власти с обществом в целом и с отдельными его стратами, включая бизнес-сообщества и гражданское общество⁸¹. Это определение, на наш взгляд, является весьма пространным.

В узком смысле, как отмечает В. Ф. Попондопуло, публично-частное партнерство представляет собой формализованный институт - конкретное соглашение публичного и частного партнеров, в рамках которого осуществляется их сотрудничество, направленное на реализацию совместного инвестиционного проекта в отношении объекта, находящегося в сфере публичного интереса и контроля, предусматривающего объединение ресурсов партнеров и разделение рисков между ними в целях решения публичных задач⁸².

Широкий подход к определению того, что представляет собой государственно-частное партнерство, справедливо, на наш взгляд, в литературе подвергался критике. Как отмечает Д. А. Самоловов, само по себе, например, предоставление государственного имущества в аренду субъекту частного предпринимательства является лишь отношениями, сторонами в которых выступают государство и частный сектор. Однако такие отношения еще не

⁷⁹ Цит. по: Сазонов В.Е. Указ. соч. С. 99.

⁸⁰ См., напр.: Родин А. А. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнерства: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: специальность 12.00.10. [Рос. ун-т дружбы народов]. - Москва, 2010, с. 47 Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство. М.: ИМЭМО РАН, 2009. В 2-х томах. Том 1. С. 33-36.

⁸¹ Сазонов В. Е. Указ соч. С. 106.

⁸² Попондопуло В. Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы // Арбитражные споры. 2014. № 2. С. 81-100.

являются ГЧП⁸³. Геррит Манссен указывает, что о государственно-частном партнерстве «речь заходит только тогда, когда проекты достигают определенной величины»⁸⁴.

Наконец, в 2016 году российский законодатель в пункте 1 статьи 3 Закона о государственно-частном партнерстве дал легальное определение государственно-частного партнерства, под которым следует понимать юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с Законом о государственно-частном партнерстве в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества⁸⁵.

На основе анализа приведенного определения можно отметить, что основной специфической чертой или признаком государственно-частного партнерства, по которому можно отличить сотрудничество государства и бизнеса от иных форм взаимодействия, которые существуют между ними, является привлечение в экономику частных инвестиций в целях обеспечения публичным субъектом доступности товаров, работ и услуг. Иные признаки, которые содержатся в определении, так или иначе присущи практически любым правоотношениям между публичной властью и частными субъектами.

Например, как и при государственно-частном партнерстве, так и при иных формах взаимодействия характер складывающихся отношений между его участниками носит определенный временной характер, в том числе и

⁸³ Самоловов Д. А. Отношения государственно-частного партнерства в Российской Федерации: основные признаки и необходимость правового регулирования // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 6. С. 30-41.

⁸⁴ Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: герм. и рос. опыт: коллективная моногр./ под. ред. Е. Гриценко и др. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 116.

⁸⁵ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//«Российская газета», 17.07.2015. № 156.

долгосрочный. Срок взаимодействия между частным партнером и публичным образованием относить к обязательному признаку представляется спорным хотя бы с той позиции, что любые отношения, которые складываются между такими субъектами, измеримы во времени. Этот признак имманентен практически всем отношениям между частным и публичным субъектами. В частности, предоставление государственного или муниципального имущества в аренду может предоставляться как на краткосрочный, так и на долгосрочный период (от 3 лет).

Разделение рисков и объединение ресурсов присущи многим формам отношений между публичным образованием и частным партнером. На каждой из сторон лежит какой-то определенный риск в том или ином объеме. Например, при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд, повседневные и управленческие риски, связанные с задержками получения различного рода разрешений, взаимодействие с субподрядчиками и пр. несет хозяйствующий субъект так же, как и валютные риски (изменение курса валют). В свою очередь, публичный орган несет риски, например, связанные с банкротством частного партнера.

Риски при закупках для государственных и муниципальных нужд распределяются таким образом, каким это предусмотрено действующим законодательством, основываясь на общих принципах исполнения обязательств. Для снижения рисков могут применяться такие механизмы, например, как страхование, независимая банковская гарантия и пр.

Какого-то особенного характера распределения рисков при государственно-частном партнерстве мы в Законе не находим. В частности, анализ норм, касающихся условий соглашения о государственно-частном партнерстве, позволяет утверждать, что соглашение должно определять способы обеспечения исполнения обязательств только частным партнером, но не публичным и перечень этих способов определен и является закрытым (банковская гарантий, залог, страхование). Поэтому признак распределения рисков, на наш взгляд, не является однозначным критерием определения государственно-частного партнерства в том

формулировке, которую определил законодатель.

Цель государственно-частного партнерства в целом схожа с целью концессий. Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», его целью является привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям. И концессии, и государственно-частное партнерство решают одну и ту же задачу: привлечь в экономику инвестиции для достижения общепользовательских целей. Привлечение частных партнеров к решению вопросов общенационального значения или, по крайней мере, вопросов публичного характера, имеющих особую социальную важность, как отмечал Сазонов В.Е., является ключевой идеей государственно-частного партнерства⁸⁶. Достижение общественно-значимого результата позволяет отличить государственно-частное партнерство от многих иных форм взаимодействия между частным субъектом и публичным. Халимовский Ю.А., например, видит в этом признаке основное отличие от инвестирования⁸⁷.

Обращаясь к историческому опыту, рассмотренному в предыдущем параграфе настоящего исследования, можно отметить, что суть таких отношений во времени не изменилась. Как в прошлые исторические периоды, так и в настоящее время государство на основе различного рода соглашений (жалованные грамоты, концессионные договоры, соглашения о государственно-частном партнерстве) привлекает инвестиции в публично значимые отрасли хозяйства. В связи с чем, по нашему мнению, концессии и государственно-частное партнерство суть одно и то же. Конечно, между ними есть определенные различия, но они носят несущественный характер. Эти отличия можно отнести к формально-процедурным, а также модельным, которые будут рассмотрены более подробно во второй главе настоящего исследования.

⁸⁶ Сазонов В. Е. Указ. соч. С. 131.

⁸⁷ Халимовский Ю. А. Государственно-частное партнерство в субъектах РФ: блуждание в темноте // Налоги. 2011. № 14. С. 18-25.

На основании изложенного позволим себе не согласиться с теми исследователями, которые указывают, что в современном понимании государственно-частное партнерство возникло лишь в 90-е годы прошлого столетия. Оно появилось еще задолго до этого периода, и первой формой такого партнерства можно считать концессию. Предложенная в настоящее время законодателем модель такого взаимодействия, закрепленная в Законе о государственно-частном партнерстве, является второй такой формой. Обе модели, полагаем, можно объединить понятием – государственно-частное партнерство.

При рассмотрении правовой природы самого соглашения о государственно-частном партнерстве в целом и в области охраны окружающей среды в частности можно отметить следующее. В юридической литературе выделяются несколько основных подходов к определению правовой природы соглашения о государственно-частном партнерстве. В равной степени указанные ниже подходы могут быть применены и к соглашениям о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды, поскольку последние являются их разновидностью. Условно их можно обозначить как гражданско-правовой, административно-правовой и смешанный подход.

Ученые-цивилисты достаточно категорично подходят к вопросу о правовой природе тех или иных отношений и исходят из деления права на частное и публичное. Так В. Ф. Попондопуло указывает, что «никаких публично-частных отношений, как и договоров, не существует, они могут быть либо публичными, либо частными. Административно-частные договоры, как отмечает ученый – это некие химеры, которые не вписываются в дуалистическую систему права, его деление на частное и публичное. С практической точки зрения, продолжает автор, каждый раз оценивая природу формы реализации государственных функций, следует определять те нормы права, которые подлежат применению: нормы публичного права или нормы частного права, а в зависимости от этого – подлежащий применению порядок защиты нарушенных прав: гражданское судопроизводство или судопроизводство по делам, возникающим из публичных

правоотношений»⁸⁸.

Представители гражданско-правового подхода исходят из того, что государственно-частное партнерство является разновидностью инвестиционной деятельности, и нормы, регулирующие такие отношения, относятся к сфере предпринимательского инвестиционного права. Основанием такого партнерства является соглашение публичного субъекта с частным, которое можно считать разновидностью инвестиционных соглашений. В свою очередь, «инвестиционные соглашения являются гражданско-правовыми договорами с инвестиционными условиями»⁸⁹. На основании таких соглашений возникают, изменяются и прекращаются гражданские права и обязанности сторон.

В литературе справедливо отмечается, что «участие публично-правового образования в таких отношениях само по себе не меняет их правовую природу как гражданских правоотношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности»⁹⁰. При этом основанием возникновения отношений государственно-частного партнерства является сложный юридический состав: согласованная воля публичного субъекта в виде соответствующего акта и воля частного субъекта.

Сторонники административного подхода считают, что соглашения о государственно-частном партнерстве по своей правовой природе являются публично-правовыми. Так А. А. Родин указывает, что соглашения о государственно-частном партнерстве находятся в сфере регулирования публичного права, так как в таких соглашениях публичный субъект предоставляет частному лицу дополнительные гарантии (например, гарантии от национализации, гарантии стабильности законодательства и пр.), а также дополнительные льготы (таможенные, налоговые). Подобные гарантии и льготы, подчеркивает ученый, носят публично-правовой характер, а гражданский договор

⁸⁸ Попондопуло В. Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы // Арбитражные споры. 2014. № 2. С. 81-100.

⁸⁹ См., напр.: Попондопуло В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы // Арбитражные споры. 2014. № 2. С. 81-100. Белицкая А. В. Государственно-частное партнерство как вид инвестиционной деятельности: правовые аспекты // Предпринимательское право. 2011. № 1. С. 25-29.

⁹⁰ Попондопуло В. Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы // Арбитражные споры. 2014. № 2. С. 81-100.

не может заключаться по поводу публичных прав⁹¹.

Вместе с тем признание исключительно публично-правовой природы соглашений о государственно-частном партнерстве представляется спорным. Мы не сможем называть такие отношения партнерством, признав их публичный характер, так как такие отношения должны строиться на принципе власти и подчинения. Между тем публичный субъект не может принудить частного к вступлению в отношения по реализации какого-либо проекта. Частный субъект обладает автономией в выборе контрагентов и направлений своей хозяйственной деятельности. Указанное обстоятельство указывает на диспозитивный метод правового регулирования таких отношений и, следовательно, правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве не является исключительно публичной.

Кроме того, возможный спор между сторонами соглашения о государственно-частном партнерстве в связи с его исполнением будет решаться по общим правилам гражданского судопроизводства, а не по правилам разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений. Указанный вывод сформулирован в судебной практике. Так Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в своем Постановлении от 06.09.2011 года указал, что если решение публичного субъекта принимается в связи с реализацией инвестиционного контракта, который представляет собой гражданско-правовой договор, то такой спор не должен рассматриваться по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ⁹².

В литературе представителями административного права выделяются так называемые публично-правовые (административные) договоры, которые выполняют функцию управления и «отличаются от гражданско-правовых договоров двумя критериями: одной из сторон административного договора является субъект, наделенный публично-властными полномочиями; предмет

⁹¹ Родин А. В. Указ. соч. С. 110.

⁹² Постановление Президиума ВАС РФ от 06.09.2011 № 4784/11 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 12. С. 278.

договора – достижение публичных интересов в сфере публичного управления»⁹³.

С одной стороны, в соглашении о государственно-частном партнерстве указанные критерии присутствуют. Вместе с тем теория о публично-правовой природе такого соглашения может быть подвергнута критике по следующим причинам.

Во-первых, 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 будет зависеть в том числе способ разрешения возникшего спора. Участие в таких отношениях публичного субъекта в соответствии с главой 5 Гражданского кодекса РФ не позволяет сделать вывод о его публичной природе.

Во-вторых, законодатель в пункте 3 статьи 3 Закона о государственно-частном партнерстве определил, что соглашение о государственно-частном партнерстве представляет собой гражданско-правовой договор.

В-третьих, противники договорных отношений между публичным и частным субъектом отмечают невозможность таких «сделок». Так, например, основоположник административного права Отто Майер указывал, что государство договоров не заключает⁹⁴ (для целей управления – прим. мое).

Приведенные выше доводы наряду с иными существующими в литературе, на наш взгляд, являются причиной, по которой теория административных договоров не реализована в российской практике.

Между тем фактические отношения, складывающиеся в современном мире между публичными и частными субъектами, заключение между ними договоров не позволяют быть столь категоричными в суждениях относительно правовой природы такого соглашения.

⁹³ Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: герм. и рос. опыт: коллективная моногр./ под. ред. Е. Гриценко и др. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 206.

⁹⁴ Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: герм. и рос. опыт: коллективная моногр./ под. ред. Е. Гриценко и др. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 186.

В некоторых странах, в частности во Франции и Германии, теория административного договора нашла непосредственное законодательное закрепление. Кроме того, во Франции Ордонанс от 17 июня 2004 года регулирует договоры публично-частного партнерства, которые составляют новую категорию административных договоров, по определению закона⁹⁵.

Механизм государственно-частного партнерства, как было отмечено ранее, призван привлечь в экономику страны инвестиции. Указанную задачу решает непосредственно государство. Государство, являясь не только партнером, но и организатором, регулятором и заказчиком реализации проектов государственно-частного партнерства, использует все правовые возможности, в том числе и договоры. Как справедливо возражал О. Майеру другой немецкий ученый Р. Лабанд: «Если государство является господином (правителем), то оно может как угодно по собственному усмотрению использовать все правовые формы, которые могут быть ему полезными»⁹⁶. И, действительно, уход от командной системы управления привел к тому, что государство все чаще для этих целей использует договорные начала, с той оговоркой, что такой «договорной» механизм предварительно закрепляется в нормативных правовых актах.

Так, например, согласно пункту 1 части 9 статьи 45 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в целях компенсации ущерба, причиненного водным биоресурсам и среде их обитания, юридическое лицо заключает договор на выполнение работ по искусственному воспроизводству водных биоресурсов с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства. Такой порядок компенсации ущерба является, на наш взгляд не чем иным, как попыткой переложить выполнение функций по воспроизводству водных биологических ресурсов на причинителей вреда, сняв частично с государства решение этого вопроса. Между тем, учитывая гражданско-правовую догматику, понудить юридическое лицо к

⁹⁵ Остапенко И. А. Теория административного договора: монография / И. А. Остапенко. Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2011. С. 15.

⁹⁶ Цит. по Остапенко И. А. Теория административного договора: монография. Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2011. С. 12.

заключению такого договора нельзя⁹⁷, оно лишь своей волей может самостоятельно вступить в такого рода отношения.

Участие публичного субъекта в подобных сделках, в том числе в соглашении о государственно-частном партнерстве, направлено на реализацию публичных интересов. При этом порядок выбора контрагентов (частного партнера), заключения, контроля за исполнением договора нормативно урегулированы в связи со спецификой предмета договора и самого факта участия государства в таком соглашении. Государство, таким образом, определило границы дозволенного для частного лица, определило «правила игры» для тех субъектов, которые желают осуществлять взаимодействие и быть партнером государства. Свобода договора здесь поставлена в жесткие нормативные границы. И если подходить к оценке такого соглашения с точки зрения объема свободы договора, при этом иметь в виду возможность для частного партнера выбора тех или иных условий, то следует признать, что она минимальна. По нашему мнению, связано это именно с наличием сильной публичной составляющей. Поэтому можно говорить о том, что соглашение о ГЧП, с одной стороны, является публичным соглашением.

Между тем, в силу деления права на публичное и частное, должна была быть выбрана модель правового регулирования данных отношений между государством и частными субъектами. С другой стороны, законодателем была выбрана частноправовая модель, в связи с чем соглашение о ГЧП следует признать частноправовым.

Принимая во внимание рассмотренные подходы, мы можем сделать вывод, что правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве в отношении объекта, реализация которого непосредственно направлена на охрану окружающей среды, не может быть отнесена ни к публичной, ни к гражданско-правовой и может быть признана смешанной, поскольку имеет публичные элементы.

⁹⁷ Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 02.05.2017 № 06АП-1462/2017 по делу № А73-16886/2016//СПС «Консультант Плюс».

Рассмотрев имеющиеся подходы к понятию и правовой природе государственно-частного партнерства, можно говорить о том, 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.

Государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды, как и такое партнерство в образовательной, медицинской или спортивной сферах, является одним из направлений общего механизма государственно-частного партнерства. Можно утверждать, что государственно-частное партнерство и ГЧП в области охраны окружающей среды соотносятся между собой как общее и частное. Однако для того, чтобы дать определение этого понятия, необходимо определить тот признак, который позволит выделить его среди иных направлений использования механизма государственно-частного партнерства.

Общими признаками, которые применимы ко всем направлениям государственно-частного партнерства, является привлечение инвестиций, сотрудничество между частным и публичным партнером на основании соответствующего соглашения, учитывающее разделение рисков по проекту. Вместе с тем реализация любого проекта государственно-частного партнерства направлена, в конечном итоге, на решение конкретной задачи в определенной сфере. Например, строительство объекта здравоохранения и передача его в управление частному партнеру позволяет решить проблему нехватки медицинских учреждений и повысить качество предоставляемых медицинских услуг населению. Соответственно, реализация данного проекта направлена на решение определенных задач в области здравоохранения. Частные инвестиции здесь выступают вспомогательным элементом для государства. Они нужны для воплощения определенного проекта в жизнь, реализация которого позволит решить стоящую перед государством задачу.

Таким образом, один из отличительных признаков государственно-частного партнерства определяется именно той задачей, которая решается при реализации проекта государственно-частного партнерства, в данном случае – охраной окружающей среды. Частными задачами при этом могут быть: снижение количества выбросов загрязняющих веществ в атмосферу; снижение количества сбросов загрязняющих веществ в водные объекты; очистка сточных вод; обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов; ликвидация накопленного экологического ущерба; увеличение биоразнообразия; экологическое просвещение; развитие альтернативное энергетики и т.д. Соответственно этот признак позволяет отграничить государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды от аналогичного партнерства в других сферах, поскольку в них будут решаться совершенно иные задачи.

Вместе с тем многие экологические проблемы являются, в основном, спутниками человека, поэтому решение задач в области охраны окружающей среды может повлечь за собой параллельное решение и иных задач в других областях и, соответственно, наоборот. Ярким примером данного тезиса может выступать, в частности, государственно-частное партнерство в отношении объектов, связанных с твердыми коммунальными отходами (пп. 13 п. 1 ст. 7 Закона). С одной стороны при реализации таких проектов публичный субъект решает задачу создания комфортных условий проживания граждан на соответствующих территориях, а с другой – задачу по охране окружающей среды в части недопущения попадания в компоненты природной среды веществ и организмов, которые могут привести к их загрязнению.

Поэтому один и тот же проект государственно-частного партнерства может относиться к разным сферам, так как направлен на решение разных задач, однако если он решает ту или иную задачу в области охраны окружающей среды, то, полагаем, его можно относить к экологическим ГЧП-проектам при условии, что цель такого ГЧП-проекта состоит в достижении экологически полезного результата. Например, цель проекта может состоять в снижении количества отходов, направляемых на размещение; улучшение качества атмосферного

воздуха; приведение земельных участков в пригодное состояние и пр.

Второй особенностью государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды является объект такого сотрудничества. Забегая вперед, отметим, что в действующем законодательстве объектами государственно-частного партнерства, в том числе объектами концессионных соглашений, является недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой. Причем частный партнер должен создать или реконструировать его. Между тем не всегда объектом государственно-частного партнерства является недвижимое имущество. Например, очистные сооружения. Если у предприятия-изготовителя есть соответствующие производственные мощности, само по себе проектирование очистных сооружений и их выпуск не будут являться созданием недвижимого имущества с учетом того, что произведенные очистные сооружения не будут отвечать признакам недвижимого имущества. Другим примером может служить ликвидация накопленного экологического вреда. Территория или акватория, на которой выявлен накопленный вред окружающей среде, требует очистки. В данном случае будут проводиться определенные работы по ликвидации вреда, при этом строить недвижимость для этого не нужно. Объектом партнерства будут выступать, соответственно, работы или, например, оборудование, которое создается для выполнения работ по ликвидации. Таких примеров еще можно много привести, поскольку природные объекты и объекты, которые могут быть созданы для охраны окружающей среды на основе государственно-частного партнерства, зачастую не подпадают под понятие недвижимого имущества.

Еще одной особенностью государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды является особый характер распределения рисков, который связан непосредственно с объектом такого партнерства. Как уже было отмечено ранее, в Законе в настоящий момент каких бы то ни было особых условий распределения рисков нет. Вместе с тем в области охраны окружающей среды особое распределение рисков необходимо, так как сами риски при реализации таких объектов особенные. Например, при реализации объекта

экотуризма, находящегося в отдаленной местности, возникает риск недостижения частным партнером определенных финансовых показателей, при которых его участие в таком проекте будет рентабельным. Обеспечить прибыльность такого отдаленного объекта для частного партнера – задача не из простых, которая должна обеспечиваться силами не только частного, но и публичного партнера. Но если этого сделать не получится, то публичный субъект должен компенсировать недополученную прибыль.

Это риски финансовые, но есть еще риски недостижения проектом тех экологических показателей, к которым стремились стороны при начале его реализации. Если это очистка водного объекта или ликвидация накопленного экологического ущерба, то необходимо определить, на ком лежит риск того, что в результате проведенных мероприятий будет не достигнут желаемый эффект. В данном случае речь идет уже о достижении публичного интереса. Кто этот риск будет нести – частный партнер, публичный или же совместно?

Следующей особенностью государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, на наш взгляд, является множественность его моделей. В России предусмотрены только такие модели, которые связаны со строительством или реконструкцией недвижимого имущества, но объекты государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, как было отмечено ранее, не всегда являются недвижимым имуществом. Очевидно, здесь требуются иные модели, которые могут быть самыми разнообразными, что мы увидим на примере опыта зарубежных стран в следующем параграфе настоящего исследования.

Учитывая данные особенности, для целей настоящего диссертационного исследования под государственно-частным партнерством в области охраны окружающей среды мы будем подразумевать 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 как предусмотренных, так и не предусмотренных действующим законодательством, обусловленных особенностями объекта государственно-частного партнерства и равноценным распределением рисков.

Сфер деятельности, где может применяться данный механизм и которые направлены непосредственно на охрану окружающей среды, достаточное количество, от очистки сточных вод до ликвидации накопленного вреда. Их анализ будет осуществлен в последующих главах диссертации. В частности, во второй главе будут подробно рассмотрены существующие в российском законодательстве сферы государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, а в третьей главе – потенциальные сферы, которые в настоящее время никак не регулируются в рамках действующей правовой модели.

Однако, прежде чем переходить к их рассмотрению, полагаем необходимым определить место и специфику государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в ряду иных правовых институтов экологического права, и сделать это необходимо, на наш взгляд, сквозь призму механизма правовой охраны окружающей среды.

В действующем законодательстве легального определения правовой охраны окружающей среды нет, это теоретическое понятие, такое же, как понятие «норма права» или «метод правового регулирования». Одним из первых, кто дал определение «правовой охраны окружающей среды», был профессор В.В. Петров, который определял правовую охрану природы, как совокупность правовых норм и возникающих на их основе правовых отношений, направленных на осуществление мероприятий по сохранению естественной среды обитания человека, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, оздоровление окружающей человека среды для удовлетворения экологических, экономических, культурно-оздоровительных потребностей общества в интересах настоящих и будущих поколений⁹⁸. В указанном определении основными элементами являются правовые нормы и возникающие на их основе правовые

⁹⁸ Петров В. В. Экология и право. М.: Юрид. лит., 1981 г. С. 203.

отношения, которые в общем виде направлены на охрану окружающей среды.

Имея на сегодняшний день закрепленное в законодательстве понятие «охраны окружающей среды», с учетом вышеуказанного, мы можем говорить о том, что правовая охрана окружающей среды представляет собой урегулированную нормами права деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Поскольку правовая охрана является деятельностью, которая урегулирована нормами права, то такая деятельность должна приводить к определенным результатам. В области охраны окружающей среды результат очевиден, в общем виде – это качество окружающей среды. Много исследований в теории права и в теории экологического права посвящено⁹⁹ тому, каким образом право, выполняя функцию мощнейшего социального регулятора, может привести деятельность вышеуказанных субъектов к необходимому результату.

Чтобы нормы реализовывались и реально приводили к нужному результату, помимо юридической ответственности (санкции) за невыполнение требований, необходимы также иные элементы и иные нормы, которые обеспечивали бы выполнение первоначальных требований. Например, если есть норма, которая запрещает выбрасывать мусор вне специально отведенных для этого мест, то для того, чтобы субъекты, которым она адресована, выполняли это условие, необходимо предусмотреть организацию указанных специальных мест, их

⁹⁹ См.: Алексеев С. С. Общая теория права. М., 2008. С. 258. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 256. Духно Н. А. Благотворность экологических правовых идей в трудах В. В. Петрова. Экологическое право России: Сборник материалов научно-практической конференции. Выпуск шестой. 2008-2009 гг. Учебное пособие для вузов / Под ред. Д.ю.н., профессора А. К. Голиниченкова. М.: Форгрейфер, 2009. С. 457. Петров В. В. Экологическое право России. Учебник для вузов. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 161.

обслуживание и так далее. Соответственно необходимо, чтобы норма, адресованная органам власти, закрепляла обязанность по созданию специальных мест, их обслуживания. Однако одной нормы недостаточно, необходимо определенное финансирование таких мероприятий, просветительская работа и иные меры.

В теории экологического права профессором В. В. Петровым было разработано учение об эколого-правовом механизме охраны окружающей среды. Он указывал, что такой механизм «находит свое проявление в системе юридических норм и правоотношений, при помощи которых государство, используя свои материально-технические, организационные, идеологические средства, обеспечивает выполнение эколого-правовых предписаний»¹⁰⁰. Цель механизма, писал В. В. Петров, состоит в обеспечении материализации эколого-правовой нормы, что достигается работой всех частей механизма¹⁰¹.

В структуре эколого-правового механизма В. В. Петров выделял четыре звена:

1. Природоохранные нормы права, главной функцией которых является закрепление базовых (исходных) экологических императивов.

2. Экологизированные правовые нормы и нормативы, главная функция которых выражается в том, чтобы конкретизировать экологический императив и привязать его к определенной хозяйственной или иной деятельности, воздействующей на природную среду.

3. Гарантии, которые обеспечивают выполнение как базовых, так и экологизированных норм.

4. Правоотношение (эколого-правовое), которое представляет собой завершающий этап движения нормы, реализующей себя в правоотношении¹⁰².

Взаимодействие всех норм эколого-правового механизма порождают новый правовой комплекс – правовую охрану природы.

В юридической литературе по вопросам экологического права также

¹⁰⁰ Петров В. В. Экология и право. М.: Юрид. лит., 1981. С. 53.

¹⁰¹ Петров В. В. Экологическое право России. Учебник для вузов. М.: БЕК, 1996. С. 161.

¹⁰² Там же. С. 161-162.

существуют и иные подходы к определению правовой охраны окружающей среды¹⁰³, однако в целом во всех таких подходах к определению правовой охраны окружающей среды центральное место занимает наличие определенных требований (норм), а также гарантии исполнения этих норм или мер по их реализации (обеспечивающие условия).

Отсюда можно сделать вывод, что правовая охрана окружающей среды представляет собой функционирование механизма действия экологического права, проявляющегося в установлении субъективных прав и обязанностей для субъектов права, реализации права, создании и выполнении обеспечивающих условий реализации права.

Какое место в механизме правовой охраны окружающей среды занимает государственно-частное партнерство? Поскольку такое партнерство основывается на автономии воли, равенстве и имущественной самостоятельности ее участников, отнести его к первой части механизма (определенные требования) мы не можем. Соответственно, оно должно быть отнесено ко второй части механизма правовой охраны окружающей среды – к обеспечивающим условиям гарантии исполнения требований в области охраны окружающей среды. Из данного нами определения государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды с учетом того, что такое партнерство направлено на привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации в целях выполнения природоохранных мероприятий, следует, 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.

Доктрина финансирования деятельности по охране окружающей среды предполагает, что действующий правовой механизм базируется на двух основных принципах: платности природопользования и участии публично-правовых образований в финансовом обеспечении мероприятий по охране окружающей

¹⁰³ См.: Дубовик О. Л. Экологическое право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2012. С. 29-33. Круглов В. В. Современные организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности в России: Монография. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2000. С. 43-53.

среды, которые ими планируются¹⁰⁴. Профессор Петрова Т.В., анализируя последний принцип в свете законодательства, действующего до принятия Закона о государственно-частном партнерстве, сделала обоснованный вывод, что существующие государственные формы финансирования (бюджетные инвестиции, субвенции и пр.) существуют отдельно друг от друга, что снижает их эффективность. Профессор справедливо отмечала, что частные инвестиции в решении экологических проблем нуждаются в государственной поддержке, и наоборот, в связи с чем необходимо внедрение соответствующего принципа такого взаимодействия, то есть финансового партнерства публично-правовых образований и бизнеса.

Принятие Закона о государственно-частном партнерстве, на наш взгляд, частично решило эту задачу, поскольку предоставляет публичным образованиям осуществлять финансирование конкретных проектов в сфере охраны окружающей среды понятным способом. Законодательное закрепление данного института в конечном итоге выступает стимулом для развития природоохранной деятельности, тем самым гармонично вписывается в экономический механизм охраны окружающей среды.

Под экономическим механизмом охраны окружающей среды в юридической литературе понимается совокупность правовых средств, с помощью которых у субъектов хозяйственной деятельности стимулируется экономическая заинтересованность в проведении экологических мероприятий, принятии мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду и обеспечении рационального природопользования¹⁰⁵. Таким образом, если в законодательстве допущена возможность реализации природоохранных проектов на основе государственно-частного партнерства и для хозяйствующих субъектов они могут представлять интерес с экономической точки зрения, то государственно-частное партнерство можно отнести к части данного механизма.

¹⁰⁴ Петрова Т. В. Финансирование в сфере охраны окружающей среды: новые и традиционные подходы // Экологическое право. 2010. № 6. С. 28-33.

¹⁰⁵ Кичигин Н. В. Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды // Журнал российского права. №10. 2008. С. 46.

Следует отметить, что закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» (утратил силу) в качестве задач экономического механизма охраны окружающей среды среди прочих выделял планирование и финансирование природоохранных мероприятий. Концепция экономического регулирования, содержащаяся в законодательстве, была положена В.В. Петровым в основу структуры экономического механизма, элементом которого являлось финансирование природоохранной деятельности¹⁰⁶. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в главе IV «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды» не содержит подобных положений, однако это не означает, что его такой важнейший элемент как финансирование отсутствует. Очевидно, что без надлежащего финансирования ни один проект реализован быть не может. Кроме того, в юридической литературе отмечается, что государственно-частное партнерство, являясь элементом эколого-правового механизма, относится к экономическому регулированию охраны окружающей среды¹⁰⁷.

Таким образом, государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды в механизме правовой охраны окружающей среды является одним из обеспечивающих условий (мер) по реализации природоохранных требований, выступая одной из форм их финансирования. При этом он интегрирован в экономический механизм охраны окружающей среды как одна из указанных обеспечивающих мер.

Разделяя идею С.А. Боголюбова о том, что «объединение усилий публичных органов и предпринимательского корпуса в защиту природы в сочетании с правовым регулированием может стать вектором развития экономического механизма, реальным направлением ее охраны в интересах личности, общества, государства, настоящего и будущих поколений»¹⁰⁸, отметим, что интеграция в

¹⁰⁶ Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. – М.: Зерцало. С. 9.

¹⁰⁷ Селиванова К. А. Государственно-частное партнерство в реализации эколого-правового механизма в сельском хозяйстве // Право и экономика. 2016. № 4. С. 34-40.

¹⁰⁸ Боголюбов С. А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды. Статья в монографии: Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / В. Р. Авхадеев, С. Б. Бальхаева, Ю. В. Боброва и др.; отв. ред. А. В. Габов. М.: ИЗИСП, ИНФРА-М, 2014. 320 с.

экологическое право и практическое применение государственно-частного партнерства потенциально позволит использовать данный институт как экономический механизм для решения проблем в области охраны окружающей среды.

§3. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в зарубежных странах

Изучение зарубежного опыта государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды необходимо для разработки оптимальной модели правового регулирования данных отношений в нашей стране. В рамках настоящего параграфа будут рассмотрены основные модели правового регулирования и формы государственно-частного партнерства в зарубежных странах, а также проанализирован ряд конкретных проектов государственно-частного партнерства, направленных на охрану окружающей среды, и их юридическое регулирование.

В зарубежных странах государственно-частное партнерство развивается различными темпами. Причем даже в Европе его развитие идет неравномерно. Если в Великобритании, Франции, Германии и Испании данный институт уже достаточно сформирован, то другие страны только начинают его внедрять¹⁰⁹. Некоторые эксперты связывают такой неравномерный процесс развития с тем обстоятельством, что в указанных странах раньше других и более интенсивно проходил процесс реструктуризации инфраструктурных отраслей и законодательство было скорректировано под эти задачи¹¹⁰.

В развивающихся экономиках государственно-частное партнерство на сегодняшний день также является одним из наиболее привлекательных инструментов привлечения инвестиций в экономику и развитие инфраструктуры. Эксперты отмечают, что значительный рост инвестиций с использованием механизмов ГЧП имеет место в Юго-Восточной Азии, а также в Бразилии, Индии и Турции¹¹¹.

Формирование правового регулирования отношений в области государственно-частного партнерства происходило, как и в Российской

¹⁰⁹ Структурная модель государственно-частного партнерства в стратегическом управлении регионом: монография / под общей ред. С. А. Кочетковой. М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2016. С.31.

¹¹⁰ Захаров А. Н. Роль механизмов государственно-частного партнерства в решении экономических и социальных проблем России // Мировое и национальное хозяйство. - 2011. - № 1(16). – Текст: электронный // URL: <http://www.mirec.ru/2011-01/rol-mexanizmov-gos-chastnogo-partnerstva> (дата обращения: 24.03.2016).

¹¹¹ Там же.

Федерации, постепенно. При этом какого-либо специального нормативного правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в зарубежном законодательстве нам обнаружить не удалось. Как правило, реализация таких проектов осуществляется в рамках существующего в каждой конкретной стране законодательства и/или модели правового регулирования.

В настоящем параграфе предпринята попытка рассмотреть и обобщить правовое регулирование некоторых проектов в области охраны окружающей среды, которые были реализованы и (или) реализуются в зарубежных странах. В связи с этим полагаем необходимым первоначально рассмотреть некоторые общие особенности такого регулирования в зарубежных странах.

Модели правового регулирования. Так как первые проекты такого партнерства в Европе оформлялись концессионными соглашениями, нормативно-правовое регулирование берет начало именно с концессионных отношений. В период так называемых «железнодорожных концессий» в XIX веке в Великобритании и во Франции сложились две схемы концессий – англо-саксонская и французская.

Основные отличия этих схем сводятся к следующему. Французская схема имеет выраженный приоритет публично-правовых начал при регулировании концессионных отношений, поскольку концессионный договор во Франции рассматривается как публичный или административный. Кроме того, исключается приватизация концессионером передаваемого государственного имущества, а сама концессия имеет комплексный характер, то есть концессионеру поручается выполнение нескольких мероприятий по реализации концессии.

Английская схема, в отличие от французской, регулируется нормами частного права и концессионное соглашение считается договором *suigeneris*. Государство здесь задает верхние пределы тарифов на оказание концессионером услуг населению и обеспечивает контроль за его деятельностью. Также особенностью английской схемы является возможность приватизации государственного имущества, переданного концессионеру. Такая схема была

воспринята большинством англосаксонских стран при регулировании концессионных отношений¹¹².

Две указанные модели предопределили векторы правового регулирования во многих развитых странах. В одних они были в чистом виде, в других – с элементами как одной, так и другой модели. Впоследствии эта тенденция сохранилась и при регулировании отношений непосредственно в области государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.

После формирования концепции государственно-частного партнерства в ее нынешнем виде и усиления его роли в развитии социально-значимых проектов возникла необходимость в правовом регулировании. Анализ юридической литературы по государственно-частному партнерству позволяет выделить три основные модели правового регулирования государственно-частного партнерства в зарубежных странах¹¹³:

1. Страны со специальным нормативным правовым регулированием государственно-частного партнерства (модель специального правового регулирования). Эта модель предполагает наличие единого специального нормативного правового акта на центральном и (или) региональном уровне, который регулирует отношения в области государственно-частного партнерства. Такими странами, в частности, являются Аргентина, Бразилия, Греция, Замбия, Кения, Мексика, Маврикий, Кыргызстан, Польша, Япония и некоторые другие.

2. Страны с частичным нормативным правовым регулированием государственно-частного партнерства (модель частичного правового регулирования). В таких странах отсутствует специальный нормативный правовой акт, регулирующий соответствующие правоотношения, но имеются специальные законы, которые регулируют отдельные аспекты, виды или

¹¹² См.: Багдасарова А. В. Концессионное соглашение в гражданском праве России и зарубежных стран: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. Захаров А. Н., Овакимян М. С. Использование зарубежного опыта государственно-частного партнерства в решении экономических задач России (на примере Франции) // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 6. С. 12-24.

¹¹³ См, напр.: Сазонов В. Е. Указ. соч. С. 149-371; Губанов И. А. Государственно-частное партнерство в реализации функций российского государства (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 104.; Публично-частное партнерство в России и в зарубежных странах: правовые аспекты/ Под ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. М.: Инфотропик Медиа, 2015. С. 82-202.

конкретные проекты государственно-частного партнерства. К числу таких стран можно отнести Германию, Данию, Новую Зеландию, Чехию, Израиль и ряд других.

3. Страны без специального нормативного правового регулирования государственно-частного партнерства (модель общего правового регулирования). Модель характеризуется практически полным отсутствием каких-либо специальных законов, регулирующих отношения в области ГЧП. В качестве примера можно привести Австралию, Австрию, Великобританию, Индию, Канаду, Сингапур, Швейцарию, Нидерланды и другие страны. В этих странах государственно-частное партнерство регулируется общими положениями договорного права, законодательством, в том числе о закупках, необязательными руководствами и типовыми контрактами.

Как отмечается в зарубежной литературе, несмотря на выводы, которые можно сделать из самого названия, государственно-частное партнерство не является правовым партнерством. Оно является долгосрочным соглашением, заключенным между государственным и частным сектором и регулируется непосредственно контрактом в течение всего срока концессии¹¹⁴. Подобный подход характерен для большинства стран англосаксонской правовой семьи, а также для большинства европейских государств.

Формы государственно-частного партнерства. Следующей особенностью в правовом регулировании государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в зарубежных странах является многообразие форм (моделей) такого партнерства, которые определяются моделью правового регулирования, принятой в той или иной стране. Данная особенность характерна в целом для государственно-частного партнерства.

На основе общих правовых моделей выражения взаимодействия партнеров можно выделить договорную и институциональную форму. Например, в Аргентине, Декрет №966/2005 от 16.08.2005 «Национальный правовой режим

¹¹⁴ Dragi Kozarovski. Public private partnership – a solution worth pursuing despite their complexity. UNSW Law Journal. Vol. 29 (3.) 2006. Accessed 16 May, 2018. URL: http://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/sites/default/files/54_kozarovski_2006.pdf

частной инициативы» допускает реализацию проектов государственно-частного партнерства в виде корпораций. В соответствии со ст. 4 Приложения №1 указанного декрета государственно-частные партнерства должны быть организованы в форме акционерных обществ, трестов или в иной форме, наиболее эффективной в каждом конкретном случае¹¹⁵. Также институциональные формы встречаются в законодательстве Бельгии, Кыргызстана, Франции, Латвии, Великобритании, Германии, Словении и ряда других стран.

Договорные модели наиболее распространены. Вместе с тем в некоторых зарубежных странах в договорных формах государственно-частного партнерства выделяют аренду, лизинг и иные виды договоров, предусмотренные национальным законодательством¹¹⁶. Как было упомянуто ранее, в Российской Федерации до принятия Закона о государственно-частном партнерстве многие авторы и региональные законодатели под формами ГЧП считали практически любое взаимодействие власти и бизнеса в рамках правовых конструкций, предусмотренных действующим законодательством.

Однако, как справедливо указывается в юридической литературе, правовая ценность такого подхода невысока, поскольку правовое регулирование таких форм осуществляется иным законодательством исходя из других принципов и потребностей, которые отличаются от тех принципов и целей, которые вкладываются в государственно-частное партнерство¹¹⁷.

Между тем многие страны под формами государственно-частного партнерства подразумевают любое взаимодействие власти и бизнеса. На наш взгляд, справедливо сделать предположение, что ГЧП не является правовым институтом в тех странах, в которых отсутствует его специальное правовое регулирование, где и аренда, и концессии, и договоры подряда, и иные формы признаются государственно-частным партнерством. В этих странах ГЧП представляет собой экономический элемент или элемент политического

¹¹⁵ Decreto №967/2005 de 16.08.2005 «Regimen nacional de asociacionpublicoprivada» // Boletín Oficial. – 17.08.2005.– №30718. – P. 3. [Цит. по Сазонов В. Е. С. 178-179].

¹¹⁶ Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / С. А. Белов, Е. В. Гриценко, Д. А. Жмулина и др.; под ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. М.: Инфотропик Медиа, 2015. С.84-202.

¹¹⁷ Там же. С. 32-33.

механизма публичной власти.

Договорные формы (модели) ГЧП в зависимости от распределения прав и обязанностей, достаточно многообразны. Использование конкретной модели зависит от функций, выполняемых каждым из партнеров. При этом каждое государство определяет приоритетную модель или несколько таких моделей. Вариативность моделей в зарубежных странах на сегодняшний день достаточно велика, поскольку партнеры могут выбирать их исходя из следующих функций, но не ограничиваясь только ими: проектирование (включая изыскания), строительство/реконструкция, финансирование, эксплуатация, техническое обслуживание, управление, передача объекта в аренду, передача объекта в собственность.

Таким образом, в каждой стране правовое регулирование реализации проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды осуществляется с учетом указанных особенностей. Рассмотрим некоторые примеры реализации проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды и их правовое регулирование в зарубежных странах.

Примеры правового регулирования отдельных проектов ГЧП в области охраны окружающей среды в зарубежных странах. В Австрии, в округе Вайдхофен-ан-дер-Тайя, реализуется проект государственно-частного партнерства по строительству и обеспечению очистки сточных вод по модели «Строительство – владение – передача публичному партнеру»¹¹⁸. Так как в Австрии нет специального нормативного правового регулирования государственно-частного партнерства, какое-либо специальное регулирование такого сотрудничества в области охраны окружающей среды также отсутствует. В зарубежной литературе отмечается, что основным мотивом привлечения в Австрии частного сектора на основе государственно-частного партнерства по модели «Строительство – владение – передача» в сферу очистки сточных вод был

¹¹⁸ Bastin J. Public-Private Partnerships: A Review of International and Austrian Experience // Public Private Partnership / Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht / Wirtschaftsuniversität Wien. – Vienna, 2003. – 23 p. (Цит. по: Сазонов В. Е. С. 169).

недостаток бюджета и невысокий экономический рост в стране¹¹⁹. Вместе с тем обеспечение в том числе природоохранных нормативов требовало строительства новых заводов по очистке сточных вод. В связи с этим ГЧП в Австрии реализуется по указанной выше модели, когда частный партнер осуществляет строительство завода по очистке сточных вод, эксплуатирует его, извлекая прибыль и, по окончании срока эксплуатации, передает в собственность публичному партнеру.

Данный способ партнерства представляется весьма привлекательным для государства, поскольку позволяет последнему при минимальных затратах обеспечить модернизацию очистных систем и довести очистку сточных вод до показателей, не приводящих к загрязнению водных объектов. Вместе с тем при отсутствии специального правового регулирования в контракте на реализацию таких проектов должны быть включены условия, которые устанавливали бы последующую передачу объекта публичному партнеру в состоянии, не требующим от него дополнительных расходов на приведение объекта в надлежащее состояние. Иными словами, за время его эксплуатации частный партнер должен не только эксплуатировать объект, извлекая прибыль, но и осуществлять его техническое обслуживание, текущий и капитальный ремонт.

При том, что плата за очистку сточных вод так или иначе ляжет на потребителя, тарифы должны быть обоснованы и регулироваться публичным партнером.

Возможность контроля публичным партнером за исполнением всех указанных условий также должна быть отражена в контракте. Это позволит публичному партнеру в порядке гражданского или административного судопроизводства (в зависимости от национального правового режима) эффективно воздействовать на частного партнера при неисполнении последним его обязательств.

В сфере очистки сточных вод наиболее развита практика заключения

¹¹⁹ Ronald W. MCQUAID, Walter SCHERRER. Public Private Partnership – A Sustainable Solution for the Information Society? Experiences in the UK, Germany, and Austria. 2006. Accessed 16 May, 2018 http://programm.corp.at/cdrom2006/archiv/papers2006/CORP2006_MCQUAID.pdf

договоров с частными партнерами во Франции. При этом административные суды выступают регуляторами баланса интересов между публичным и частным партнером¹²⁰.

Австралия использует государственно-частное партнерство в сфере опреснения морской воды. С 2009 года реализуется проект на основе государственно-частного партнерства в штате Виктория, т. н. Викторианский опреснительный проект. Публичный партнер в лице Департамента охраны окружающей среды и добывающей промышленности штата Виктория заключил соглашение с частным партнером Aqua Sure Pty Ltd. Общая цена контракта составляет 5,72 млрд австралийских долларов (в ценах 2009 года). Срок соглашения – 30 лет¹²¹. Частный партнер осуществляет финансирование, проектирование, строительство завода, инфраструктуры, в том числе 84 км магистральных трубопроводов, эксплуатацию и техническое обслуживание всех сооружений. В свою очередь публичный партнер осуществляет приобретение воды для ее поставки водопользователям в штате¹²². Особенностью этого проекта можно считать то, что энергопотребление для функционирования завода и всей сопутствующей инфраструктуры обеспечивается за счет возобновляемых источников энергии¹²³.

Примечательно, что строительство завода и всей сопутствующей инфраструктуры было осуществлено за 36 месяцев, а данный проект, осуществляемый на основе государственно-частного партнерства, является одним из самых крупных в мире¹²⁴. Надо отметить, что строительство этого завода дало колоссальный эколого-социальный эффект. Частично отпала необходимость использования подземных вод, которые достаточно минерализованы и

¹²⁰ Official website of the Public-Private Partnership Legal Resource Center (PPPLRC). Accessed 16 May, 2018. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/regulation-contract>

¹²¹ Official website of State Government of Victoria. Accessed 16 May, 2018. <https://www.tenders.vic.gov.au/tenders/contract/view.do?id=9265&returnUrl=%252Fcontract%252Flist.do%253F%2524%257Brequest.queryString%257D>

¹²² Official website of Department of Treasury and Finance Victoria. Accessed 16 May, 2018. <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships/Projects/Victorian-Desalination-Plant>

¹²³ Official website of the Public-Private Partnership Legal Resource Center (PPPLRC). Accessed 16 May, 2018. <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/desalination-plant-victoria-australia-project-financed-structure>

¹²⁴ Official website of The Victorian Desalination Project. Accessed 16 May, 2018. <http://www.aquasure.com.au/history>

применяются для технических нужд. Завод использует возобновляемые источники энергии, что также дает положительный экологический эффект. Реализация данного проекта позволила трудоустроить около 10500 человек, а местная экономика получила значительные преимущества и толчок в ее развитии¹²⁵.

Правовое регулирование проекта осуществляется в соответствии с общим правом, при этом общие требования в области охраны окружающей среды подлежат применению в соответствии с австралийским законодательством и законодательством штата Виктория. Кроме того, к самому проекту дополнительно предъявлялось около 200 индивидуальных требований в области охраны окружающей среды¹²⁶. Между тем в Австралии отсутствует специальное правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.

Следует отметить еще один проект в Австралии, связанный с охраной окружающей среды, – опреснение морской воды и получение электроэнергии из энергии волн, осуществляемый компанией Carnegie¹²⁷. Он реализуется посредством получения грантов от различных правительственных фондов (Австралийских и Маврикийских). Опыт реализации данного проекта хотят применить в Европейском союзе и Великобритании¹²⁸.

Указанный проект весьма интересен с точки зрения развития альтернативной энергетики и, как следствие, охраны окружающей среды, поскольку направлен на снижение использования невозобновляемых источников энергии. Между тем реализация проектов за счет различных грантов не в полной мере отвечает духу государственно-частного партнерства, поскольку в такого рода ноу-хау-проектах присутствует доля определенного риска, связанного с

¹²⁵ Там же.

¹²⁶ Official website of Department of Environment, Land, Water and Planning of Victoria. Accessed 16 May, 2018. IR&EA Report. P. 10. URL: http://www.depi.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0010/188983/Final-Quarterly-Report-to-the-Minister-for-Environment-and-Climate-Change-July-September-Q3-2012.PDF

¹²⁷ Carnegie Clean Energy official website. Accessed 15 November, 2016. URL: <http://carnegiwave.com/projects/mauritian-wave-and-microgrid-design-project/>

¹²⁸ Carnegie Clean Energy official website. Accessed 15 November, 2016. URL: http://carnegiwave.com/wp-content/uploads/2016/11/Brussels-backs-%C2%A360m-Cornish-wave-energy-project_-Financial-Times.pdf

недостижением планируемого результата лицом, получающим гранты. Кроме того, правовая природа грантов предполагает безвозмездность.

В связи с этим отнести такую форму сотрудничества к государственно-частному партнерству затруднительно. Даже если выбрать модель сотрудничества, когда полученный результат будет принадлежать публичному партнеру, это больше будет похоже на выполнение научно-исследовательских работ. Конечно, если придерживаться широкого подхода к государственно-частному партнерству, как это делают в некоторых зарубежных странах, то данный вариант может быть признан таким партнерством. В соответствии с российским правовым регулированием такую форму взаимодействия, когда публичный партнер предоставляет гранты, к государственно-частному партнерству отнести нельзя.

Бразилия активно развивает экотуризм посредством государственно-частного партнерства. В частности, на территории устойчивого развития Мамирауа такое партнерство осуществляется между государством и местными сообществами. Последние задействованы в туристическом сегменте, извлекают прибыль и направляют ее на свое развитие и сохранение окружающей среды. Государство в свою очередь получает возможность привлекать в экономику страны финансовые ресурсы и в то же время контролирует через местные сообщества пребывание там туристов, а также развивает экотуризм в самом сердце Амазонки. Попутно заметим, что это направление удостоивалось признания как лучшее направление экотуризма в мире (2003 год) и как лучшее туристическое направление в Бразилии (2011 год)¹²⁹.

В Германии государственно-частное партнерство широко используется в сфере рекреации¹³⁰, а также в сфере альтернативной энергетики. Так в регионе Хайде реализуется проект, по условиям которого публичный орган представляет местным сельхозпроизводителям определенные преференции при реализации их

¹²⁹ UNWTO. Global Report on Public-Private Partnerships: Tourism Development Affiliate Members Report. Volume eleven. Accessed 15 November, 2016. URL: http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/global_report_public_private_partnerships_v8.pdf, p. 42-43.

¹³⁰ Сазонов В. Е. Указ. соч. С. 216.

продукции в местных магазинах в обмен на закупку электроэнергии, произведенную из альтернативных источников¹³¹.

Указанная модель взаимодействия хоть и не укладывается в классические модели такого сотрудничества, поскольку частный партнер не принимает непосредственного участия в создании или эксплуатации объекта, но является также интересным примером. С одной стороны, публичный субъект создает объект, производящий электроэнергию на основе альтернативных источников энергии. Такой проект, безусловно, направлен на диверсификацию энергетического сектора, но вместе с тем и на охрану окружающей среды. Чтобы проект был рентабелен и позволил развивать эту отрасль, публичный партнер путем предоставления определенных преференций местным сельхозпроизводителям обеспечивает себе рынок сбыта.

У нас нет данных о деталях указанного сотрудничества, но можно предположить, что перед реализацией проекта публичный партнер мог оформить соответствующие соглашения с местными сельхозпроизводителями о закупке последними энергии, поставляемой с возведенного объекта. Такую модель, на наш взгляд, можно отнести к государственно-частному партнерству, так как выгоду получают все субъекты.

В Ирландии реализуются более 20 проектов в сфере охраны окружающей среды, преимущественно в области очистки вод и обращения с отходами по модели «Проектирование – Строительство – Эксплуатация»¹³². Так, например, в Дублине реализуется проект по получению энергии из отходов. Государственно-частное партнерство в сфере охраны окружающей среды, наряду с другими сферами, началось в Ирландии с 1999 года, когда был официально запущен эксперимент по апробации государственно-частного партнерства¹³³.

Государственно-частное партнерство в Ирландии в указанных сферах регулируется общим правом посредством заключения соответствующих

¹³¹ Official website of National Stand Entwicklungs Politik. Accessed 15 November, 2016. URL: http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/SharedDocs/Projekte/NSPProjekte/Innovative_Stadt/Region_Heide_Gruene_Energie.html

¹³² Official website of European Investment Bank. Accessed 16 November, 2016. European PPP Report 2009 P. 257-260 URL: <http://www.eib.org/epec/resources/dla-european-ppp-report-2009.pdf>.

¹³³ Сазонов В. Е. Указ. соч. С. 237.

контрактов. Однако в Ирландии были случаи отказа частных партнеров от их заключения по причине невозможности просчитать все риски и отсутствия в контракте фиксированной цены. Некоторые ученые отмечают, что государственно-частное партнерство в Ирландии не является панацеей и не столь эффективно в экономическом плане в сравнении с традиционными способами расходования бюджетных средств (закупками), вызывает сомнения в его преимуществах для налогоплательщиков¹³⁴.

Применение государственно-частного партнерства в Италии в различных отраслях промышленности, как отмечают исследователи, стало эффективным средством решения проблем загрязнения окружающей среды. В Италии ежегодно образуется более 80 млн тонн отходов, которые раньше вывозились на свалки. С внесением изменений в законодательство в области обращения с отходами, предусматривающих их обязательную переработку и получение энергии, стали активно использоваться механизмы государственно-частного партнерства в этой сфере¹³⁵. Результатом стало более 10 проектов по переработке отходов и получению из них электроэнергии¹³⁶.

Такое партнерство реализуется в форме концессии. При этом, согласно исследованиям ученых, в Италии государственный орган осуществляет разработку всей проектной документации, бизнес-планов и концессионных моделей, после чего проводится конкурс. Также возможен другой вариант, когда разработку такой документации осуществляет частный партнер. В случае, если разработанная документация будет утверждена и государственный орган признает целесообразность реализации проекта, также проводится конкурс¹³⁷. Нетрудно заметить сходство российской модели процедуры выбора частного партнера, которая закреплена в Законе о государственно-частном партнерстве, с

¹³⁴ Eoin Reeves. Public-Private Partnerships in Ireland: A Review of the Experience. 2013. Accessed 22 October, 2016. URL: https://www.nerinstitute.net/download/pdf/reeves_neri_2013_ppp.pdf

¹³⁵ Italian PPP in a glance// Project Finance International/ 16.05.2011. - №217. -P.73-77 (Цитат. по: Сазонов В. Е. С. 265-266).

¹³⁶ Official website of European Investment Bank. Accessed 16 November, 2016. European PPP Report 2009 P. 221-223 URL: <http://www.eib.org/epec/resources/dla-european-ppp-report-2009.pdf>.

¹³⁷ Панова Т. В. Опыт развитых европейских стран в использовании форм и моделей ГЧП в здравоохранении // Экономика и управление народным хозяйством. - 2015. Текст: электронный. // URL: http://www.lawjournal.ru/files/pdf/201511/201511_99.pdf (дата обращения: 24.10.2016).

итальянской.

Использование механизма государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды распространено в Канаде. В зарубежной литературе отмечается, что успешным примером в этой области может служить модернизация захоронения промышленных отходов в городе Ванкувер, включающая утилизацию метана и углекислого газа. В рамках государственно-частного партнерства частный инвестор осуществлял финансирование, проектирование, строительство и эксплуатацию теплоэлектростанции, которая использует газ, получаемый из органических отходов. Электроэнергию, а также высвобождаемое тепло, преобразуемое в горячую воду, частный партнер реализует большому тепличному комплексу и иным потребителям. Использование газов из органических отходов подобным образом в большей степени, нежели их переработка посредством сжигания, способствует сокращению выбросов углекислого газа в атмосферу и дает экологический эффект, в количественном выражении равный удалению 6000 автомобилей с дорог Канады¹³⁸. Также в Канаде распространены проекты в сфере очистки сточных вод. Одной из целей такого партнерства является приведение состава сточных вод по загрязняющим веществам в соответствии с экологическими нормами¹³⁹.

В отличие от европейских стран, в Канаде нормативное правовое регулирование государственно-частного партнерства осуществляется на федеральном, региональном и местном уровнях. В провинции Квебек с 2005 года в Акте о полномочиях муниципалитетов появились нормы, уполномочивающие муниципальные власти поручать третьим лицам управление отдельными объектами, которые находятся в их ведении. В частности предусмотрена возможность передавать управления парками, туристическими объектами,

¹³⁸ Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства/ Европейская экономическая комиссия. (Цитат. по: Сазонов В.Е. С. 276-277).

¹³⁹ См.: Official website of The Canadian Council for Public-Private Partnerships. Accessed 18 November, 2016. URL: <http://projects.pppcouncil.ca/ccppp/src/public/search-project>

водоочистительными объектами¹⁴⁰. Между тем какого-либо специального правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды нет.

Существенные шаги в области правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды сделаны в Китае. Реформы последних десятилетий вызвали значительный рост экономики этой страны. Между тем существует множество трудностей, которые приходится преодолевать, одной из таких трудностей является недостаточное финансирование охраны окружающей среды. Столкнувшись с острой нехваткой финансовых и технических ресурсов, научные круги и публичная власть признали необходимость и значимость привлечения внутренних и иностранных частных инвесторов в сектор охраны окружающей среды¹⁴¹.

В 1995 году Министерством внешней торговли и экономического сотрудничества Китая был издан «Циркуляр о привлечении иностранных инвестиций к участию в реализации проектов по схеме «Строительство – эксплуатация – передача». В 1996 году по указанной схеме началась реализация пилотных проектов в области водоснабжения и энергетики. Далее некоторыми муниципальными органами власти был принят ряд локальных нормативных актов, направленных на привлечение инвестиций в сферу утилизации отходов¹⁴², а также развитие альтернативной энергетики. Положительным примером использования государственно-частного партнерства в указанных сферах является создание партнерства по очистке сточных вод Северного завода Шеньян¹⁴³ и строительство завода по сжиганию мусора в Венъчжоу по модели «Строительство – эксплуатация – передача», который, утилизируя отходы, вырабатывает около 25

¹⁴⁰ Зусман Е. В. Контракты жизненного цикла: законодательство зарубежных стран. Предложения для России// Государственно-частное партнерство: Практика. Проблемы. Перспективы/ Под общей редакцией Х. М. Салихова и А. А. Зверева. М. 2011 г. С. 184.

¹⁴¹ См.: Кирсанова И. А., Товстолес Д. В. Модели государственно-частного партнерства (ГЧП) в Китае. Возможности их применения в белорусской экономике. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/15395> (дата обращения: 03.11.2016).

¹⁴² Сазонов В. Е. Указ. соч. С. 282-283.

¹⁴³ См.: Кирсанова И. А., Товстолес Д. В. Указ. соч.

млн кВт энергии ежегодно, большую часть которой частный партнер продает¹⁴⁴.

Для Китая также характерно то, что участниками ГЧП являются не только государство и частные партнеры, но и государственные компании, то есть созданные государством или имеющие в качестве участников (акционеров) государство. Такие компании выступают в большинстве случаев в качестве частного партнера в проектах, где капиталоемкость высокая. Экологическое строительство и охрану окружающей среды официальные органы статистики Китая относят к проектам, где необходимый объем инвестиций низкий, в связи с чем в них в большинстве случаев участвуют именно частные инвесторы¹⁴⁵.

В ЮАР государственно-частное партнерство развито в сфере рекреации, экологического туризма, очистки сточных вод и обращения с отходами¹⁴⁶. Органом, который отвечает за развитие ГЧП в стране, является Национальное казначейство. Последним издано «Руководство по государственно-частным партнерствам» с целью оказания методической помощи муниципальным органам власти при реализации проектов на основе ГЧП. Интересным представляются положения указанного документа о рекомендациях по реализации проектов в сфере отходов, в котором предельно подробно описан процесс анализа ситуации, принятия решения, заключения соглашения о ГЧП и его последующего исполнения¹⁴⁷.

Заслуживающим внимания является проект государственно-частного партнерства в США по восстановлению прибрежной полосы реки Анакостия в городе Вашингтоне. Исторически прибрежная зона указанной реки использовалась властями для размещения производств. Как следствие, Анакостия является одним из трех очагов загрязнения залива Чесапик и вода в реке была

¹⁴⁴ Sustainable urban development in the People's Republic of China. Municipal solid waste treatment: Case study of Public-Private Partnerships (PPPs) in Wenzhou.// Urban Innovations and Best Practices. November 2010. Accessed 23 November, 2016 <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/urbandev-prc-nov2010-waste.pdf>

¹⁴⁵ Елкибаева Л. Г. Особенности субъектного состава государственно-частного партнерства в Китае: сравнительный анализ с российским законодательством // Юрист. 2018. № 10. С. 41-46.

¹⁴⁶ См.: Official South African government online site. Accessed 23 November, 2016. URL: <http://www.ppp.gov.za/Pages/projectlist.aspx>

¹⁴⁷ Municipal service delivery and PPP guidelines. National Treasury and Department of Provincial and Local Government. P. 443-471. Accessed 23 November, 2016. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cpsi/unpan034159.pdf>

чрезвычайно загрязненной. Государственно-частное партнерство по реновации застроенных территорий прибрежной полосы является весьма масштабным проектом, подразумевающим перестройку и благоустройство огромной территории, создание парков, деловых центров, учреждений социальной сферы и иной городской инфраструктуры. Лейтмотивом проекта является восстановление качества реки.

Инициатором проекта является город Вашингтон, который заключил соглашение с большинством федеральных органов власти США. В рамках этого масштабного проекта органы власти на основе государственно-частного партнерства привлекают частных партнеров для реализации более мелких задач.

С момента начала реализации проекта (2000 год) и до 2009 года показатели проекта были весьма позитивными. В частности, концентрация оксида азота и серы в Анакостии снизилась на 50% по сравнению с показателями 2000 года, было засажено 5 га растений в районе водосбора для предотвращения водной эрозии¹⁴⁸.

Как видно из приведенных примеров, в зарубежных странах существует определенное многообразие в использовании государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды. В странах общего права, где отсутствует специальное правовое регулирование ГЧП, а также в некоторых странах, в том числе континентального права, где существует такое регулирование, перечень объектов ГЧП в области охраны окружающей среды практически неограничен. Законодательство, например Японии, позволяет частным партнерам инициировать реализацию государственно-частного партнерства в отношении любого объекта¹⁴⁹.

Выше приведена только часть объектов государственно-частного партнерства. Проведенный анализ позволяет подразделить объекты (направления) государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды,

¹⁴⁸ Amirtahmasebi, Rana; Orloff, Mariana; Wahba, Sameh; Altman, Andrew. 2016. Regenerating Urban Land: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment. Urban Development. World Bank, Washington, DC. Accessed 23 November, 2016. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24377>

¹⁴⁹ Сазонов В. Е. Указ соч. С. 374-375.

которые реализуются в зарубежных странах, на следующие виды:

1. Очистка сточных вод.
2. Переработка отходов.
3. Альтернативная энергетика.
4. Энергоэффективность.
5. Благоустройство урбанизированных территорий.
6. Экотуризм.

Многообразие направлений использования государственно-частного партнерства в зарубежных странах является одним из основных отличий от России, поскольку в нашей стране Закон о государственно-частном партнерстве предусматривает исчерпывающий перечень объектов ГЧП, как это будет показано в следующей главе.

Наиболее развитыми направлениями в зарубежных странах являются переработка отходов, очистка сточных вод и развитие альтернативной энергетике. Нередко имеет место сочетание этих направлений, например переработка отходов и их использование в качестве источников энергии. На наш взгляд, такая популярность указанных направлений может быть объяснена некоторыми факторами.

Общеизвестно, что из отходов при определенных технологиях их утилизации (переработки) могут быть извлечены полезные вещества и повторно вовлечены в хозяйственный оборот. Соответственно, развитие таких технологий является для государств крайне важным, а для частных партнеров выгодным. С учетом того, что обычное захоронение отходов требует для этого отвода значительных площадей земельных участков, а объем возможной утилизации отходов таким образом ограничен, государственно-частное партнерство в сфере их переработки является крайне актуальным. К тому же отходы являются перманентными спутниками человечества, они будут образовываться всегда, в тех или иных объемах, поэтому их переработка всегда будет приносить прибыль.

Очистка сточных вод также востребована, поскольку публичный партнер должен обеспечивать соответствие сбрасываемых вод в водные объекты

требованиям экологических нормативов. Известно, что состояние таких объектов напрямую зависит от величины эмиссии в них загрязняющих веществ. Во многих странах отсутствуют необходимые технологии, и посредством государственно-частного партнерства публичный субъект может решить проблему очистки сточных вод. В свою очередь частные партнеры, используя новые технологии, имеют возможность увеличить свою прибыль, эксплуатируя построенную ими систему очистки.

В отношении альтернативной энергетики можно отметить, что ее востребованность также обусловлена экономическим и экологическим факторами. Во многих странах в связи с незначительным количеством природных ресурсов есть необходимость в диверсификации энергетического сектора, поэтому развитие альтернативной энергетики представляет для них особую ценность.

Кроме того, не каждый район государства может быть обеспечен централизованным энергоснабжением по экономическим причинам (например, значительная отдаленность от точки подключения), поэтому развитие в таких районах альтернативной энергетики может оказаться экономически выгодным. С точки зрения охраны окружающей среды использование нетрадиционных источников энергии является более предпочтительным в сравнении с традиционными источниками, поскольку последние являются невозобновляемыми. Однако в настоящее время себестоимость энергии, производимой из альтернативных источников (например, солнечная энергия), выше, чем стоимость энергии, получаемой из традиционных источников. Кроме того, нетрадиционные источники энергии имеют незначительный период использования, а также не до конца изучено их влияние на окружающую среду. Однако без их опытной эксплуатации исследования и развитие этой области вряд ли возможно.

В зарубежных странах также весьма разнообразны формы государственно-частного партнерства и их субъектный состав. В основном такое партнерство осуществляется в форме концессий, а также на основании договоров. Вместе с

тем на практике существуют и иные формы: предоставление грантов, предоставление определенных преференций и пр. Также на стороне частных партнеров могут выступать не только юридические лица, но и местные общины, как, например, в Бразилии.

Проведенный анализ также показал, что, как и в Российской Федерации, так и в зарубежных странах специальное правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды отсутствует. Вместе с тем в некоторых странах, например в Южно-Африканской Республике, публичным органом власти опубликованы рекомендации для нижестоящих органов по вопросу государственно-частного партнерства в сфере обращения с отходами. Для последних *de facto* такое руководство является обязательным к применению, и это можно рассматривать в качестве отправной точки в правовом регулировании государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в этой стране.

Отсутствие законодательных ограничений во многих зарубежных странах на использование института государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды позволяет как государствам, так и частным партнерам осуществлять такое взаимодействие в тех областях, которые могут в нем нуждаться, не сковывая себя ограничениями. Например, если в текущий момент времени в какой-либо стране защита от эрозии почв не является актуальной, то государственно-частное партнерство вряд ли возможно. Но как только эта проблема обретет определенную важность, такое партнерство будет возможно, в том числе в силу отсутствия законодательных ограничений. Данный подход является весьма гибким.

Какие выводы можно сделать по результатам исследования зарубежного опыта правового регулирования государственно-частного партнерства в зарубежных странах? Практически во всех зарубежных странах специальное правовое регулирование ГЧП в области охраны окружающей среды отсутствует, однако это не является тем фактором, который останавливает реализацию проектов, непосредственно направленных на охрану окружающей среды.

Наоборот, существующее правовое регулирование в этих странах позволяет как государству, так и частным инвесторам реализовывать различные экологические проекты на основе ГЧП. Следовательно, возможность выполнения таких проектов зависит от модели правового регулирования данных отношений. В России объектов государственно-частного партнерства, которые направлены на охрану окружающей среды, только несколько, что будет показано в следующей главе. Поэтому полноценно использовать этот механизм для решения экологических задач, на наш взгляд, не удастся.

Возможность правового регулирования данных отношений в России будет иметь существенное значение, поскольку откроет не только перед частными партнерами, но и перед публичными потенциальную возможность реализовывать разнообразные проекты, которые направлены на охрану окружающей среды, так как для публичного субъекта действует формула: «Все, что не разрешено – запрещено».

Государственно-частное партнерство в зарубежных странах отличается многообразием его форм и субъектного состава. В части решения проблем, связанных с охраной окружающей среды, это представляется наиболее предпочтительным по нескольким причинам. Во-первых, не всегда охрана окружающей среды предполагает сооружение объектов капитального строительства. Это мы уже указывали в качестве одной из особенностей такого партнерства. В связи с этим модели ГЧП, в которых одним из элементов является строительство и (или) реконструкция – не подойдут. Во-вторых, учитывая, что охрана природы является делом каждого, ограничивать участие каких-то субъектов в ГЧП не совсем обоснованно и поэтому возможность участия в нем может быть доступной для разных категорий субъектов.

Рассмотрев, насколько это было возможно с учетом имеющихся данных, общую картину правового регулирования ГЧП в области охраны окружающей среды в мире, мы получили данные, которые позволяют критически подойти к оценке существующей модели правового регулирования этих отношений в нашей стране.

Какой же должна быть модель правового регулирования, чтобы в сфере охраны окружающей среды можно было эффективно использовать институт государственно-частного партнерства и чтобы такое партнерство действительно было выгодным как для публичного и частного партнеров, так и для общества в целом? В последней главе предпримем попытку построить соответствующую модель, которая, на наш взгляд, может оказать полезный эффект на развитие этой области в Российской Федерации.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

§1. Правовые основы государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды

В теории права, которая нашла свое выражение в российском законодательстве, для публичных субъектов действует правовая формула: «запрещено все то, что прямо не разрешено». Такой подход в правовом регулировании предопределяет деятельность органов власти и означает, что публичный орган не может что-то реализовать или выполнить, если такой возможности не предусмотрено для него законодателем. Следовательно, государственно-частное партнерство, направленное на охрану окружающей среды, возможно лишь в том случае, когда такая возможность для публичного партнера предусмотрена в законодательстве. Если законом такой возможности не предусмотрено, то у публичного партнера будет отсутствовать право на реализацию проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.

Партнерство между публичным и частным субъектом в Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды впервые стало возможно в 2005 году, когда был принят Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»¹⁵⁰ (далее – Закон о концессиях). Между тем это могло произойти и ранее, поскольку в 1994 году Совет Государственной Думы отправил в официальную рассылку текст подготовленных проектов Законов «О концессионных договорах» и «О соглашениях о разделе продукции»¹⁵¹, однако был принят только последний. Закон «О концессионных договорах», соответственно, принят не был.

На протяжении почти десяти лет Федеральный закон «О соглашениях

¹⁵⁰ Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»// «Собрание законодательства РФ», 25.07.2005, № 30 (ч. II), ст. 3126.

¹⁵¹ Леонтьев С. Е. Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

о разделе продукции»¹⁵² (далее – Закон о СРП) был единственным федеральным законодательным актом, который регулировал отношения публичных и частных субъектов по реализации совместных инвестиционных проектов, при этом исключительно в области поиска, разведки и добычи минерального сырья. Иных нормативных правовых актов, регулирующих совместную деятельность публичных и частных партнеров в других сферах экономики, в том числе в области охраны окружающей среды, в этот период не было.

Принятие Закона о концессиях являлось следующим после принятия Закона о СРП этапом развития государственно-частного партнерства в целом. Закон о концессиях расширил сферу возможного сотрудничества публичных и частных партнеров по сравнению с Законом о СРП. С указанного периода стало возможно сотрудничество в таких сферах, как строительство и (или) реконструкция автомобильных дорог, объектов железнодорожного транспорта, трубопроводного транспорта, аэродромов, морских и речных портов, объектов здравоохранения и в других сферах.

Среди объектов концессионного соглашения законодатель выделил объекты водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объекты для организации отдыха граждан и туризма. Таким образом, с указанного периода впервые в законодательстве была закреплена возможность сотрудничества публичных органов и частных субъектов в сфере охраны окружающей среды посредством реализации проектов, направленных на решение задач в области охраны окружающей среды.

В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Закона о концессиях по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право

¹⁵² Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»// «Собрание законодательства РФ», 01.01.1996, № 1, ст. 18.

собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности¹⁵³.

Исходя из указанного определения, Закон о концессиях содержит лишь одну модель партнерства частного и публичного субъектов, а именно «строительство – передача – эксплуатация», в то время как в мировой практике моделей государственно-частного партнерства больше. Это обстоятельство, наряду с недостаточной гибкостью и диспозитивностью условий концессионных соглашений, в том числе в связи с обязательностью примерных концессионных соглашений, а также наряду с отсутствием широкого спектра гарантий для частного инвестора, недостаточной адаптированностью норм о залоге и перемене лиц в обязательстве к концессионной модели отношений и др., ученые-юристы относят к недостаткам Закона о концессионных соглашениях¹⁵⁴.

Кроме того, с точки зрения использования Закона о концессиях в целях охраны окружающей среды, следует также отметить ограниченность применения модели «строительство – передача – эксплуатация», поскольку указанная модель допускает сотрудничество исключительно по объектам недвижимого имущества. Такой механизм затруднительно применять, например, при ликвидации накопленного вреда окружающей среде, когда необходимо ликвидировать вред на территории акватории или земельного участка, если не предполагается строительство недвижимого имущества. Также следует отметить ограниченность числа объектов концессионного соглашения, деятельность которых связана с охраной окружающей среды. Они отличаются от проектов, реализация которых возможна в рамках Закона о государственно-частном партнерстве тем, что по концессионному соглашению возможна передача объектов водоотведения и

¹⁵³ Там же.

¹⁵⁴ Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / С. А. Белов, Е. В. Гриценко, Д. А. Жмулина и др.; под ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. М.: Инфотропик Медиа, 2015. 528 с.

водоснабжения, тогда как аналогичные объекты не вошли в Закон о государственно-частном партнерстве.

Параллельно с 2006 года начало развиваться региональное законодательство о государственно-частном партнерстве. Первым субъектом Российской Федерации, который принял свой собственный закон, был г. Санкт-Петербург. Отметим, что этот регион с момента принятия Закона Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»¹⁵⁵ занимает верхние строчки рейтинга по уровню развития государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации. По итогам 2015-2016 годов Санкт-Петербург, по данным Центра развития государственно-частного партнерства, занимает второе место¹⁵⁶. Некоторые исследователи связывают развитие государственно-частного партнерства в России именно с принятием указанного регионального закона¹⁵⁷.

В последующие годы в большинстве субъектов Российской Федерации были приняты свои законы, регулирующие отношения государственно-частного партнерства. Вместе с тем положения некоторых региональных законов носили зачастую декларативный характер. Согласно этим законам, государственно-частное партнерство включало различные виды отношений, в том числе такие, которые к нему не относятся. Например, Закон Саратовской области от 28.04.2010 № 62-ЗСО «Об участии Саратовской области в государственно-частном партнерстве» относил к институту государственно-частного партнерства арендные и лизинговые отношения. Закон Ставропольского края от 12.10.2009 № 67-кз «О государственно-частном партнерстве в Ставропольском крае» и Закон Чувашской Республики от 20.12.2010 №71 «Об участии Чувашской Республики в проектах государственно-частного партнерства» относили к таким проектам поставку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

¹⁵⁵ Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»// «Санкт-Петербургские ведомости», 28.12.2006. № 244.

¹⁵⁶ Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015-2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП»/ Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. С. 22.

¹⁵⁷ Государственно-частное партнерство. Комментарии федерального закона о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации. М.: Гелиос АРВ, 2016. С. 7, 11.

Очевидно, что ни аренда, ни лизинг, ни поставка товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд не отвечают признакам государственно-частного партнерства, которые выработаны в мировой и российской практике.

Несмотря на указанные особенности регионального нормотворчества, практически во всех субъектах Российской Федерации законодательство предусматривало государственно-частное партнерство, направленное на охрану окружающей среды. В отношении регионального законодательства, которое действовало до принятия Закона о государственно-частном партнерстве, можно отметить следующее¹⁵⁸.

1. В 13 субъектах Российской Федерации (15% от общего числа субъектов РФ) отсутствовало собственное специальное правовое регулирование государственно-частного партнерства. Вместе с тем отсутствие такого регулирования не означало, что в соответствующих субъектах не было государственно-частного партнерства. Его участники строили свои отношения на основании существующих в законодательстве правовых конструкций, например, используя механизмы Закона о концессиях. В частности, в г. Москве, при отсутствии специального закона было реализовано несколько проектов в области охраны окружающей среды на условиях концессии.

2. Объекты в области охраны окружающей среды, в отношении которых возможно заключение соглашений о государственно-частном партнерстве в основном дублировали объекты, указанные в Законе о концессиях: объекты, связанные с водоотведением, очисткой сточных вод, переработкой и утилизацией (захоронением) бытовых отходов, объекты для организации отдыха граждан и туризма. В законодательстве 51 субъекта Российской Федерации были закреплены аналогичные объекты в области охраны окружающей среды, как и в Законе о концессиях¹⁵⁹.

3. В законодательстве 16 субъектов Российской Федерации отсутствовал определенный перечень объектов государственно-частного партнерства.

¹⁵⁸ Данные приводятся на основании анализа законодательства 85 субъектов Российской Федерации.

¹⁵⁹ Объекты водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов в законах некоторых субъектов Российской Федерации обозначены как «объекты коммунальной инфраструктуры».

4. Законодательство 24 субъектов Российской Федерации содержало открытый перечень объектов государственно-частного партнерства. Таким образом, в указанных субъектах, наряду с объектами водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектами для организации отдыха граждан и туризма, возможно было реализовать и иные проекты в области охраны окружающей среды.

5. Законодатели только 17 субъектов Российской Федерации определили, что одним из приоритетных направлений государственно-частного партнерства является охрана окружающей среды и в своих законах, помимо объектов, указанных в Законе о концессии, выделили также иные объекты в области охраны окружающей среды (включая объекты в области природопользования). Рассмотрим эти объекты подробнее.

Законодательство Калининградской области предусматривало участие Калининградской области в проектах государственно-частного партнерства, которое осуществлялось в целях создания, реконструкции, модернизации и (или) эксплуатации объектов общественной инфраструктуры, входящих в состав имущества объектов управления природными ресурсами и их использования¹⁶⁰. Также объекты управления природными ресурсами и их использования были включены в законодательство еще 11 субъектов Российской Федерации. В Краснодарском крае были также включены объекты охраны окружающей среды и их использования¹⁶¹, а в законодательстве Республики Саха (Якутия) объекты обеспечения охраны окружающей среды, экологической безопасности и их использования¹⁶².

Объекты лесной инфраструктуры были в законодательстве Владимирской

¹⁶⁰ Закон Калининградской области от 30.12.2010 № 536 «Об участии Калининградской области в проектах государственно-частного партнерства»//«Калининградская правда» (вкладыш «Ведомости Правительства Калининградской области»), № 4, 15.01.2011.

¹⁶¹ Закон Краснодарского края от 09.06.2010 № 1989-КЗ «О государственной политике Краснодарского края в сфере государственно-частного партнерства»//«Кубанские новости», № 93, 10.06.2010.

¹⁶² Закон Республики Саха (Якутия) от 02.04.2014 1293-З № 141-V «Об участии Республики Саха (Якутия) в инфраструктурных проектах государственно-частного партнерства»//«Якутские ведомости», № 25, 19.04.2014.

области¹⁶³, Пермского края¹⁶⁴ и Оренбургской области¹⁶⁵. Законодательство последнего субъекта Российской Федерации является одним из самых наполненных в части указания объектов государственно-частного партнерства. Помимо объектов, указанных в настоящем и предыдущем абзацах, законодатели Оренбургской области выделили также объекты, имеющие природоохранное назначение и объекты альтернативных видов энергетики.

Объекты альтернативной энергетики были выделены в законодательстве еще одного субъекта Российской Федерации – Омской области. Объектом государственно-частного партнерства являлись объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии, в том числе генерирующие объекты, функционирующие на основе возобновляемых источников энергии, и иные объекты энергетики¹⁶⁶

И, наконец, в законодательстве Ленинградской области среди объектов государственно-частного партнерства были выделены, помимо прочих, объекты, имеющие природоохранное значение, объекты защиты, профилактики и охраны окружающей среды¹⁶⁷.

Как видно из результатов проведенного анализа регионального законодательства, действовавшего до принятия Закона о государственно-частном партнерстве, 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. Число объектов в указанной сфере, где возможно было применение этого механизма, было больше того,

¹⁶³ Закон Владимирской области от 09.02.2012 № 1-ОЗ «О государственно-частном партнерстве во Владимирской области»// «Владимирские ведомости», 2012. № 29.

¹⁶⁴ Закон Пермского края от 01.04.2015 № 457-ПК «Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае»//«Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края», 2015. № 13.

¹⁶⁵ Закон Оренбургской области от 24.08.2012 № 1041/308-V-ОЗ «Об участии Оренбургской области в государственно-частном партнерстве»//«Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области», 15.08.2012, заседание 15, часть 2.

¹⁶⁶ Закон Омской области от 25.12.2014 № 1698-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Омской области» // «Омский вестник», 2014. № 55.

¹⁶⁷ Областной закон Ленинградской области от 14.10.2011 № 78-оз «Об участии Ленинградской области в государственно-частных партнерствах» // Вести, 2011. № 199.

который закреплен в Законе о концессиях. Примечательно, что в некоторых субъектах Российской Федерации нормативно определялись сферы развития государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды. Например, в Постановлении Губернатора Владимирской обл. от 30.06.2008 № 467 «О плане действий по развитию частно-государственного партнерства во Владимирской области» среди приоритетных направлений частно-государственного взаимодействия во Владимирской области были определены защита окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов¹⁶⁸.

Однако отсутствие единообразного правового регулирования государственно-частного партнерства в региональном нормотворчестве, а также особый интерес Российской Федерации к этому механизму привлечения инвестиций в экономику страны послужили толчком для разработки и принятия Закона о государственно-частном партнерстве – федерального акта, который систематизировал и унифицировал существовавшее до его принятия региональное и местное регулирование государственно-частного партнерства.

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 принятый Закон о государственно-частном партнерстве 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. Так статья 7 Закона о государственно-частном партнерстве содержит перечень объектов соглашения о государственно-частном партнерстве. Этот закрытый перечень, в котором предусмотрено 20 возможных объектов. К объектам в области охраны окружающей среды можно отнести следующие:

¹⁶⁸ Постановление Губернатора Владимирской обл. от 30.06.2008 № 467 «О плане действий по развитию частно-государственного партнерства во Владимирской области»//«Владимирские ведомости», 2008. № 152.

А) Объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии (в части возобновляемых источников энергии). Законодатель специально не делал акцент на том, что такие объекты должны и (или) могут функционировать на основе возобновляемых источников энергии. Вместе с тем Федеральный закон «Об электроэнергетике» в статье 3 содержит определение объектов электроэнергетики, под которыми понимаются имущественные объекты, непосредственно используемые в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, в том числе объекты электросетевого хозяйства¹⁶⁹. В указанном определении не содержится каких-либо изъятий в отношении использования возобновляемых источников энергии. Отсюда можно сделать вывод, что в рамках Закона о государственно-частном партнерстве возможна реализация проектов в части объектов по производству, передаче и распределению электрической энергии, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии.

Б) Объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма (в части развития экотуризма).

В) Объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов. Состояние окружающей среды на территории Российской Федерации оценивается государством как неблагоприятное, и проблема обращения с отходами в настоящее время является крайне актуальной. По официальным данным, на территории страны ежегодно образуется примерно 4 млрд тонн отходов производства и потребления, из которых 55 - 60 млн тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов

¹⁶⁹ Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»// «Российская газета», 2003. № 60.

занимают территорию общей площадью примерно 4 млн гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300 - 400 тыс. гектаров¹⁷⁰.

В комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными отходами отмечается, что образование такого количества твердых коммунальных отходов (60 млн тонн) в пересчете на 1 человека составляет примерно 400 кг отходов в год. Из указанного объема только 7-8 % вовлекается в хозяйственный оборот, остальной их объем отправляется на захоронение. В документе подчеркивается, что низкий процент утилизации таких отходов связан с недостаточным развитием инфраструктуры. По данным за 2013 год, в России функционировало 243 комплекса по утилизации отходов, 53 комплекса по сортировке отходов, около 40 мусоросжигающих заводов¹⁷¹.

Таким образом, использование механизма государственно-частного партнерства потенциально является одним из эффективных и результативных инструментов для решения задачи по увеличению доли отходов, вовлекаемых в хозяйственный оборот и, следовательно, по снижению антропогенной нагрузки на окружающую среду. Это представляется особенно актуальным, когда Счетная Палата Российской Федерации официально признала ситуацию в обращении с твердыми коммунальными отходами неблагополучной, а реформу в этой сфере неудавшейся, в том числе по причине нехватки средств на создание современных технологий и инфраструктуры¹⁷².

Г) Мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры, за исключением государственных мелиоративных систем. В юридической литературе, касающейся вопросов правового регулирования мелиорации земель, отмечается, что, выполняя социально значимую функцию, мелиорация земель

¹⁷⁰ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»// «Собрание законодательства РФ», 24.04.2017, № 17, ст. 2546.

¹⁷¹ Приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации»// «Нормирование в строительстве и ЖКХ», 2013. № 4.

¹⁷² Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2020. № 9. Мусорная реформа. С. 7,8. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/462/46234b3e3624fccbb8bace5c892f2f4.pdf#page=3> (дата обращения: 01.11.2020).

обеспечивает благоприятную окружающую среду и в проведении мелиорации заинтересованы как отдельные лица, так и общество, государство в целом¹⁷³. Также отмечается, что мелиоративные мероприятия создают благоприятные условия не только для земель, на которых они проводятся, но и для сопредельных природных объектов и ресурсов (недр, вод, включая подземные, растительного и животного мира, атмосферного воздуха), а также для прилегающих земель, т.е. оказывают активное воздействие на иные природные объекты¹⁷⁴.

Мелиорация земель, таким образом, косвенно направлена и на охрану окружающей среды, поскольку при ее проведении улучшается не только земля, но и иные компоненты природной среды. Следовательно, мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры могут быть признаны объектами государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.

Д) Объекты производства сельскохозяйственной продукции (в части объектов для осуществления аквакультуры, а именно рыбоводства).

Водные биологические ресурсы являются возобновляемым ресурсом и повсеместно используются человеком. Их особенностью является относительно быстрое возобновление, когда интенсивность использования не превышает скорости восстановления. В сокращении биоразнообразия играет роль фактор прямого уничтожения (например, вылова) и фактор разрушения мест обитаний (например, осуществления строительства на акватории водного объекта). Исходя из указанных особенностей и факторов был принят Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», который направлен на регулирование отношений, возникающих в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» под сохранением водных биоресурсов понимается поддержание водных биоресурсов или их

¹⁷³ Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / М. М. Аносова, А. А. Аюрова, Ю. Н. Беляева и др.; отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. 272 с. //СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁴ Пышьева Е. С. Понятие и правовое значение мелиорации в системе мер по охране земель // Экологическое право. 2015. № 4. С. 16-20.

восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и их биологическое разнообразие, посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания. Как видно из приведенного определения, сохранение водных биоресурсов включает в себя два процесса (вида деятельности): поддержание и восстановление водных биоресурсов. Среди мер, посредством которых осуществляется указанная деятельность, законодатель выделил воспроизводство биоресурсов.

Воспроизводство как мера по поддержанию и восстановлению биоресурсов является чрезвычайно важной социальной и экологической задачей по ряду причин. Во-первых, рост населения ставит перед мировым сообществом задачу обеспечения продовольствием и другими видами биологического сырья. Сбалансированный вылов (изъятие) водных биоресурсов приведет к неудовлетворенности в таких ресурсах, что может повлечь за собой их несанкционированное изъятие и, соответственно, сокращение. Во-вторых, развитие такой отрасли как воспроизводство биоресурсов может обеспечить большое количество рабочих мест в тех районах, которые отдалены от промышленных центров, то есть в сельской местности. В-третьих, воспроизводство направлено на поддержание биоразнообразия. В-четвертых, воспроизводство водных биоресурсов осуществляется в целях компенсации ущерба, причиненного водным биоресурсам и среде их обитания при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства и осуществлении иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на биоресурсы и среду их обитания. Воспроизводство биоресурсов и последующий выпуск молоди в водные объекты непосредственно является природоохранным мероприятием, которое является научно-обоснованным и регулярно проводимым мероприятием у нас в стране. Например, выпуск водных биологических ресурсов в рамках выполнения компенсационных мероприятий составил в 2017 году –

около 300 миллионов экземпляров различных видов рыб¹⁷⁵. Автор также несколько раз принимал непосредственное участие в выпуске такой молодежи.

Деятельность, связанная с воспроизводством водных биоресурсов, как отмечают некоторые исследователи, обладает огромным потенциалом, учитывая наличие в России значительного водного фонда¹⁷⁶. В стратегии развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Минсельхозом РФ 10.09.2007, отмечается, что более чем полувековой опыт воспроизводства лососевых рыб на рыбопроизводных заводах Дальнего Востока и осетровых рыб в бассейнах Каспийского и Азовского морей показал эффективность проведения таких работ как с позиции сохранения и восстановления численности отдельных видов рыб, так и в области формирования промысловых запасов, обеспечивающих значительные объемы вылова¹⁷⁷. Таким образом, воспроизводство водных биоресурсов не только является важной социальной задачей, но и обладает экономическим потенциалом для предпринимателей.

Социальная (экологическая) значимость и экономическая привлекательность воспроизводства водных биоресурсов являются теми факторами, благодаря которым целесообразно развивать эту сферу на основе государственно-частного партнерства. Следует отметить, что в указанной Стратегии развития аквакультуры в качестве одной из важнейших мер общегосударственного стимулирования развития отечественной аквакультуры рассматривается государственно-частное партнерство. Суть такого партнерства разработчики стратегии видят в том, что государство, исходя из мирового опыта, проводит так называемую «стартовую» политику: определяет правовые основы, финансирует исследования, обеспечивает вселение молодежи и оказывает

¹⁷⁵ Официальный сайт ФГБУ «Главрыбвод». URL: <https://glavrybvod.ru/deyatelnost/55/> (дата обращения: 12.12.2020).

¹⁷⁶ Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / О. А. Беляева, А. В. Габов, Е. Л. Минина и др.; под общ. ред. А. В. Габова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2014. 240 с.

¹⁷⁷ Стратегия развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Минсельхозом РФ 10.09.2007)//СПС «Консультант Плюс».

консультационные услуги, а частный бизнес осуществляет вылов с последующим производством и реализацией широкого ассортимента рыбной продукции. Однако на данном уровне развития правового регулирования государственно-частного партнерства вряд ли такие формы сотрудничества могут реализоваться, поскольку основной формой современного государственно-частного партнерства является строительство, реконструкция или эксплуатация объектов. В связи с этим, сотрудничество может быть, например, в сфере строительства объектов воспроизводства водных биоресурсов, эксплуатации таких объектов и т.п.

Правительство Российской Федерации 29.12.2017 утвердило критерии отнесения производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения объектов сельскохозяйственной продукции к объектам соглашений о государственно-частном партнерстве¹⁷⁸, в которых выделяются объекты производства в аквакультуре.

Таким образом, объекты производства сельскохозяйственной продукции (в части объектов для осуществления аквакультуры (рыбоводства), могут быть признаны объектами государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в случае, если они будут реализованы непосредственно для воспроизводства водных биоресурсов в целях компенсации ущерба от хозяйственной деятельности.

Реализация рассмотренных объектов государственно-частного партнерства осуществляется в соответствии с Законом о государственно-частном партнерстве, который не содержит каких-либо специальных норм об их регулировании как объектов в области охраны окружающей среды. Кроме того, в экологическом законодательстве также отсутствует специальное регулирование, относящееся к проектам государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды. По нашему мнению, это является недостатком, поскольку для правоприменителя наличие корреспондирующих норм в отраслевом

¹⁷⁸ Постановление Правительства РФ от 29.12.2017 № 1686 «Об утверждении критериев отнесения объектов производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции к объектам концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве либо муниципально-частном партнерстве»//Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.01.2018).

законодательстве к законодательству о государственно-частном партнерстве является более эффективным с точки зрения юридической техники. Включение таких норм позволит правоприменителю без глубокого анализа действующего законодательства использовать механизм государственно-частного партнерства для решения проблем в сфере охраны окружающей среды, поскольку отраслевое законодательство будет содержать отсылочную норму.

В целом можно сделать 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.

Следует констатировать, что субъекты Российской Федерации не могут восполнить этот пробел, поскольку права принятия законов на региональном уровне, которые могли бы расширить перечень объектов государственно-частного партнерства, им не предоставлено. Закон о государственно-частном партнерстве исходит из того, что нормы права, содержащиеся в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, должны ему соответствовать (п. 1 ст. 2 Закона). Следовательно, на региональном или муниципальном уровне дополнить перечень объектов нельзя. Соглашение о ГЧП, как было отмечено ранее, отнесено законодателем к гражданско-правовому договору. Одним из условий такого соглашения согласно пп. 3 п. 2 ст. 12 Закона являются сведения об объекте соглашения. При этом перечень объектов определен Законом и является закрытым. Поскольку в соответствии с п. о) ст. 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство относится к исключительному ведению Российской Федерации, то изменение условий соглашения о ГЧП, к которым относятся и сведения об объекте соглашения, будет являться превышением полномочий субъектов Российской Федерации.

§2. Особенности реализации законодательства о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды

От возникновения идеи проекта государственно-частного партнерства и до ее непосредственной реализации проходит ряд этапов: разработка и оценка обоснования реализации проекта, процедура выбора частного партнера, заключение соглашения о государственно-частном партнерстве и непосредственная реализация проекта. Инициатором реализации проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды может быть, согласно положениям статьи 8 Закона о государственно-частном партнерстве, как публичный, так и частный партнер.

Статьей 5 Закона о государственно-частном партнерстве установлен исчерпывающий перечень требований, которым должен соответствовать частный партнер. Кроме того, определен перечень юридических лиц, которые не могут выступать на стороне частного партнера: государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные и муниципальные учреждения, публично-правовые компании и иные юридические лица, создаваемые Российской Федерацией, хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под контролем Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также иные юридические лица, указанные в статье.

Таким образом, в Законе о государственно-частном партнерстве предпринята попытка исключить возможность соединения государственного капитала с государственным капиталом (на стороне частного партнера) при реализации проектов в области охраны окружающей среды.

Этап разработки обоснования реализации проекта во многом схож для публичного и частного партнеров, за исключением некоторых особенностей. Как частный, так и публичный партнер обеспечивает разработку предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства в соответствии с

требованиями, установленными для такого предложения в пункте 3 статьи 8 Закона о государственно-частном партнерстве.

Исходя из содержания данного пункта следует, что реализация проекта должна осуществляться с учетом целей и задач, которые предусмотрены документами стратегического планирования. В Постановлении Правительства Российской Федерации от 19.12.2015 № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства» указано, что цели и задачи проекта должны быть предусмотрены государственными (муниципальными) программами, на достижение которых направлена реализация проекта, с указанием правовых актов и их пунктов¹⁷⁹.

Таким образом, если планируется реализовать проект, например в области обращения с твердыми коммунальными отходами, цели и (или) задачи его реализации должны быть предусмотрены в документах стратегического планирования. В соответствии с положениями Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁸⁰ таковыми являются документы, принимаемые (разрабатываемые) на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, включающие в себя стратегии социально-экономического развития, отраслевые документы стратегического планирования, прогнозы, государственные (муниципальные) программы и пр.

Применительно к указанному проекту (в области обращения с твердыми коммунальными отходами) соответствующие цели и задачи содержатся в Основах

¹⁷⁹ Постановление Правительства РФ от 19.12.2015 № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства»// «Собрание законодательства РФ», 2015. № 52 (часть I), ст. 7611.

¹⁸⁰ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»// «Российская газета», 2014. № 146.

государственной политики в области экологического развития до 2030 года¹⁸¹. В частности, в пункте 7 Основ политики определена стратегическая цель государственной политики в области экологического развития, а в пункте 9 определены основные задачи такой политики, среди которых можно выделить предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду, обеспечение экологически безопасного обращения с отходами. Указанные задачи, наряду с целью, могут являться обоснованием реализации проекта государственно-частного партнерства.

В отношении иных объектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в документах стратегического планирования также можно найти цели и задачи, которые коррелируются с целями и задачами такого проекта. Так в отношении мелиоративных систем можно упомянуть стратегию устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года¹⁸². В разделе 5 «Развитие рационального природопользования и улучшение экологической ситуации в сельской местности» указанной стратегии проведение реконструкции существующих и строительство новых мелиоративных систем является одной из мер решения задачи по сохранению и улучшению земельного фонда.

На этом же этапе субъектом инициативы осуществляется подготовка проекта соглашения о государственно-частном партнерстве с учетом требований, предъявляемых к условиям такого соглашения. В частности, согласно пункту 2 статьи 12 Закона о государственно-частном партнерстве соглашение должно включать в себя элементы, определяющие форму такого партнерства. В соответствии со статьей 6 она определяется путем включения в соглашение предусмотренных обязательных элементов соглашения и определения последовательности их реализации (проектирование, строительство, финансирование и пр.).

¹⁸¹ «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»//СПС «Консультант плюс».

¹⁸² Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года»//«Собрание законодательства РФ», 2015, № 6, ст. 1014.

Под формой государственно-частного партнерства, таким образом, законодатель понимает набор прав и обязанностей частного и публичного партнера, состоящих из обязательных и факультативных элементов, предоставляя тем самым право частному и публичному партнеру облекать их взаимоотношения в конкретную форму (модель) в предоставленных законом рамках. Законодатель заранее очертил те границы, в которых может быть реализовано правоотношение государственно-частного партнерства.

Таким образом, исходя из содержания статьи 6 Закона о государственно-частном партнерстве, формы государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды будут всегда включать в себя строительство или реконструкцию, финансирование, эксплуатацию, а также условие о возникновении права собственности частного партнера на объект. Законодателем выбрана, на наш взгляд, не очень удачная формулировка применительно к видам (моделям) государственно-частного партнерства. Ведь когда мы говорим о форме, данное понятие подразумевает некую внешнюю оболочку, в которую облекается само отношение. Но существо самого отношения, обязательства, которые возникают в рамках данного отношения определяют скорее его вид или модель.

Следующим условием, которое должно быть в соглашении о государственно-частном партнерстве, - являются сведения об объекте соглашения. Анализ данного условия позволяет сделать вывод, что объектом соглашения может быть только недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением.

Согласно пункту 2 статьи 7 Закона о государственно-частном партнерстве объектом соглашения о государственно-частном партнерстве может быть только имущество, в отношении которого законодательством Российской Федерации не установлены принадлежность исключительно к государственной, муниципальной собственности или запрет на отчуждение в частную собственность либо нахождение в частной собственности. Исходя из содержания статьи 6,

обязательным элементом соглашения о государственно-частном партнерстве является строительство и (или) реконструкция объекта соглашения частным партнером. При этом согласно пункту 1 статьи 12 Закона по соглашению о государственно-частном партнерстве частный субъект обязуется создать являющиеся объектом соглашения недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой.

В рассматриваемой сфере это могут быть полигоны по размещению отходов, шламохранилища¹⁸³, заводы (сооружения) по обработке, утилизации и обезвреживанию твердых коммунальных отходов и иные вспомогательные сооружения, которые будут созданы (построены) или реконструированы, как вспомогательные к основному объекту и зарегистрированы как единый комплекс недвижимого имущества. Также в качестве объектов могут выступать объекты электроэнергетики, которые функционируют за счет возобновляемых источников энергии, объекты производства при осуществлении деятельности, связанной с разведением и (или) содержанием, выращиванием объектов аквакультуры.

Вместе с тем реализация таких объектов, как мелиоративные системы и объекты экотуризма, при существующем правовом регулировании может вызвать определенные затруднения.

В частности, исходя из сложившейся судебной практики мелиоративные системы рассматриваются как объект, который создан исключительно для улучшения качества и обслуживания земельного участка, не обладает самостоятельным функциональным назначением и является частью земельного участка. В связи с этим мелиоративные системы не могут признаваться объектами недвижимого имущества.

Данный подход был впервые сформирован в ходе многолетнего судебного процесса между ОАО «Верево» (далее – Истец) и ОАО «Корпорация «Роска» (далее – Ответчик). Суть спора сводилась к следующему. Истец обратился в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и

¹⁸³ Шламохранилища признаются объектами недвижимого имущества. См.: Определение Верховного Суда РФ от 15.12.2016 № 309-ЭС16-16776 по делу № А76-2615/2016//СПС «Консультант Плюс».

Ленинградской области с иском к Ответчику о признании права собственности на 29 объектов недвижимого имущества, а также об обязанности Главного управления Федеральной регистрационной службы по Санкт-Петербургу и Ленинградской области зарегистрировать право собственности Истца на данные объекты, которые представляли из себя гидротехнические сооружения, созданные в результате выполнения комплекса мелиоративных работ по окультуриванию земель совхоза «Верево» в 1988-1989 годах.

Истец полагал, что объекты являются объектами недвижимого имущества и в результате многочисленных реорганизаций бывшего совхоза они должны принадлежать ему. Суд первой инстанции удовлетворил требования Истца. Апелляционная и кассационная инстанции данное решение поддержали. Между тем Президиум Высшего Арбитражного Суда не согласился с выводами нижестоящих судов и отметил, что судами не учтено следующее.

Согласно статье 2 Федерального закона от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» мелиоративные системы представляют собой комплекс взаимосвязанных гидротехнических и иных сооружений и устройств, обеспечивающих создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях. Проведенной экспертизой в рамках дела было установлено, что спорные сооружения представляют собой систему открытых проводящих каналов (канавы, выложенные железобетонными лотками) и закрытой осушительной сети, состоящей из асбестоцементных труб различного диаметра, уложенных на глубине 0,9 метра, созданных в целях осушения земель сельскохозяйственного назначения. Следовательно, по мнению Высшего Арбитражного Суда, спорные объекты не имеют самостоятельного функционального назначения и созданы исключительно в целях улучшения качества земель и обслуживают только земельный участок, на котором они расположены, поэтому являются его неотъемлемой частью и применительно к статье 135 Гражданского кодекса должны следовать судьбе этого земельного участка.

Кроме того, поскольку земельные участки совхоза «Верево», на которых

расположены спорные сооружения были разделены на паи и переданы в коллективно-долевую собственность, а в дальнейшем право собственности на такие земельные участки зарегистрированы за физическими и иными юридическими лицами, у судов отсутствовали основания для удовлетворения требований Истца¹⁸⁴.

Позиция о том, что если объект создан исключительно для улучшения земельного участка, на котором он расположен и поэтому не может быть признан объектом недвижимости, в последующем была поддержана Верховным Судом Российской Федерации¹⁸⁵.

Таким образом, в рамках государственно-частного партнерства можно реализовать только такие объекты мелиоративных систем, которые будут обладать самостоятельным функциональным назначением, а таких, на наш взгляд, крайне мало.

В Российской Федерации экотуризм в настоящее время не имеет какого-либо специального нормативного регулирования. В литературе существует множество определений и концепций того, что понимать под экотуризмом и как его развивать. Однако в рамках Закона о государственно-частном партнерстве его можно осуществлять исключительно возводя объекты недвижимого имущества. Рассмотрим возможные варианты такого строительства.

В паспорте приоритетного проекта «Дикая природа России: сохранить и увидеть»¹⁸⁶ развитие экотуризма предполагается на базе особо охраняемых природных территорий – государственных заповедников и национальных парков (далее – ООПТ). В этом случае можно предположить, что строительство таких объектов недвижимости может быть либо в границах ООПТ, либо вне таких границ.

Если возведение объектов недвижимого имущества будет осуществляться за

¹⁸⁴ Постановление Президиума ВАС РФ от 17.01.2012 № 4777/08 по делу № А56-31923/2006// «Вестник ВАС РФ», 2012. № 5.

¹⁸⁵ п. 6 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2016), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 06.07.2016// «Бюллетень Верховного Суда РФ», 2017. № 3.

¹⁸⁶ Паспорт приоритетного проекта «Дикая природа России: сохранить и увидеть (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 11.04.2017 № 4). URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 06.12.2017).

пределами ООПТ, то говорить о том, что этот объект направлен на развитие экотуризма можно только косвенно. На наш взгляд, весомого критерия, по которому можно будет разграничить, например, обычную гостиницу, построенную вне границ ООПТ, от гостиницы, построенной там же, но в рамках развития экотуризма, найти будет затруднительно.

При рассмотрении возможности строительства таких объектов в границах ООПТ необходимо отметить следующее. Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» к задачам государственных природных заповедников отнесено развитие познавательного туризма¹⁸⁷, при этом определение такого вида туризма в указанном законе не приводится. В соответствии с разделом 10 Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года под познавательным туризмом подразумевается специализированный вид экологического туризма, основной целью которого является ознакомление с природными и культурными достопримечательностями¹⁸⁸. В юридической литературе включение такой задачи в закон подвергнуто критике, поскольку первоначально концепция природных заповедников была иной и не предполагала осуществление туризма¹⁸⁹. С появлением такой нормы развитие экотуризма является одной из задач заповедников. Кроме того, режим национальных парков также позволяет развивать экотуризм.

Согласно пункту 4 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) из гражданского оборота изъяты земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками, при этом согласно пункту 7 статьи 95 ЗК РФ установлен запрет на строительство объектов, не связанных с разрешенной на территории ООПТ деятельностью в

¹⁸⁷ См. п. г) ст. 7 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»// «Российская газета», 1995. № 57.

¹⁸⁸ Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года»// «Собрание законодательства РФ». 2012. № 3. Ст. 452.

¹⁸⁹ Бринчук М. М., Дубовик О. Л., Зозуля В. В., Каленченко М. М., Куделькин Н. С., Транин А. А., Чолтян Л. Н. Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный) / под ред. О. Л. Дубовик. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС Консультант Плюс. 2015.

соответствии с федеральными законами¹⁹⁰. Поскольку развитие познавательного туризма в заповедниках и регулируемого туризма и отдыха в национальных парках предусмотрено Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях», на таких землях допустимо осуществлять строительство объектов недвижимого имущества, если они связаны с такими задачами и целями ООПТ.

Вместе с тем, согласно пункту 2 статьи 6 и пункту 2 статьи 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» недвижимое имущество, которое располагается в границах заповедников и национальных парков является федеральной собственностью и изымается из гражданского оборота. В соответствии с подпунктом 4 пункта 2 статьи 6 Закона о государственно-частном партнерстве обязательным элементом соглашения о государственно-частном партнерстве является возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения. Однако, принимая во внимание указанные выше ограничения, данный пункт является неисполнимым. Следовательно, на территории ООПТ развивать экотуризм в рамках государственно-частного партнерства при существующей модели правового регулирования данного института не представляется возможным.

Наглядно указанные выше выводы подтверждает спор между ФГБУ «Кроноцкий государственный природный биосферный заповедник» и ООО «Авиационно-туристическая компания «Кречет» (далее – АТК «Кречет») о признании отсутствия права собственности на недвижимое имущество, зарегистрированного за последним. АТК «Кречет» в 1999 году решило построить объекты недвижимого имущества на территории заповедника, получило положительное заключение экологической экспертизы, в котором было указано, что в целях улучшения экологической обстановки в заповеднике предложено дать право АТК «Кречет» на проведение экологических туров на озере с условием, что последний за свой счет построит кордон и будет ежегодно финансировать содержание 3 егелей. Это была попытка некоего государственно-частного партнерства. АТК «Кречет» построила ряд объектов и зарегистрировала на них

¹⁹⁰ «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ// «Российская газета», 2001. № 211-212.

право собственности.

В 2016 году ФГБУ «Кроноцкий государственный природный биосферный заповедник» обратилось в суд с указанными выше требованиями. Решением Арбитражного суда Камчатского края от 10.01.2017, оставленным без изменения постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда от 31.03.2017, в удовлетворении иска отказано. Арбитражный суд Дальневосточного округа, придя в своем постановлении к выводу, что при вынесении решений не была учтена специфика природоохранного законодательства, отменил решения нижестоящих судов и отправил дело на новое рассмотрение¹⁹¹. При повторном рассмотрении дела Арбитражный суд Камчатского края с учетом позиции вышестоящей инстанции пришел к выводу, что недвижимое имущество на территории государственного заповедника не может находиться в частной собственности и признал отсутствующим право собственности на объекты недвижимости¹⁹².

Вместе с тем развитие на землях особо охраняемых природных территорий управляемого экотуризма, то есть такого экологического туризма, когда с одной стороны он урегулирован и созданы все условия по соблюдению всех природоохранных требований с тем, чтобы не нарушить хрупкого природного баланса, а с другой стороны создана необходимая инфраструктура для пребывания граждан, представляет интерес как для государства, так и для бизнеса. Кроме того, спортивная деятельность на таких территориях также представляет значительный интерес, что предметно рассматривалось учеными¹⁹³. Однако с учетом указанных ограничений привлекать частных партнеров в рамках Закона не получится, в связи с чем может использоваться модель партнерства, предусмотренная Законом о концессионных соглашениях, которая не

¹⁹¹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 08.08.2017 № Ф03-2258/2017 по делу № А24-4229/2016// СПС «Консультант Плюс».

¹⁹² Решение Арбитражного суда Камчатского края от 21.12.2017 по делу № А24-4229/2016. URL: <http://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 10.08.2018).

¹⁹³ См.: Лунева Е.В. Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях // Юрист. 2014. № 2. С. 25; Лунева Е.В. Правовые основы физической культуры и спорта на биосферных полигонах заповедников: постановка проблемы // Экологическое право. 2017. № 4. С. 29 – 32; Лунева Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. М.: Статут, 2018. 159 с.

предполагает возникновения права собственности на объект недвижимого имущества у частного партнера.

Отсюда, с учетом действующей модели правового регулирования государственно-частного партнерства, следует, что объектами в области охраны окружающей среды могут быть не все объекты, которые указывались в качестве таковых ранее в первом параграфе. К ним можно отнести только три категории 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).

Наряду с приведенными выше условиями, в соглашении о государственно-частном партнерстве должны быть также отражены и иные. В частности, в соответствии со статьей 12 Закона о государственно-частном партнерстве соглашение должно включать в себя обязательство публичного партнера обеспечить предоставление частному партнеру предназначенного для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, земельного участка (земельных участков) в аренду. Кроме того, в соглашении также должны содержаться такие условия, как технико-экономические показатели объекта, сроки соглашения, способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером, ответственность сторон и иные условия, предусмотренные законодательством.

Также на этапе разработки обоснования реализации проекта в соответствующем предложении указываются и иные сведения по проекту, которые преимущественно носят экономический характер, поскольку на их

основе публичный субъект, так же, как и частный могут оценить экономическую составляющую проекта и связанные с реализацией проекта риски.

Следует обратить внимание на те отличия, которые существуют на этапе обоснования проекта в зависимости от субъекта такой инициативы. Такие особенности определены законодателем в пункте 2 статьи 8 Закона о государственно-частном партнерстве. Если инициатором реализации проекта является частный партнер, то он может проводить с публичным партнером предварительные переговоры, связанные с разработкой предложения о реализации проекта, в порядке, установленном Минэкономразвития РФ¹⁹⁴. После проведения таких переговоров и подготовки предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства частный партнер одновременно с предложением должен представить публичному партнеру выданную банком или иной кредитной организацией независимую гарантию (банковскую гарантию) в объеме не менее пяти процентов объема прогнозируемого финансирования проекта. Такие меры, на наш взгляд, могут быть оправданы с целью исключить рассмотрение публичным субъектом непроработанных надлежащим образом предложений частных партнеров.

Подготовленное предложение частного партнера публичный партнер должен рассмотреть в течение 90 дней в порядке, который утвержден Правительством Российской Федерации¹⁹⁵, и принять решение либо о невозможности реализации проекта по основаниям, установленным в пункте 7 статьи 8 Закона о государственно-частном партнерстве, либо о направлении предложения о реализации проекта в уполномоченный орган в целях оценки эффективности и определения его сравнительного преимущества. В случае принятия последнего решения, а также в случае самостоятельной подготовки

¹⁹⁴ Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2015 № 864 «Об утверждении порядка проведения предварительных переговоров, связанных с разработкой предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта»// Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2015).

¹⁹⁵ Постановление Правительства РФ от 19.12.2015 № 1388 «Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства»// «Собрание законодательства РФ». 2015. № 52 (часть I). Ст. 7613.

такого предложения публичный партнер направляет его вместе с иными документами в уполномоченный орган в целях проведения оценки.

Далее, согласно требованиям статьи 9 Закона о государственно-частном партнерстве, уполномоченный орган в срок, не превышающий 90 дней, рассматривает предложение о реализации проекта в целях оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества. Таковую оценку уполномоченный орган проводит в соответствии с утвержденным Правительством Российской Федерации порядком¹⁹⁶, руководствуясь при этом методикой оценки, утвержденной Минэкономразвития России¹⁹⁷. Уполномоченный орган на данном этапе оценивает финансовые показатели проекта, его социально-экономический эффект и определяет его сравнительное преимущество. Следует отметить, что методика, на основании которой проводится оценка, изобилует множеством экономических терминов и математических формул и ее должны учитывать публичный и частный партнер при разработке соответствующего предложения.

В случае если предложение о реализации проекта государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды будет рассмотрено уполномоченным органом и на него будет получено положительное заключение, оно должно быть им направлено в орган, уполномоченный на принятие решения о реализации такого проекта. Таким органом согласно статье 10 является высший орган исполнительной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или глава муниципального образования.

После принятия решения о реализации проекта осуществляется выбор частного партнера путем проведения конкурса. Изъятия из данного правила установлены пунктом 9 статьи 10 Закона о государственно-частном партнерстве.

¹⁹⁶ Постановление Правительства РФ от 30.12.2015 № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества»// «Собрание законодательства РФ», 11.01.2016, № 2 (часть I), ст. 388.

¹⁹⁷ Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества»// Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.12.2015).

Если решение принято на основании предложения о реализации проекта, подготовленного инициатором проекта – частным партнером, и после публикации публичным партнером решения о реализации проекта в установленные сроки не поступит заявлений о намерении участвовать в конкурсе от иных лиц, то соглашение заключается с инициатором проекта без проведения конкурса и устанавливается срок его подписания.

Таким образом, частный партнер, являющийся инициатором проекта, вправе рассчитывать, что иных претендентов на реализацию такого проекта может не оказаться. С другой стороны, если проект подразумевает софинансирование публичным партнером строительства объекта, то это может представлять определенный интерес и для иных лиц. В этом случае, если будут поданы заявки на участие в конкурсе от других лиц, публичным партнером будет проведен конкурс.

Проведение конкурса детально регламентировано главой 5 Закона о государственно-частном партнерстве. По результатам конкурса публичный партнер заключает с частным партнером соглашение о государственно-частном партнерстве.

На следующем этапе осуществляется собственно реализация проекта государственно-частного партнерства. На данной стадии в соответствии со статьей 14 Закона о государственно-частном партнерстве публичный партнер осуществляет контроль за исполнением условий соглашения частным партнером. Следует согласиться с теми авторами, которые анализируя предмет такого контроля (соблюдение условий соглашения) приходят к выводу, что этот вид контроля не относится к разновидностям государственного контроля (надзора), муниципального контроля и, следовательно, не подпадает под регулирование Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁹⁸. Таким образом, при

¹⁹⁸ Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

реализации проекта государственно-частного партнерства, в том числе в области охраны окружающей среды, будет осуществляться несколько видов государственного контроля со стороны государства.

Первый вид контроля осуществляется в рамках Закона о государственно-частном партнерстве и его предметом является проверка со стороны публичного партнера соблюдения частным партнером условий соглашения о государственно-частном партнерстве. Такой контроль осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации¹⁹⁹ (далее – Порядок). Порядком предусмотрен, в частности, объем проверки на каждом из этапов реализации соглашения. Так при проектировании контролируются сроки проектирования и соответствие проектной документации условиям соглашения, заданию на проектирование и законодательству. На этапе строительства, например, соблюдение сроков и технико-экономических показателей создаваемого объекта условиям соглашения. Кроме того, исходя из Порядка, публичный партнер также контролирует целевое использование земельного участка, водного объекта и участка, лесного участка, если такие участки были переданы частному партнеру по соглашению.

Таким образом, публичный партнер наделен полномочиями по контролю за исполнением соглашения, в том числе на предмет соблюдения частным партнером законодательства, например при проектировании, если такая стадия предусмотрена соглашением, а также при строительстве и эксплуатации объекта соглашения.

Вторым видом контроля (надзора) со стороны государства является надзор уполномоченными органами за соблюдением частным партнером законодательства при реализации соглашения о государственно-частном партнерстве. Речь идет о тех видах контроля (надзора), которые предусмотрены

Федерации» (научно-практический, постатейный) / Е. В. Гриценко, Е. А. Дмитрикова, А. К. Долгов и др.; под ред. В. Ф. Попондопуло, В. В. Килинкарлова. М.: Инфотропик Медиа, 2016. 352 с.

¹⁹⁹ Постановление Правительства РФ от 30.12.2015 № 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве» (вместе с «Правилами осуществления публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве»)// «Собрание законодательства РФ». 2016. № 2 (часть I). Ст. 365.

отраслевым законодательством. Например, при осуществлении строительства или реконструкции будет осуществляться государственный строительный надзор, в рамках эксплуатации объекта – иные виды контроля (надзора), в том числе государственный экологический надзор.

Основное различие между указанными видами контроля состоит в характере санкций, применяемых со стороны государства к частному партнеру. В первом случае, согласно п. 26 Порядка, при неисполнении частным партнером предписания публичного партнера, выданного по результатам проверки, последний вправе обратиться в суд с заявлением о досрочном расторжении соглашения. Во втором же случае, при выявлении нарушения законодательства, ответственность за которое предусмотрена законодательством, частный партнер привлекается к административной ответственности.

Рассмотренная выше процедура заключения соглашения о государственно-частном партнерстве – сложная и длительная. Публичный и частный партнеры должны просчитать все риски, разработать финансовую модель, просчитать иные данные и надлежащим образом это оформить. Такая процедура достаточно обоснована в том случае, когда проект предполагается финансировать и за счет бюджетных средств. Здесь государство должно быть уверено, что его инвестиции окупятся, проект будет привлекательным, а частный партнер будет способен его реализовать. Для полноценного анализа всех документов и принятия взвешенного и обоснованного решения, законодатель предусмотрел внушительный перечень информации и отвел на ее анализ не менее полугода (если инициатором выступает частный партнер).

Вместе с тем модель правового регулирования государственно-частного партнерства предполагает софинансирование проекта публичным партнером только в качестве дополнительного элемента соглашения, следовательно не каждый проект может финансироваться за счет средств бюджетной системы. Поэтому если частный партнер выступает инициатором такого проекта и не предполагает использовать для осуществления проекта средства публичного партнера, то можно рассмотреть иные способы его реализации, поскольку кроме

земельного участка для проекта, который он должен получить по соглашению без проведения торгов (п. 2 ст. 12, ст. 33 Закона о государственно-частном партнерстве), частный партнер никаких выгод больше не получит от такого сотрудничества.

Для проектов в сфере охраны окружающей среды, которые предусмотрены Законом о государственно-частном партнерстве и были рассмотрены ранее, зачастую даже перспектива получения земельных участков не будет привлекательной в случае отсутствия софинансирования проекта со стороны государства. Размещение объектов по переработке твердых коммунальных отходов, объектов по производству электроэнергии, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии, а также объектов по производству аквакультуры в силу особенностей этой деятельности не будут размещены в границах плотной городской застройки, а будут находиться за ее пределами. В связи с этим частному партнеру будет выгодно оформить данные земельные участки в аренду в порядке, установленном земельным законодательством Российской Федерации, либо приобрести их в собственность и реализовать задуманный проект. Следовательно публичный партнер ему для этого не будет нужен. Тогда привлекательно ли будет предложение публичного партнера поучаствовать в подобного рода проекте без его софинансирования, предоставляя лишь земельный участок? Очевидно, что нет, поскольку частный партнер может его получить гораздо более простыми путями, нежели заключение соглашения о государственно-частном партнерстве.

Следует также отметить, что общий порядок заключения и исполнения соглашений о государственно-частном партнерстве применим в отношении всех проектов, в том числе в области охраны окружающей среды. Законодателем выработаны единые и универсальные механизмы вне зависимости от отраслевой принадлежности проекта. Полагаем, такой подход вполне обоснован, так как делает процедуру заключения и исполнения одной для всех проектов. В то же время реализация того или иного проекта будет различна в зависимости от характера объекта. Например, если планируется реализовать проект во

внутренних морских водах (объект аквакультуры), то соответственно потребуется проводить государственную экологическую экспертизу. Однако все отличия в реализации проектов определены теми требованиями законодательства, которые предъявляются к той или иной хозяйственной деятельности. В связи с этим можно быть уверенным, что эти требования будут учтены при реализации проектов государственно-частного партнерства.

Вместе с тем реализация объектов в области охраны окружающей среды требует особого подхода. С одной стороны, сам по себе объект, который планируется построить, будет попадать под действие градостроительного законодательства, а также законодательства об охране окружающей среды. Эти требования законодательства, как было отмечено выше, будут учитываться на стадии реализации. С другой стороны, оценка самого объекта в рамках процедуры заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, проводится только сквозь экономическую призму. При этом не оценивается тот положительный экологический эффект, который может быть достигнут при реализации экологического ГЧП-проекта. Экономическая оценка, на наш взгляд, в большей степени актуальна для частного партнера, так как его целью является извлечение прибыли. Но в случае реализации проектов в сфере охраны окружающей среды возникает и публичный интерес, который также должен быть проанализирован и оценен.

Соответствующая информация, наряду с экономической, должна стать одной из определяющих при принятии публичным партнером решения о возможности реализации такого проекта. В данном случае специфика проекта определяет особенности процедуры его реализации. И это, как нам видится, вполне обосновано. Очевидно, что если после заключения соглашения о государственно-частном партнерстве будет выявлено, что проект не достигнет определенного экологического эффекта или он будет незначительным, то публичный субъект понесет убыток в виде недостижения цели, ради которой проект планировался к реализации.

Таким образом, экологические ГЧП-проекты, как и окружающая среда,

требуют системного подхода. Полагаем, что порядок заключения соглашений о ГЧП должен быть дополнен необходимостью предоставлять, среди прочего, информацию о том положительном экологическом эффекте, который возникнет в результате реализации проекта.

Наличие публичного интереса обуславливает также необходимость особого распределения рисков по проекту. Анализ Закона о государственно-частном партнерстве позволяет утверждать, что нормы о риске не адаптированы к достижению публичной цели. В частности, Закон декларирует, что риски должны распределяться справедливо, при этом в Законе предусмотрено только распределение риска случайной гибели или повреждения объекта соглашения, а также обязательство частного партнера застраховать указанный риск. Между тем основные возникающие риски для партнеров связаны непосредственно с их интересом. Для частного партнера это получение прибыли, а для публичного партнера – достижение экологического полезного эффекта, то есть достижение публичного интереса.

Как распределяются эти риски, Закон умалчивает, хотя это и является, на наш взгляд, одним из необходимых условий заключения такого соглашения. Тем более, что бизнес, по мнению Е.В. Новиковой, ждет от государства соответствующего распределения рисков²⁰⁰. Реализация экологического ГЧП-проекта направлена, с одной стороны, на получение прибыли (частный интерес) и, что самое важное для публичного субъекта и общества в целом, на достижение социально значимого результата (экологического). В связи с этим, полагаем, справедливым будет зеркально распределять указанные риски: публичный партнер будет нести риск достижения экономического результата, а частный – публичного, так как именно частный партнер будет непосредственным исполнителем проекта. Это позволит эффективно реализовывать проекты в области охраны окружающей среды, поскольку достижение цели каждого партнера будет зависеть от другого и стимулировать их на слаженную и

²⁰⁰ Новикова Е.В. Концептуальные основы правового регулирования «зеленой» экономики в России // Экологическое право. 2020. № 5. С. 3-10.

эффективную работу. Если частный партнер не достигает публичных целей, то он не вправе рассчитывать на 100 % вознаграждения и/или доходы. Если публичный партнер не создаст условия, при которых проект будет экономически эффективен (обеспечить рынок сбыта, например) и частный партнер не получит таким образом прибыль, на которую рассчитывал, то публичный партнер обязан будет компенсировать эту недополученную прибыль. Конечно, все конкретные параметры и риски должны определяться в самом соглашении с учетом определенных показателей, имеющих в распоряжении партнеров.

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

§1. Проблемы правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды

Охрана окружающей среды во всем мире и в России в частности является важной задачей. Однако государство по объективным причинам не может расходовать бюджетные средства исключительно на данную сферу. Кроме того, решение иных социально-экономических задач, стоящих перед государством, иногда может быть более приоритетным, в частности в условиях дефицита бюджета. Например, когда денежных средств недостаточно для социальных выплат (заработной платы учителям, воспитателям, врачам) или государству требуется исполнить взятые на себя обязательства перед мировым сообществом, например, подготовить инфраструктуру для проведения Олимпийских игр или Чемпионата мира по футболу.

Государству необходимо планировать свои доходы по отношению к текущим и будущим расходам. При этом, учитывая многообразие возможных статей расходов, а также бюджетное планирование, ему так или иначе приходится расставлять приоритеты в отношении сфер, куда можно потратить бюджетные средства. Если встает выбор между мало доходным и высоко доходным проектом, скорее всего он будет сделан в пользу последнего. Например, если государство участвует в проекте государственно-частного партнерства по строительству высокоскоростной автомобильной дороги между Москвой и Санкт-Петербургом, то оно решает для себя сразу несколько задач. Во-первых, это увеличение пассажиропотока и грузооборота между городами, улучшение логистических условий. Во-вторых, это создание большого количества рабочих мест, причем как в период проведения строительных работ, так и в период эксплуатации автомобильной дороги. В-третьих, это даст дополнительный толчок для развития

экономики городов, которые находятся на маршруте этой трассы. В-четвертых, уменьшится количество выбросов от автомобильного транспорта в тех городах, которые ранее были на маршруте пролегания действующей трассы, поскольку новая трасса проходит за их пределами и соответственно трафик будет частично перенаправлен в обход населенных пунктов. Наконец, такая автомобильная дорога будет приносить доход как государству, так и частным инвесторам за счет того, что проезд по ней будет платным. Даже без подробного анализа всех положительных моментов такого проекта мы видим, что его реализация весьма привлекательна для публичного и частного партнера.

В то же время, когда параллельно предлагается к реализации другой проект, например по экологическому туризму, в котором также есть положительные стороны: создание новых рабочих мест; возможный экономический рост региона, в котором расположен объект, в связи с увеличением потока туристов. Но даже без подробного экономического анализа можно утверждать, что данный проект не будет приносить частному и публичному партнеру такой прибыли, как от реализации платной автомобильной дороги. Кроме того, проект по экотуризму вряд ли создаст мультипликативный эффект для развития смежных отраслей экономики, аналогичный предыдущему проекту.

Несмотря на все еще недостаточное финансирование государством охраны окружающей среды, в России наблюдается тенденция увеличения расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на охрану окружающей среды. Данные, которые приводились во введении настоящего исследования позволяют сделать вывод, что государство не только видит существующие проблемы в области охраны окружающей среды, но и делает практические шаги по их решению.

Тем не менее расходование бюджетных средств на охрану окружающей среды является не столь значительным, чтобы эффективно и сравнительно быстро решать существующие проблемы. Именно поэтому в вопросе решения экологических проблем следует использовать правовые механизмы, которые разработаны для решения иных задач. Соответственно институт государственно-

частного партнерства в этой связи может быть использован в целях решения задач по охране окружающей среды.

Однако на сегодняшний день его использование является затруднительным, что связано и с недостаточной эффективностью существующего правового регулирования, и с экономической стороной таких проектов. Поэтому проблемы правового регулирования можно условно поделить на те, которые связаны с субъектным составом и объектами государственно-частного партнерства, и проблемы, связанные с инвестиционной привлекательностью сферы охраны окружающей среды для частных партнеров. В настоящем параграфе указанные проблемы будут подробно проанализированы, а в следующем будут даны конкретные предложения по их устранению. В заключительном параграфе этой главы будут рассмотрены перспективные объекты ГЧП в области охраны окружающей среды.

Субъектный состав государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды.

Анализ реализованных, а также реализуемых проектов государственно-частного партнерства в Российской Федерации показывает, что в большинстве проектов на федеральном уровне, реализуемых в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», на стороне публичного партнера выступают юридические лица, в которых участвует государство или которые созданы последним. Так, например, на стороне публичного партнера при строительстве платных автомобильных дорог выступает Государственная компания «Российские автомобильные дороги»²⁰¹. Указанная организация в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 145-ФЗ является некоммерческой организацией, созданной Российской

²⁰¹ По данным Единой информационной системы государственно-частного партнерства в РФ. URL: http://www.pppi.ru/projects?project_level=-1&project_region=-1&project_branch=308&project_form=-1&project_etap=-1&project_sphere=-1&form_build_id=form-NXeGggVJJ_awkzxjiqkbrkHdsQQrrfAYkhXj7kYcNjU&form_id=pppi_project_filter_form&honeypot_time=1482442523%7Cs9bp19_ml47G1y2xhUq9CGp2IxaEabywWFqwCEQv3s&url= (дата обращения 10.03.2020).

Федерацией²⁰². Между тем, в рамках Закона о государственно-частном партнерстве (пункт 4 статьи 3) такой субъект не может быть публичным партнером. Кроме того, государственная компания также не может выступать на стороне частного партнера. Таким образом, реализация транспортных проектов на федеральном уровне, в которых участвует ГК «Автодор», в рамках Закона о государственно-частном партнерстве не представляется возможной и не предполагается, поскольку только частные автомобильные дороги могут быть объектом соглашения о государственно-частном партнерстве. Такие проекты могут быть воплощены в жизнь в рамках концессионных соглашений, что предусмотрено Федеральным законом от 17.07.2009 № 145-ФЗ.

В отношении объектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды также существуют ограничения по субъектному составу, поскольку они являются общими для любых проектов государственно-частного партнерства. Следовательно на практике возможны определенные ограничения, связанные с использованием механизма государственно-частного партнерства в рамках Закона о государственно-частном партнерстве. Так некоторые государственные компании и корпорации являются учредителем юридических лиц, которые созданы для целей осуществления предпринимательской деятельности в области обращения с отходами – ОАО «Национальный экологический оператор»²⁰³.

Исходя из положений статьи 5 Закона о государственно-частном партнерстве, дочерние хозяйственные общества, находящиеся под контролем создаваемых Российской Федерацией юридических лиц, не могут являться частными партнерами и выступать на его стороне. Если такая организация, например упомянутое выше ОАО «Национальный экологический оператор», получит статус регионального оператора по обращению с твердыми

²⁰² Федеральный закон от 17.07.2009 № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// «Российская газета», 2009. № 31.

²⁰³ См., напр., устав ОАО «Национальный экологический оператор», единственным учредителем которого является Государственная корпорация «Ростех». URL: <http://rt-neo.ru/upload/iblock/ec2/ustav-oao-neo.pdf> (дата обращения 20.06.2019).

коммунальными отходами, она не сможет реализовывать проекты в рамках Закона о государственно-частном партнерстве.

В иных областях, требующих значительных инвестиций и опыта, например в отношении объектов по производству электрической энергии (в части использования возобновляемых источников энергии), сложно обойтись без основных участников этого рынка. Однако такие организации в основном также подпадают под ограничения, установленные статьей 5 Закона о государственно-частном партнерстве. Например, основным акционером ведущего производителя электрической и тепловой энергии в Северо-Западном регионе России – публичного акционерного общества «Территориальная генерирующая компания №1» является ООО «Газпром энергохолдинг»²⁰⁴, которое в свою очередь является стопроцентным дочерним обществом ПАО «Газпром»²⁰⁵. В соответствии с пунктом 2 статьи 5 Закона о государственно-частном партнерстве не могут быть частными партнерами и выступать на его стороне дочерние хозяйственные общества (ООО «Газпромэнергохолдинг»), находящиеся под контролем хозяйственных обществ (ПАО «Газпром»), которые в свою очередь находятся под контролем Российской Федерации.

Другим примером может являться АО «Концерн Росэнергоатом», основными акционерами которого являются Государственная корпорация «Росатом» и АО «Атомный энергопромышленный комплекс»²⁰⁶, основным акционером которого также является Государственная корпорация «Росатом»²⁰⁷. Таким образом, Госкорпорация «Росатом», созданная в соответствии с Федеральным законом от 01.12.2007 № 317-ФЗ²⁰⁸, имеет право косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов,

²⁰⁴ Годовой отчет ПАО «ТГК № 1» по результатам работы за 2018 год, утвержден решением общего собрания акционеров ПАО «ТГК № 1» от 10 июня 2019 г. - С. 7. – Текст: электронный. // URL: http://www.tgc1.ru/fileadmin/ir/reports/annual/2018/godovoi_otchet_tgk-1_2018.pdf (дата обращения: 10.03.2020).

²⁰⁵ ООО «Газпром энергохолдинг»: Официальный сайт. - URL: <http://www.gazenergocom.ru/about/> (дата обращения: 10.03.2017).

²⁰⁶ АО «КОНЦЕРН РОСЭНЕРГОАТОМ»: Официальный сайт. - // URL: <http://www.rosenergoatom.ru/shareholders/> (дата обращения: 10.03.2017).

²⁰⁷ Годовой отчет / АО «Атомэнергопром». – Текст: электронный. // URL: http://atomenergoprom.ru/u/file/godovoj_otchet.pdf (дата обращения: 10.03.2017).

²⁰⁸ Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»// Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

приходящихся на голосующие акции, составляющие уставный капитал АО «Концерн Росэнергоатом». Последнее, согласно пунктам 2 и 3 статьи 5 Закона о государственно-частном партнерстве, признается находящимся под контролем Госкорпорации «Росатом» и соответственно не может быть наделено статусом частного партнера.

В Законе о государственно-частном партнерстве законодателем реализована концепция ограничения участия на стороне частного партнера публично-правовых компаний, иных создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов юридических лиц, а также хозяйственных товариществ и обществ, которые находятся под контролем Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Государственно-частное партнерство, согласно доктринальным представлениям и легальному определению понятия государственно-частного партнерства, основывается на объединении ресурсов частного и публичного партнера. Если речь идет о финансовых ресурсах, то они должны предоставляться из соответствующего бюджета и из средств частного партнера, исключая тот капитал, который получен при участии публичного партнера.

Между тем, учитывая современные реалии России, когда государство присутствует в стратегических направлениях экономики посредством участия, прямого или косвенного контроля юридических лиц в соответствующей сфере, ограничивать последних в реализации проектов государственно-частного партнерства является не во всех случаях верным.

Справедливо ограничивать участие непосредственно созданных государством юридических лиц в таких проектах, поскольку здесь об объединении ресурсов речи идти не может. Иной подход, на наш взгляд, можно использовать в отношении юридических лиц, в которых публичное образование участвует, прямо или косвенно их контролирует. В данном случае организация, находящаяся под контролем публичного образования, осуществляет предпринимательскую деятельность и извлекает прибыль, которая поступает как частному участнику (акционеру), так и публичному. Таким образом, принимая

участие в реализации проекта государственно-частного партнерства, происходит объединение ресурсов и публичного и частного партнера.

Государство участвует (контролирует) в крупнейших вертикально-интегрированных компаниях России, прибыль которых исчисляется миллиардами долларов США²⁰⁹. Отказ государства от потенциального использования части ресурсов таких организаций означает, что институт государственно-частного партнерства, в частности в сфере реализации проектов в области охраны окружающей среды, используется не в полной мере. И в данном случае, на наш взгляд, также будет иметь место государственно-частное партнерство, поскольку в такой компании участвуют и государство, и частные лица. Иными словами, здесь не будет партнерства государства самого с собой в чистом виде.

Вместе с тем законодатель в статье 5 Закона о государственно-частном партнерстве ограничил участие рассмотренных выше юридических лиц и контролируемых ими дочерних хозяйственных обществ в реализации проектов ГЧП, тем самым допустив возможность участия иных юридических лиц, входящих в состав группы лиц. Выше был приведен пример в отношении генерирующей компании ПАО «ТГК-1», учредителем которой выступает ООО «Газпомэнергохолдинг», являющееся стопроцентной дочерней организацией ПАО «Газпром», которая находится под контролем государства. В приведенной цепочке только первое и второе лицо не могут быть на стороне частного партнера, тогда как непосредственно на ПАО «ТГК-1» ограничения статьи 5 Закона о государственно-частном партнерстве не распространяются. Однако *de facto* это не означает, что государство не контролирует его и не получает в конечном счете прибыль от деятельности группы Газпром. Соответственно, заключая соглашение о государственно-частном партнерстве между ПАО «ТГК-1» и публичным партнером, например на строительство объекта по производству электрической энергии на основе использования

²⁰⁹ Прибыль Группы Газпром, относящаяся к акционерам ПАО «Газпром», за 2018 год составила 1456,3 млрд рублей. Чистая выручка от продаж Группы Газпром – 8 224,2 млрд рублей. См.: Годовой отчет ПАО «Газпром» за 2018 год. С. 38. URL: <http://www.gazprom.ru/f/posts/01/851439/gazprom-annual-report-2018-ru.pdf> (дата обращения: 10.03.2019).

возобновляемых источников энергии, капитал, принадлежащий публичному партнеру так же бы использовался, если бы соглашение заключалось с ООО «Газпром энергохолдинг» или непосредственно с ПАО «Газпром». Поэтому, на наш взгляд, ограничение de jure участия субъектов в проектах государственно-частного партнерства лишь на том основании, что государство участвует или контролирует их деятельность способствует тому, что институт государственно-частного партнерства используется не в полной мере.

Кроме того, в последнее время прослеживается тенденция вовлечения компаний с государственным участием в решение национальных задач. То есть помимо дивидендов от участия в таких компаниях государство намерено привлекать их капиталы иным образом. Так на заседании Совета по стратегическому развитию и нацпроектам при Президенте Российской Федерации, которое состоялось 24 октября 2018 г., В.В. Путиным было отмечено, что в реализации «майского указа»²¹⁰, учитывая, что проекты имеют национальный масштаб, обязательно должны быть задействованы госкомпании, которые для таких целей в конечном итоге и создавались²¹¹. В «майском указе» национальный проект (программа) по направлению «экология» также предусмотрена. Формой участия госкомпаний в реализации национальных проектов, с учетом действующего законодательства, не может быть государственно-частное партнерство. Поэтому, возможно, будут избраны иные формы. Вместе с тем, какую бы форму не избрали, она по своей сути будет являться государственно-частным партнерством, поскольку и государство, и частный партнер разделят риски при реализации совместных проектов, а также получат соответствующие выгоды.

Действующее правовое регулирование государственно-частного партнерства, таким образом, по мнению автора, не вполне корректно ограничивает участие ряда субъектов в соответствующих проектах на стороне

²¹⁰ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»// «Российская газета». 2018. № 97.

²¹¹ Заседание Совета по стратегическому развитию и нацпроектам. 24.10.2018. – Текст: электронный // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58894>. (дата обращения: 12.12.2018).

частного партнера. Тем не менее решение экологических задач, стоящих перед государством, при использовании механизма государственно-частного партнерства, требует взаимодействия с таким частным партнером, который обладает значительными финансовыми и человеческими ресурсами. Следует сделать оговорку, что это касается крупных проектов. При этом госкомпании обладают и тем, и другим. В этой связи представляется, что допуск публично-правовых компаний к участию в проектах государственно-частного партнерства является обоснованным и позволяет использовать данный механизм для реализации проектов в сфере охраны окружающей среды.

Объекты государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.

Необходимость в государственно-частном партнерстве, как отмечает М. С. Айрапетян, возникает прежде всего в тех сферах, за которые государство традиционно несет ответственность и, как правило, не может отказаться от своего присутствия в них и вынуждено сохранять контроль либо над определенным имуществом, либо над определенным видом деятельности. В любом случае это означает финансирование за счет средств соответствующих бюджетов²¹². В юридической литературе справедливо указывается, что основными сферами применения государственно-частного партнерства, таким образом, являются прежде всего те, которые традиционно относятся к юрисдикции государства, например объекты экологической сферы²¹³.

Закон о государственно-частном партнерстве так же, как и Закон о концессиях, содержит закрытый перечень объектов ГЧП, из которых только несколько можно отнести к объектам, связанным с охраной окружающей среды. Сделав перечень объектов государственно-частного партнерства закрытым, законодатель ограничил возможность применения механизма государственно-

²¹² Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства (аналитическая записка). URL: <http://wbase.duma.gov.ru:8080law?d&nd=981605628&mark=r981605004> (Цит. по: Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / С. А. Белов, Е. В. Гриценко, Д. А. Жмулина и др.; под ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. М.: Инфотропик Медиа, 2015. 528 с.

²¹³ Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / С.А. Белов, Е.В. Гриценко, Д. А. Жмулина и др.; под ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. М.: Инфотропик Медиа, 2015. С. 277-278.

частного партнерства в сфере охраны окружающей среды, поскольку эта сфера не ограничивается только утилизацией отходов, альтернативной энергетикой и экотуризмом.

Следует отметить, что в статье 14 проекта Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» был закреплен открытый перечень объектов, в то время как в действующей редакции Закона он закрытый. Помимо прочих, в нем указывались те, которые можно отнести к сфере охраны окружающей среды:

- объекты недвижимого имущества и (или) движимого имущества, предназначенного для государственного экологического мониторинга и экологического контроля;

- объекты сбора, накопления, обработки, обезвреживания, транспортирования, размещения (захоронения), использования отходов производства и потребления;

- иные объекты недвижимого имущества и иные объекты гражданских прав, предназначенные для осуществления полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, в том числе для производства товаров, выполнения работ и оказания услуг или организации оказания услуг потребителям.

Кроме того, подпунктом в) пункта 17 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года предусмотрено обеспечение широкого применения государственно-частного партнерства при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью²¹⁴. Вместе с тем в Законе о государственно-частном партнерстве отсутствуют соответствующие объекты и/или механизмы реализации вышеуказанных положений.

²¹⁴ «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30.04.2012// СПС «Консультант Плюс».

В заключительном параграфе будут рассмотрены перспективные объекты в области охраны окружающей среды, которые могут быть реализованы на основе государственно-частного партнерства.

Эффективность Закона о государственно-частном партнерстве при реализации проектов в области охраны окружающей среды.

Следующей и не менее важной проблемой, по мнению автора настоящего исследования, является эффективность использования Закона о государственно-частном партнерстве при реализации проектов в области охраны окружающей среды.

Поскольку большую долю проектов, реализуемых на основе государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды, занимают проекты, связанные с обращением с твердыми коммунальными отходами, рассмотрим поставленную проблему на их примере.

Упомянутая ранее комплексная стратегия обращения с ТКО на территории Российской Федерации была утверждена до вступления в силу Закона о государственно-частном партнерстве. Именно поэтому в ней предусмотрено использование государственно-частного партнерства исключительно в виде концессионных соглашений. Вместе с тем в законодательство внесены соответствующие изменения, позволяющие использовать для этих целей собственно государственно-частное партнерство в том виде, к которому стремились законодатель и экспертное сообщество. Однако, согласно банку данных проектов государственно-частного партнерства, с момента введения в действие Закона о государственно-частном партнерстве и на конец 2020 года все проекты в области обращения с твердыми коммунальными отходами осуществляются в рамках Закона о концессиях²¹⁵. Очереди частных инвесторов, готовых работать в рамках Закона о государственно-частном партнерстве, которую многие ожидали, нет. Инвесторы не используют новый механизм для реализации тех или иных проектов совместно с государством, равно как его не

²¹⁵ Официальный сайт платформы поддержки инфраструктурных проектов. URL: <https://rosinfra.ru/project> (дата обращения 10.12.2020).

используют и публичные партнеры.

В рамках исследования, проведенного на начало 2017 года, общая картина была аналогичной. Ни одного проекта в области обращения с твердыми коммунальными отходами не было реализовано, а также не намечена реализация в рамках Закона о государственно-частном партнерстве²¹⁶. Более того, из почти 2500 проектов в рамках Закона о государственно-частном партнерстве реализуется только 70 проектов, что составляет 2,8 % от общего числа проектов. Надо признать, что указанные цифры впечатляют и ставят вопрос об общей эффективности правового регулирования государственно-частного партнерства в рамках Закона в целом, а не только в области охраны окружающей среды.

Авторы указанного исследования отмечают, что в сфере ТКО инвесторы готовы к долгосрочному партнерству при условиях комплексности проекта на каждом из этапов обращения с отходами, а также включения проекта в отраслевую схему. Спрос на реализацию таких проектов со стороны частных партнеров постоянно растет. Однако, по мнению авторов упомянутого исследования, внедрение новой модели рынка, которая предусматривает наличие единого оператора, актуальность применения концессионных соглашений или соглашений о государственно-частном партнерстве как инструментов для гибкого распределения рисков между сторонами отошла на второй план. Все чаще участники рынка запускают проекты в области обращения с твердыми коммунальными отходами в рамках обычных инвестиционных договоров²¹⁷.

Тенденция, которая наблюдалась в начале 2017 года, частично сохранилась. Но участники, как было отмечено, используют концессионные соглашения для оформления сотрудничества. Они не отошли от их использования в пользу инвестиционных договоров, как это прогнозировалось. А неиспользование соглашений о государственно-частном партнерстве, на наш взгляд, связано с иными причинами.

В предыдущей главе настоящего исследования автором были рассмотрены

²¹⁶ Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016-2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». М., 2016. С. 2-14.

²¹⁷ Там же. С. 7.

особенности заключения соглашения о государственно-частном партнерстве в рамках Закона о ГЧП. Можно ли назвать заключение такого соглашения простым? Продолжительная процедура заключения соглашения, значительное количество необходимых документов для обоснования проекта и прочее не позволяют дать утвердительный ответ на этот вопрос. Многоэтапная и забюрократизированная процедура выбора частного партнера и обоснования необходимости реализации проекта – это то, с чем придется столкнуться публичному и частному партнерам, прежде чем реализовать проект. Концессионное соглашение при прочих равных условиях заключить значительно проще, причем как публичному, так и частному партнеру, который выступает со своей инициативой. Процедура требует меньшего количества документов и, что немаловажно, занимает меньше времени, чем процедура в рамках Закона о государственно-частном партнерстве.

В соответствии с Законом о государственно-частном партнерстве объект переходит в собственность частного партнера, а при концессиях право собственности всегда у публичного субъекта. Привлекло ли это условие частных партнеров? К сожалению, даже его наличие не является стимулом для частных партнеров в использовании Закона о государственно-частном партнерстве при реализации не только проектов в сфере охраны окружающей среды, но и в иных сферах.

Целью Закона о государственно-частном партнерстве согласно статье 1 является создание правовых условий привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения потребителей которыми относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления. Если мы говорим об эффективности закона, его норм, то должны соотносить его цель и достигнутый результат. Так в юридической литературе эффективность норм определяется как соотношение между фактическими результатами их действия и социальными

целями, для достижения которых эти нормы были приняты²¹⁸. Принимая такой подход и соотнеся цель Закона о государственно-частном партнерстве с достигнутым на конец 2020 года показателем в части проектов в сфере охраны окружающей среды (нет реализуемых проектов), можно сделать вывод о недостаточной эффективности Закона.

Безусловно, принятие Закона о государственно-частном партнерстве решило ряд задач, таких как формирование единого понятийного аппарата, определение единого перечня объектов государственно-частного партнерства, собственно принятие закона на федеральном уровне. Но все они носили более теоретический характер, нежели практический. Инвестиции в рамках данного закона в экономику нашей страны в сфере охраны окружающей среды не привлекаются. В то же время, если бы Закон о государственно-частном партнерстве был правовым экспериментом, то он вполне бы удался, поскольку показал слабую эффективность выбранной модели правового регулирования.

Однако, помимо эффективности правового регулирования для частного партнера, в первую очередь, полагаем, важна инвестиционная привлекательность того или иного проекта. Очевидно, что если проект/сфера с экономической точки зрения не представляют интереса для бизнеса, то государство заинтересовать их в реализации такого проекта не сможет.

Развитие так называемого экологического предпринимательства само по себе, по мнению некоторых ученых, является проблематичным²¹⁹. В исследованиях юристов делается даже акцент на то, что такое экологическое предпринимательство не должно преследовать цели извлечения прибыли. Его целью должно быть решение социально-экологических проблем²²⁰. Сами по себе данные утверждения с правовой точки зрения весьма спорны, однако не являются предметом настоящего исследования. Заметим лишь, что пока в соответствии с

²¹⁸ Эффективность правовых норм. М., 1980. Цит. по: Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 3-4.

²¹⁹ Рыженков А. Я. Правовые проблемы развития экологического предпринимательства в Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 1. С. 66 - 70.

²²⁰ Барков А. В., Гришина Я. С. Методологические основы конструирования российской модели правового обеспечения экологического предпринимательства // Гражданское право. 2018. N 4. С. 4-8.

действующим законодательством Российской Федерации главной целью любой предпринимательской деятельности, в том числе экологически-ориентированной, является извлечение прибыли, все проекты в рамках государственно-частного партнерства будут оцениваться бизнесом в первую очередь с экономической точки зрения. В противном случае, как было отмечено ранее, это уже будет благотворительностью.

Зададимся вопросом: насколько привлекательным для бизнеса является экологическая сфера? Если исходить из текущих и ранее реализованных проектов государственно-частного партнерства на территории нашей страны, то можно сделать вывод, что она интересна частным предпринимателям, но только в определенных секторах.

Так, безусловно, для бизнеса представляет интерес сфера обращения с отходами, поскольку при должной организации данного бизнеса он может принести хорошую прибыль. Развитие зеленой энергетики и перевод автотранспорта на газомоторное топливо также является для частных партнеров привлекательным с экономической точки зрения. Уже в настоящее время мы можем констатировать, что сотрудничество по развитию газомоторного топлива между государством и бизнесом началось. Активно развивает инфраструктуру ПАО «Газпром» при поддержке федеральных и региональных властей²²¹. Крупнейшие мировые энергетические компании уже заявляют об увеличении со своей стороны инвестиций в зеленую энергетику. Например, британско-голландская компания Shell в декабре 2018 года объявила, что готова удвоить инвестиции в зеленую энергетику, доведя их до 4 млрд долларов в год²²². Это свидетельствует о том, что государство и бизнес в данных областях могут продуктивно сотрудничать.

Вместе с тем иные сферы в области охраны окружающей среды не столь

²²¹ См.: 206. Баллониче. Госкомпании переведут с бензина на природный газ: сколько это стоит и кому выгодно? – Текст: электронный. // URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/12/22/79027-gaz> (дата обращения: 10.03.2019); В Ростовской области стартовал пилотный проект ускоренного развития газомоторного рынка. URL: http://gazprom-gmt.ru/press-center/news/V_Rostovskoy_oblasti_startoval_pilotnyiy_proekt_uskorennoy_razvitiya_gazomotornogo_ryinka (дата обращения 10.03.2019).

²²² Shell удвоит инвестиции в зеленую энергетику.// <https://www.vedomosti.ru/business/news/2018/12/26/790393-shell>

привлекательны для инвесторов, как перечисленные выше. Следует согласиться с Е. С. Пыщевой, которая указывает, что мелиорация земель обладает высокой капиталоемкостью и обладает низкой инвестиционной привлекательностью для частных инвесторов²²³. Кроме того, наличие мелиоративных систем среди объектов, в отношении которых может быть заключено соглашение о государственно-частном партнерстве еще не означает, что это партнерство удастся осуществить, поскольку в соответствии с подпунктом 7 пункта 7 статьи 8 Закона о государственно-частном партнерстве публичный партнер принимает решение о невозможности реализации проекта, если у публичного партнера отсутствует право собственности на указанный в предложении о реализации проекта объект. Исходя из указанной нормы, а также принимая во внимание, что государственные мелиоративные системы не могут быть объектами государственно-частного партнерства, можно сделать вывод о том, что даже если частный партнер, занимающийся, к примеру, сельским хозяйством, захочет модернизировать свои мелиоративные системы и обратиться к публичному партнеру с предложением о реализации на основе государственно-частного партнерства такого объекта, то ему будет в этом отказано на том основании, что такой объект не принадлежит на праве собственности публичному партнеру.

Экологический туризм, ликвидация накопленного экологического ущерба на основе государственно-частного партнерства также не всегда могут быть привлекательными для бизнеса. Конечно, если рассматривать земельные участки и объекты экологического туризма, которые находятся вблизи населенных пунктов с развитой инфраструктурой, то такие объекты скорее всего могут заинтересовать частных партнеров. Однако, когда мы говорим об объектах, находящихся на значительном расстоянии от населенных пунктов, то их развитие будет весьма капиталоемким, а инвестиции могут и не окупиться. Очевидно, что развитие отдаленной территории – дорогостоящее мероприятие. При этом обеспечить турпоток, который будет покрывать понесенные затраты, – задача не

²²³ Пыщева Е.С. Мелиорация земель: земельно-правовой, аграрно-правовой и цивилистический подходы: монография. М.: Юстицинформ, 2018. 234 с.

из простых, тем более если данный объект отдален от транспортных узлов. Кроме того, сама путевка для экологического туриста будет в связи с отдаленностью весьма дорогой, что, соответственно, скажется на посещаемости данного места.

В связи с этим важной задачей для государства является повышение инвестиционной привлекательности объектов, которые могут быть реализованы на основе государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды. В случае если это сделать не удастся, следует использовать иные механизмы для решения экологических проблем. Предложения по решению проблем будут рассмотрены в следующем параграфе.

§2. Предложения по совершенствованию правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды

На современном этапе правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды находится в зачаточном состоянии, поскольку законодателем не определена концепция использования этого института, а существующая модель правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды недостаточно эффективна.

Анализ, проведенный в предыдущих частях настоящего 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, имея в виду длительность и бюрократизированность процедур, что делает его применение затруднительным.

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, концепция применения института государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды носит в основном декларативный характер. Так с одной стороны существует законодательство о государственно-частном партнерстве, а с другой – экологическое законодательство и между ними практически полностью отсутствует продуктивная интеграция. Например, в акте так называемого мягкого права, в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года предусмотрено обеспечение широкого применения государственно-частного партнерства при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации

экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью²²⁴. Вместе с тем ни в Законе о государственно-частном партнерстве, ни в отраслевом экологическом законодательстве, ни в иных нормативных правовых актах не предусмотрены какие-либо обеспечивающие нормы. И, наконец, субъектный состав, который может выступать на стороне частного партнера, ограничен, что делает его использование затруднительным, но при этом существует легальный способ обхода такого ограничения, свидетельствующий об искусственности предусмотренного ограничения.

Не вызывает сомнения актуальность вопроса охраны окружающей среды. Эта одна из тех задач, решение которой относится не к отдельному субъекту, а к каждому в отдельности и ко всем в совокупности. Кроме того, за сравнительно непродолжительный временной период институт государственно-частного партнерства как в мире, так и в России показал свою жизнеспособность, о чем среди прочего свидетельствует его повсеместное развитие и использование. В таких условиях, а также с учетом действующей модели правового регулирования государственно-частного партнерства, необходимо определение параметров правового развития государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды на основе доктринально-правовых конструкций.

В юридической литературе по вопросам моделирования правовых явлений отмечается, что важной задачей таких доктринально-правовых конструкций становится прежде всего выражение определенного образа правовой действительности и формирование модели устойчивого правового развития и преобразования. Как справедливо указывают ученые, правовые модели постоянно должны быть ориентированы на постепенное воплощение закладываемых в них ценностно-правовых идеалов, принципов, требований в реальное правовое состояние, на внедрение их в правовую жизнь, что содействовало бы стабильному

²²⁴ «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30.04.2012//СПС «Консультант Плюс».

развитию права, повышению предсказуемости правовых процессов и прогнозируемости правовых явлений²²⁵.

В основе каждой правовой модели лежит некий набор ценностно-ориентированных установок, который задает вектор развития отдельных правовых институтов и явлений. Несмотря на все многообразие правовых моделей, базовые конституирующие признаки закладываются в общеправовых моделях, которые отличаются рядом присущих им признаков и характеристик. Во-первых, они обладают определяющим значением по отношению к частноправовым (институционально-отраслевым) моделям и закладывают концептуальную основу построения и развития правовых процессов и явлений. Во-вторых, они отличаются повышенной устойчивостью, что свидетельствует о стабильности и предсказуемости развития. В-третьих, они в основном обязательны, так как подкреплены механизмами обеспечения и принуждения. И, в-четвертых, на внутригосударственном уровне общеправовые модели, их концептуальная основа, находят отражение в основном законе государства – в конституции²²⁶.

Как справедливо отмечает Т. Я. Хабриева, нормы конституции служат отправной точкой правового регулирования в рамках отраслевого законодательства²²⁷. В Конституции Российской Федерации заложены идейно-ценностные основы охраны окружающей среды, которые в целом формируют направление развития экологического законодательства. В юридической литературе отмечается, например, что право каждого на благоприятную окружающую среду является национальной эколого-правовой ценностью²²⁸.

В Конституции Российской Федерации можно выделить модель взаимодействия общества и природы, которая основана на праве каждого на благоприятную окружающую среду (статья 42) и на обусловленные таким правом

²²⁵ Правовые модели и реальность: монография / О. А. Акопян, Н. В. Власова, С. А. Грачева и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. С. 18-19.

²²⁶ См. подробнее там же. С. 21.

²²⁷ Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016. 320 с.

²²⁸ Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: ИЗИСП, ИНФРА-М, 2014. 172 с.

обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58). По смыслу взаимосвязанных положений указанных статей в их интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации обязанность сохранять природу является частью обеспечительного механизма реализации права на благоприятную окружающую среду и имеет всеобщий характер²²⁹. Это означает, что соответствующие обязанности и права есть у всех субъектов: и у публичных, и у частных, хотя некоторые ученые указывают, что отсутствие в Конституции РФ прямой обязанности государства сохранять окружающую среду является пробелом²³⁰. Но это было до 2020 года. Сейчас этот пробел устранен и последние изменения, которые были внесены в Конституцию Российской Федерации, определили обязанности Правительства в области охраны окружающей среды. Таким образом, учитывая всеобщий характер указанных прав и обязанностей и исходя из заложенной правовой модели в Конституции РФ, в области охраны окружающей среды институт государственно-частного партнерства может применяться к максимально возможному количеству объектов, реализация которых направлена на охрану окружающей среды. Государство и частные субъекты должны иметь возможность использовать свои ресурсы для достижения этой общепольной цели и своих собственных – публичных и частных (получение прибыли). Государство не должно себя ограничивать в применении этого института для решения вопросов охраны окружающей среды.

Именно этот тезис, по мнению автора, должен лечь в основу подхода к правовому регулированию государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды. При этом правовое регулирование этой сферы должно учитывать текущий подход законодателя и те проблемы, которые были выявлены в настоящем диссертационном исследовании. Иными словами, в основе

²²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан»//«Вестник Конституционного Суда РФ». 2009. № 3.

²³⁰ Крассов О. И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2014. 400 с.

будет лежать текущая модель правового регулирования государственно-частного партнерства, скорректированная с учетом выявленных проблем в таком регулировании в области охраны окружающей среды, и будет базироваться на правах и обязанностях, закрепленных в статьях 42 и 58 Конституции Российской Федерации.

Предлагаем последовательно рассмотреть ту часть законодательства о государственно-частном партнерстве, которую необходимо скорректировать в рамках данного подхода к правовому регулированию государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, а также законодательство об охране окружающей среды в части определения механизмов, направленных на повышение инвестиционной привлекательности данной сферы.

Изменение законодательства о государственно-частном партнерстве как условие для эффективного правового регулирования сферы охраны окружающей среды

Действующее законодательство, регулирующее вопросы, связанные с государственно-частным партнерством не позволяет полноценно использовать данный институт при реализации проектов в сфере охраны окружающей среды. Правовая модель государственно-частного партнерства в этой сфере должна базироваться на существующей общей модели, при этом, однако, трансформировать те ее элементы, которые делают ее неэффективной.

Базовым в предлагаемой модели должен быть плюрализм 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. Во-первых, субъекты партнерства смогут легально взаимодействовать при реализации проектов. Это условие представляется актуальным, поскольку расходовать бюджетные средства даже на благо охраны окружающей среды без соответствующего правового обоснования невозможно. Во-вторых, такой подход позволит задействовать механизм государственно-частного партнерства во всем многообразии проектов в сфере

охраны окружающей среды. Кроме того, открытый перечень придаст законодательству стабильность. Так на современном этапе развития науки и техники доступны одни средства и способы охраны окружающей среды, но вполне допустимо, что через некоторое время появятся другие. Можно будет оперативно реагировать на изменения, не возникнет необходимости вносить дополнения в законодательство в части объектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.

Основания, по которым в законодательстве предусмотрен закрытый перечень объектов государственно-частного партнерства, могут быть самыми разными. Однако текущая модель основывается на развитии приоритетных направлений российской экономики либо на тех, которые, по мнению законодателя, могут представлять интерес для частных партнеров с экономической точки зрения. В частности, в пояснительной записке к проекту Закона о государственно-частном партнерстве указывалось, что ввиду бюджетных ограничений отсутствует возможность осуществить финансирование всей необходимой публичной инфраструктуры, требуемой для реализации полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в соответствующих сферах деятельности исключительно за счет бюджетных средств, а действующее законодательство не содержит достаточных правовых условий для инвестирования в долгосрочные инфраструктурные проекты²³¹. Следовательно те сферы, которые испытывают дефицит бюджетных средств, могут развиваться на условиях государственно-частного партнерства.

Если исходить из указанного предположения, то причин, по которым сфера охраны окружающей среды не может быть включена в перечень объектов соглашений государственно-частного партнерства, нет. В юридической литературе отмечается, что финансирование природоохранных целевых и иных программ неудовлетворительно и вызвано в том числе их регулярным

²³¹ Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»//СПС «Консультант Плюс».

недофинансированием²³². Иные исследования, анализирующие, в частности, деятельность прокуратуры, также свидетельствуют о том, что недофинансирование в природоохранной сфере имеет место быть²³³. Кроме того, развитие экологического бизнеса, зеленой энергетики представляется крайне перспективным и привлекательным для частных партнеров. Таким образом, объекты в области охраны окружающей среды, требующих в ряде случаев значительных инвестиций и являющихся актуальными, могут быть включены в перечень объектов государственно-частного партнерства.

Охрана окружающей среды, исходя из статьи 1 ФЗ «Об охране окружающей среды» представляет собой деятельность, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. Следовательно, при формулировании соответствующих объектов в Законе о государственно-частном партнерстве необходимо исходить из указанных направлений. Одним из способов изложения таких объектов может быть следующий. Допустимо перечислить возможные объекты в сфере охраны окружающей среды и указать на возможность использования механизмов государственно-частного партнерства при реализации иных объектов, целью которых является охрана окружающей среды в соответствии с отраслевым законодательством.

Следующим элементом, который может быть изменен в законодательстве о государственно-частном партнерстве в рамках предлагаемого подхода к правовому регулированию, является субъектный состав, имеющий право выступать на стороне частного партнера. В данном случае речь идет о юридических лицах, указанных в подпунктах 4 и 5 пункта 2 статьи 5 Закона о государственно-частном партнерстве, то есть о тех хозяйственных товариществах,

²³² Боголюбов С. А. Проблемы реализации права собственности на природные ресурсы // «Журнал российского права». 2006. № 12. С. 20-25.

²³³ Бессарабов В. Г., Добрецов Д. Г., Сулова Н. В. Деятельность прокуратуры по укреплению законности в сфере экологии // Законность. 2014. № 9. С. 9-14.

обществах и партнерствах, которые находятся под контролем Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также их дочерних обществах.

В предыдущем разделе было показано, что такое ограничение указанные субъекты, во-первых, могут обойти и, во-вторых, их ресурсы так или иначе будут использоваться. В связи с этим участие данных субъектов в проектах государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды не должно ограничиваться. Кроме того, следует исходить из тех посылок, которые были обозначены выше, о том, что охрана окружающей среды есть дело не отдельных субъектов, а всего общества.

В компаниях, которые находятся под контролем публичного образования, есть доля государства, субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Но также в данных компаниях есть и доля частных субъектов. И если такая компания будут участвовать на условиях государственно-частного партнерства в природоохранном проекте, то будут использованы ресурсы (денежные средства) как частного, так и публичного субъектов. При этом процент использования публичных средств может быть определен в виде разницы полученных публичным образованием дивидендов от участия в такой компании и произведенными компанией затратами на участие в проекте, в результате которых дивиденды, полученные публичным образованием, сократились. Соответственно при реализации проекта государственно-частного партнерства затраты частного и публичного партнера при обозначенном подходе могут быть учтены и тем самым распределены между ними, как и риски.

Кроме того, с учетом конкурсного характера участия частных партнеров в проектах государственно-частного партнерства исключается победа в таком конкурсе компании с государственным участием лишь только на том основании, что государство контролирует данную компанию. В случае сомнений у участников в справедливой победе такой компании последние могут в порядке, предусмотренном антимонопольным законодательством обжаловать итоги такого конкурса. Таким образом, нет существенных оснований, по которым компании с

государственным участием не могут выступать на стороне частного партнера при реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды.

Что может дать участие компаний, контролируемых публичными образованиями в проектах государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды? Бесценным будет опыт крупных компаний в работе над новыми проектами, опыт взаимодействия с органами государственной власти и общественностью, постановки целей и обеспечения их достижения, финансового планирования и контроля. Такие компании обладают хорошим кадровым потенциалом и имеют возможность привлекать для реализации тех или иных задач высококвалифицированных специалистов. Взаимодействие крупных компаний и публичного партнера даст хороший синергетический эффект, в котором соединится кадровый потенциал, опыт управления проектами и возможность сделать проект прибыльным. Последний тезис имеет важное значение для публичного партнера, поскольку если компания, контролируемая им или другим публичным образованием, получает от участия в проекте доход, то прибыль у публичного партнера также увеличится за счет увеличения дивидендных выплат.

Следует отметить, что предлагаемый подход в отношении объектов и субъектов государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды может быть использован не только в рамках Закона о государственно-частном партнерстве, но и в рамках концессионного законодательства. Поскольку в рамках последнего также осуществляется взаимодействие публичного и частного субъектов, являясь по существу видом государственно-частного партнерства. Основным отличием формы, предусмотренной концессионным законодательством от той, которая установлена Законом о государственно-частном партнерстве, является то, что право собственности у частного партнера на созданный объект не возникает, а принадлежит концеденту (публичному партнеру). Концессионеру (частному партнеру) предоставляется право владения и пользования объектом концессионного соглашения.

В рамках концессионного законодательства заключаются все соглашения между публичными и частными партнерами в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами и ни одного – в рамках Закона о государственно-частном партнерстве. Это может быть вызвано двумя причинами. Во-первых, нежеланием частного партнера нести бремя собственника созданного объекта или нежеланием публичного партнера передавать в собственность частному партнеру такой объект. И, во-вторых, более простой процедурой заключения концессионного соглашения в сравнении с той процедурой, которая установлена Законом о государственно-частном партнерстве, при этом как для публичного, так и для частного партнера. Последний фактор, на наш взгляд, более значим при принятии частным и/или публичным партнером решения о реализации проектов в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Если расширить перечень объектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, допустить к участию в таких проектах хозяйствующих субъектов, контролируемых публичными образованиями, то при их реализации так или иначе партнерам нужно будет выбирать схему взаимодействия. Либо это будет в рамках Закона о государственно-частном партнерстве, либо в рамках концессионного законодательства. И если процедуры будут такими же, как в настоящее время, то с учетом предшествующего опыта вполне прогнозируемо, что стороны выберут процедуру в рамках концессионного законодательства. Конечно, если такая схема будет соответствовать интересам частного партнера. В связи с этим процедуру заключения соглашения о государственно-частном партнерстве и концессионного соглашения следует унифицировать в рамках предлагаемого подхода с той целью, чтобы у участников партнерства при реализации проектов в сфере охраны окружающей среды были равные условия вне зависимости от того, какой путь они изберут для его реализации, будь он в рамках концессионного законодательства либо в рамках Закона о государственно-частном партнерстве. Титул собственника частного партнера на объект государственно-частного партнерства не должен быть фактором, усложняющим процедуру заключения соответствующего соглашения.

В век цифровизации экономики, когда гражданский оборот является очень динамичным, важны 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 уже апробированный подход в рамках Закона о концессиях.

Само соглашение о государственно-частном партнерстве, требования к его содержанию и обязанностям сторон также, на наш взгляд требуют корректировки. При принятии решения о реализации проекта государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды необходимо оценивать не только экономические показатели, но и экологические. Следующим посылом, вытекающим из предыдущего тезиса, является определение в самом соглашении о государственно-частном партнерстве экологических показателей проектов, которые должны подлежать мониторингу в процессе их реализации и учитываться при оценке эффективности проекта в целом. То есть в этом случае будет иметь место договорное регулирование обязанностей сторон по выполнению экологических показателей, согласованных сторонами. Такая практика существует как за рубежом, так и в России.

В практическом руководстве Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций указано, что проекты государственно-частного партнерства должны вносить вклад в устойчивое развитие и охрану окружающей среды, удовлетворяя текущие потребности общества и в то же время не сужая возможности будущих поколений удовлетворять и их потребности. Этого можно достичь, как указывается в рассматриваемом документе, в том числе путем включения в контракты «зеленых» критериев с фиксированием четких задач и технических требований, с определением экологических факторов в качестве показателей эффективности²³⁴. Следует отметить, что Практическое

²³⁴ Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. - Текст: электронный. // Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных наций: Официальный сайт. - URL: http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp_r.pdf. (дата обращения: 10.02.2018).

руководство является документом, который носит рекомендательный характер, однако содержащиеся в нем идеи могут найти дальнейшее развитие.

В целом возложение на сторону по договору обязанностей по исполнению определенных экологических требований, как предусмотренных, так и не предусмотренных законодательством, на практике имеет место. В частности, анализ договоров, заключенных ПАО «Газпром» и компаниями группы Газпром и размещенных в единой информационной системе в сфере закупок (на официальном сайте www.zakupki.gov.ru), свидетельствует об обозначенной тенденции. На подрядчиков возлагаются обязанности по исполнению требований в области охраны окружающей среды, которые предусмотрены законодательством, а также обязательства по исполнению иных требований, которые законодательно не установлены. Кроме того, в договоре предусматривается гражданско-правовая ответственность за нарушение соответствующих обязательств по договору²³⁵.

Основаниями для включения рассматриваемых обязанностей в договоры является общий принцип свободы договора. В соответствии с пунктом 2 статьи 1 и статьей 421 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. Указанный основополагающий принцип гражданского законодательства, по которому даже вынесено отдельное Постановление Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О свободе договора и ее пределах»²³⁶, позволяет сторонам устанавливать практически любые экологические права и обязанности в договоре, как предусмотренные, так и не предусмотренные законодательством. Для чего сторонам закреплять в договоре экологические права и обязанности? Неужели для эффективного

²³⁵ См., напр., проект договора ПАО «Газпром» на выполнение строительно-монтажных работ по объекту «Опорная база и ВЖК» (Подэтап 1.1), входящему в состав стройки «Обустройство Чайядинского НГКМ». URL: <http://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/documents.html?purchaseId=3917987&purchaseMethodType=EP> (дата обращения: 08.02.2017).

²³⁶ Постановление Пленума ВАС РФ от 14.03.2014 № 16 «О свободе договора и ее пределах»// «Вестник ВАС РФ». 2014. № 5.

природопользования недостаточно правовых средств, предоставляемых публичным правом? Такая необходимость (возможность) может быть обоснована следующим.

Во-первых, правами по надзору (контролю) исполнения хозяйствующими субъектами обязанностей по охране окружающей среды, закрепленных в законодательстве, при реализации проектов государственно-частного партнерства и возможностью их привлечения к ответственности обладает ограниченный круг субъектов. Например, на стадии строительства объекта соглашения о государственно-частном партнерстве осуществлять экологический надзор, в соответствии с пунктом 7 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации, уполномочен орган государственного строительного надзора, за исключением случаев, когда строительство осуществляется в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, на землях особо охраняемых природных территорий, на искусственных земельных участках на водных объектах²³⁷. Кроме того, количество проверок также ограничено. Вместе с тем публичный партнер должен быть заинтересован в безусловном соблюдении частным партнером требований экологического законодательства и может осуществлять дополнительный контроль со своей стороны с тем, чтобы минимизировать нарушения частным партнером соответствующих требований и риски его привлечения к административной ответственности надзорным органом. Последнее, в свою очередь, снижает репутационные риски как частного и публичного партнеров, так и проекта государственно-частного партнерства в целом. Однако эффективный контроль со стороны публичного субъекта в данном случае возможен, если соответствующему праву публичного партнера не только корреспондирует соответствующая обязанность частного партнера, но и существует реальная возможность обеспечить последним исполнение соответствующих требований. Данное условие может быть достигнуто за счет закрепления соответствующих

²³⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ// «Российская газета». 2004. № 290.

прав и обязанностей, а также ответственности за их неисполнение в соглашении о государственно-частном партнерстве.

Во-вторых, законодатель не всегда успевает за меняющейся действительностью. Можно сделать допущение, что на момент заключения соглашения о государственно-частном партнерстве могут быть факторы/отношения, которые не урегулированы действующим законодательством, но их исполнение при реализации проекта ГЧП могло бы стать актуальным. Например, разрабатывая предложение о реализации проекта государственно-частного партнерства, публичный партнер может предусмотреть применение наилучших доступных технологий для области, в которой их применение не обязательно. Соответственно частный партнер, соглашаясь реализовывать проект на условиях, предложенных публичным партнером, должен будет принять на себя такое обязательство, которое в свою очередь может быть закреплено в соглашении о государственно-частном партнерстве.

В-третьих, установленные экологические показатели, экологический эффект, который необходимо достичь при реализации проекта, должны быть подвергнуты мониторингу и оценке. Очевидно, что декларативности в данном случае не должно быть. Если стороны установили определенные целевые экологические показатели, то они должны быть достигнуты, поскольку для публичного партнера в данном случае приоритетным будет непосредственное решение экологических проблем.

Поэтому для полноценного использования механизма закрепления обязанностей в сфере охраны окружающей среды в соглашениях о государственно-частном партнерстве допустимо предусмотреть в законодательстве о ГЧП соответствующее условие.

Предложения, которые были описаны выше, еще раз повторимся, в равной степени должны быть применимы не только к Закону о государственно-частном партнерстве, но и к Закону о концессионных соглашениях, потому что оба эти нормативных правовых акта направлены на одно и то же. Исходя из этого, а также учитывая, что оба закона содержат только разные модели сотрудничества между

частным и публичным партнером, полагаем, что правовое регулирование соответствующих отношений в целом должно быть одинаковым. И по объектам такого партнерства, и по субъектам, и по процедурным механизмам.

Правовые средства повышения инвестиционной привлекательности сферы охраны окружающей среды.

Предлагаемый подход к правовому регулированию государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды предполагает не только корректировку определенных элементов существующей модели, но и решение такой важной задачи как повышение инвестиционной привлекательности сферы охраны окружающей среды.

Как было отмечено в предыдущем параграфе настоящего диссертационного исследования, данная сфера в настоящее время не является привлекательной для частных инвесторов. В юридической литературе отмечалось, что принципы государственно-частного партнерства как основу для появления новых механизмов финансирования не следует абсолютизировать применительно к решению экологических проблем, поскольку основным побудительным мотивом участия частных партнеров в таких проектах является возможность получения прибыли, а инвестиции в охрану окружающей среды не дают непосредственной выгоды и чаще всего имеют долгий срок окупаемости²³⁸. С этим выводом можно согласиться отчасти. Действительно, инвестиции в охрану окружающей среды могут окупаться долго. Однако могут окупиться и быстро, поскольку все будет зависеть от конкретного проекта. Более того, инвестиции, исходя из их сущности²³⁹, предназначены именно для того, чтобы извлекать прибыль или достигать иного полезного эффекта. Поэтому если хозяйствующий субъект инвестирует в охрану окружающей среды, то он рассчитывает получить либо доход, либо иной полезный эффект. Говорить о том, что инвестиции не дают непосредственной выгоды, с этой точки зрения не совсем верно.

²³⁸ Петрова Т. В. Финансирование в сфере охраны окружающей среды: новые и традиционные подходы // Экологическое право. 2010. № 6. С. 28-33.

²³⁹ См. определение инвестиций в статье 1 Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Кроме того, сроки окупаемости в иных сферах деятельности также могут быть значительными. Например, по оценкам специалистов срок окупаемости инвестиций в строительство Западного скоростного диаметра в г. Санкт-Петербурге, который осуществляется на основе государственно-частного партнерства, составляет 30 лет²⁴⁰. Таким образом, долгосрочность инвестиций не является решающим фактором в определении привлекательности проекта для частного партнера. На первом месте для субъекта предпринимательской деятельности, если мы исходим из цели его существования, сформулированного в пункте 1 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации, является извлечение прибыли. И если реализация того или иного проекта будет приносить прибыль, то со стороны таких субъектов возможен интерес к участию в нем.

Таким образом, необходимо с помощью правовых средств создать условия, при которых экологическая сфера для частных партнеров станет выгодной и соответственно привлекательной. При этом основным вопросом является то, какие правовые механизмы должны быть использованы для повышения инвестиционной привлекательности. Для ответа на данный вопрос следует рассмотреть существующие механизмы, используемые в настоящее время в России и в зарубежных странах.

Условно их можно разделить на договорные и законодательные механизмы. К первым можно отнести, в частности, такие соглашения о государственно-частном партнерстве, в которых публичный субъект гарантирует частному партнеру получение минимального гарантированного дохода от участия в таком проекте. Ранее упомянутый проект по строительству Западного скоростного диаметра в г. Санкт-Петербурге реализуется именно по такому принципу. Суть его заключается в том, что если частный партнер при эксплуатации данного объекта не будет получать доход, который был рассчитан перед началом реализации проекта, то публичный партнер обязан возместить недополученную прибыль частного партнера. Следует отметить, что включение подобного

²⁴⁰ ЗСД разобрался с финансированием центральной части трассы// Газета «Коммерсантъ С-Петербург». 2012. № 100. С. 15.

механизма в соглашение было возможно благодаря наличию соответствующей нормы в Законе Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (пп. 3 ч. 1 ст. 8). В действующем законодательстве о государственно-частном партнерстве аналогичных норм не содержится.

Подобные договорные гарантии со стороны публичного партнера о получении частным партнером соответствующей прибыли являются, безусловно, привлекательными для частного партнера, поскольку последний может с определенной долей уверенности рассчитывать на получение гарантированного дохода. Публичный партнер, в свою очередь, может дать такие гарантии, предположительно в двух случаях. Либо когда он уверен, что проект экономически будет успешен. Либо если собственных денег на развитие определенного проекта нет, но при этом социальные обязательства в виде строительства такого проекта выполнить необходимо. В последнем случае получается некая рассрочка со стороны публичного партнера, предоставленная частному за реализацию проекта.

Законодательные механизмы представляют собой содержащиеся в законодательстве гарантии возврата инвестиций частному партнеру. В частности, когда публичным партнером гарантируется, например, рынок сбыта произведенной продукции или оказания услуг. Частный партнер, создав какой-либо объект государственно-частного партнерства, будет уверен, что, например, его продукцию будут покупать в определенном объеме конкретные субъекты. Такие примеры можно встретить за рубежом, они были описаны во второй главе. Действующее законодательство Российской Федерации также содержит подобного рода гарантии.

В частности гарантии возврата инвестиций мы обнаруживаем при анализе схемы строительства объектов, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов. Так, если выполняются определенные условия, частный партнер может гарантировать себе возврат инвестиций. К таким условиям относятся:

- наличие утвержденной региональной программы в области обращения с отходами, в том числе коммунальными (ст. 13.2 ФЗ «Об отходах производства и потребления»);

- наличие утвержденной территориальной схемы в области обращения с отходами, в том числе коммунальными (ст. 13.3 ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

Данный вывод автор делает исходя из следующего. Законодательная концепция обращения с твердыми коммунальными отходами предполагает, что субъекты Российской Федерации разрабатывают региональные программы в области обращения с такими отходами, в которой содержатся в числе прочих мероприятия, направленные на стимулирование строительства объектов, предназначенных для обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения отходов, в том числе твердых коммунальных отходов (ч. 2 ст. 13.2 ФЗ «Об отходах производства и потребления»). Помимо региональных программ, разрабатываются территориальные схемы в области обращения с отходами и включают в себя данные о планируемом строительстве, реконструкции, выведении из эксплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, в том числе твердых коммунальных отходов (ч. 3 ст. 13.3 ФЗ «Об отходах производства и потребления»). На основании территориальных схем разрабатываются инвестиционные схемы, в соответствии с которыми собственно осуществляется строительство таких объектов (ст. 24.13 ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

Следовательно, если данными программами и схемами предусмотрено строительство новых объектов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, то при заключении соглашения о государственно-частном партнерстве или концессионного соглашения на строительство предусмотренного схемой объекта можно говорить о том, что частный партнер вернет свои инвестиции. Это будет обеспечено за счет того, что на данный объект в соответствии со схемой потоков отходов будет распределяться определенный объем отходов, а региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами в

соответствии с частью 10 статьи 24.6 ФЗ «Об отходах производства и потребления» обязан соблюдать схему потоков твердых коммунальных отходов, предусмотренную территориальной схемой обращения с отходами субъекта Российской Федерации, на территории которого такие операторы осуществляют свою деятельность. То есть построив объект по обращению с твердыми коммунальными отходами, предусмотренный территориальной схемой, можно утверждать, что на него будут поступать отходы от региональных операторов. Следовательно, такой объект будет приносить лицам, его реализовавшим прогнозируемую прибыль.

Содержащаяся в законодательстве схема возврата инвестиций при реализации объектов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, на наш взгляд, достаточно эффективна. С одной стороны, государство, оценив потребность в объектах по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению твердых коммунальных отходов, может спланировать их строительство. При этом допускается использовать как концессионную схему, так и заключение соглашения о государственно-частном партнерстве или инвестиционного договора. С другой стороны, гарантия того, что построенный объект будет включен в схему обращения с отходами, увеличивает шансы публичного партнера на привлечение частного финансирования для такого проекта. Предпринимателям, скорее всего, будет интересно участие в таком проекте, так как построенные ими объекты гарантировано будут загружены в определенном объеме.

Подобных механизмов применительно к иным экологическим проектам законодательство не содержит. Более того, если рассматривать реализацию проектов по строительству объектов производства электрической энергии с использованием возобновляемых источников энергии на основе государственно-частного партнерства, то можно констатировать, что в политике использования возобновляемых источников энергии даже отсутствуют механизмы использования государственно-частного партнерства.

В соответствии с абзацем 32 пункта 1 статьи 21 Федерального закона «Об электроэнергетике» утверждение основных направлений государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики, содержащих целевые показатели объема производства и потребления электрической энергии с использованием возобновляемых источников энергии в совокупном балансе производства и потребления электрической энергии, относится к компетенции Правительства РФ. Основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 г., утверждены распоряжением Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 1-р²⁴¹ и определяют цели и принципы использования возобновляемых источников энергии, содержат целевые показатели объема производства электрической энергии с использованием возобновляемых источников энергии и ее потребления в совокупном балансе производства и потребления электрической энергии, устанавливают целевые показатели степени локализации на территории Российской Федерации производства основного и (или) вспомогательного генерирующего оборудования для производства электрической энергии с использованием возобновляемых источников энергии, а также меры по достижению этих показателей.

Между тем основные направления государственной политики напрямую не предусматривают использование механизмов государственно-частного партнерства для достижения установленных целевых показателей. Кроме того, государственная политика в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии определяет цели, направления и формы деятельности органов государственной власти в области развития электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии. Учитывая, что в качестве формы ее реализации механизм государственно-частного партнерства не поименован, есть

²⁴¹ Распоряжение Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 1-р «Об Основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 515.

основания полагать, что органы государственной власти могут не прибегать к его использованию.

В юридической литературе до принятия Закона о государственно-частном партнерстве также обсуждалась проблема отсутствия в законодательстве механизма возврата инвестиций. Отмечалось, что приняты правила, позволяющие определить статус генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии, в частности Постановление Правительства РФ от 3 июня 2008 г. № 426²⁴², но этого было недостаточно. Отсутствие механизма возврата инвестиций в действующем законодательстве создает препятствия на пути привлечения внебюджетных инвестиций для сооружения новых и реконструкции действующих генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии²⁴³. Это утверждение, на наш взгляд, актуально и после вступления Закона о государственно-частном партнерстве в силу. В частности, предусмотренные в законодательстве формы государственно-частного партнерства не устанавливают каких-либо обязательств публичного субъекта по возврату инвестиций. Так же, как нет в законодательстве и механизмов, аналогичных тем, которые предусмотрены для объектов в сфере обращения с отходами.

Само по себе создание генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии, не означает, что публичный партнер гарантирует рынок сбыта получаемой электрической и тепловой энергии или обеспечит конкурентную цену.

Таким образом, реалии российской правовой действительности таковы, что договорных механизмов, которые могли бы гарантировать возврат инвестиций частным партнерам, нет. Законодательные механизмы при этом могут применяться только при реализации одного объекта государственно-частного партнерства, как было показано - при строительстве объектов, на которых

²⁴² Постановление Правительства РФ от 3 июня 2008 г. № 426 «О квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2716.

²⁴³ Попондопуло В. Ф., Городов О. А., Петров Д. А. Возобновляемые источники энергии в электроэнергетике // Энергетическое право. 2011. № 1. С. 23-29.

осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов.

В таких обстоятельствах частным и публичным партнерам нужно искать и выбирать те проекты, которые будут приносить прибыль, и ориентироваться на условия рыночной экономики. Но это, на наш взгляд, затруднительно, и особенно в сфере охраны окружающей среды. Как можно сделать эту отрасль привлекательной для инвесторов, если не будет гарантий со стороны публичного партнера в том, что частный партнер получит прибыль? На рыночных условиях это сделать с большей вероятностью не получится, поскольку мы видим текущее развитие, осуществляемое в таком ключе, и можем охарактеризовать его как слабое.

Нет сомнений в том, что развитие сферы охраны окружающей среды является приоритетным направлением для государства. Именно поэтому государство должно вовлекать частный капитал в эту сферу, дополнительно стимулируя предпринимателей к инвестированию. Представляется очевидным тот факт, что если гарантировать со стороны государства получение прибыли частным партнером, то вероятность того, что публичный субъект привлечет частное финансирование на соответствующие проекты, будет выше.

Из этого следует, что подход к правовому регулированию государственно-частного партнерства, помимо тех факторов, которые указаны в предыдущем параграфе настоящего исследования, должен содержать механизмы, направленные на повышение инвестиционной привлекательности сферы охраны окружающей среды. При этом возможно использовать как договорные, так и законодательные механизмы.

Законодательные механизмы должны содержаться в соответствующем отраслевом законодательстве. Это может быть обосновано как минимум двумя причинами. Во-первых, с точки зрения юридической техники включение механизмов в Закон о государственно-частном партнерстве или концессионное законодательство будет перегружать данные акты, которые направлены на регулирование общих вопросов государственно-частного партнерства. Во-вторых,

при разработке тех или иных механизмов должны быть учтены особенности самого объекта государственно-частного партнерства, а это, на наш взгляд, целесообразней осуществлять в рамках отраслевого законодательства.

При рассмотрении отдельных объектов государственно-частного партнерства можно предложить следующий подход к их правовому регулированию.

Сфера обращения с отходами может быть интегрирована в действующую правовую модель по обращению с твердыми коммунальными отходами. Это позволит публичному субъекту планировать инфраструктуру и объекты по переработке и утилизации отходов, а частному партнеру просчитать и гарантировать загрузку возведенного объекта. В этом случае развитие всей сферы обращения с отходами, как коммунальными, так и иными, может осуществляться с использованием механизма государственно-частного партнерства. Примечательно, что в Государственную Думу внесен законопроект, предполагающий проведение эксперимента по организации и осуществлению централизованного обращения с медицинскими и биологическими отходами в Московской области²⁴⁴. При этом предлагается в Закон о государственно-частном партнерстве также внести изменения в части дополнения объектов такого партнерства.

В отношении объектов альтернативной энергетики требуется разработка комплексного подхода для развития этой сферы, поскольку, как справедливо отмечается в юридической литературе, российское законодательство в сфере альтернативной электроэнергетики носит в значительной мере декларативный характер²⁴⁵, а проекты энергостратегий готовятся только энергетиками без привлечения экологов и юристов²⁴⁶. Для повышения инвестиционной

²⁴⁴ Законопроект № 1006365-7 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению централизованного обращения с медицинскими и биологическими отходами в Московской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1006365-7> (дата обращения 17.09.2020).

²⁴⁵ Камышанский В.П. Гражданско-правовое стимулирование энергоснабжения с использованием возобновляемых источников энергии как формы энергосбережения // Гражданское право. 2018. № 4. С. 9 - 12.

²⁴⁶ Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Инновации в энергетике: организационно-правовые аспекты // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 1. С. 189 - 203.

привлекательности и развития государственно-частного партнерства в этой сфере частному партнеру со стороны публичного партнера должен быть гарантирован рынок сбыта произведенной электрической энергии. При этом тарифы на электрическую энергию должны быть сформированы таким образом, чтобы учесть в них затраты на производимую энергию, иные издержки, а также прибыль частного партнера.

Понимая, что альтернативная электроэнергетика является рискованной деятельностью, государство и частные партнеры должны возможные риски разделять. Это в первую очередь, на наш взгляд, касается разработки и развития новых технологий и оборудования в этой сфере. Следовательно, государственно-частное партнерство может осуществляться не только при возведении объектов альтернативной энергетики, но и в сфере разработки и производства соответствующих технологий и оборудования. Конечно, вовлечь частный бизнес в сферу разработки новых технологий достаточно сложно, поскольку исследования могут и не принести желаемого результата, а деньги будут потрачены. Поэтому государство в большей степени должно участвовать в их финансировании, имея в виду, что невозобновляемые источники энергии конечны и необходимо осуществлять диверсификацию энергетической сферы.

Гарантия рынка сбыта произведенной электрической энергии может обеспечиваться публичным партнером несколькими способами, которые не являются исчерпывающими. Во-первых, публичный партнер может организовать подключение объекта, использующих в качестве источника энергии вторичные энергетические ресурсы, к общей или местной системе энергоснабжения, так как не всегда существует возможность технологического подключения к сетям и это мероприятие достаточно дорогостоящее. Кроме того, частному партнеру с момента заключения соглашения о государственно-частном партнерстве автоматически должен присваиваться статус субъекта оптового рынка²⁴⁷.

²⁴⁷ Указанное потребует внесения соответствующих изменений в законодательство об электроэнергетике, включая изменение в Постановление Правительства РФ от 27.12.2010 № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности».

Подключение такого объекта к сетям обеспечит доступ произведенной энергии на рынок. При этом закупка энергии должна осуществляться по ценам розничного рынка до момента окупаемости объекта, а после окупаемости по оптовым ценам²⁴⁸. Во-вторых, публичный партнер может гарантировать закупку произведенной электрической энергии у частного партнера для своих объектов, либо объектов населения по принципу «бери или плати». Указанный принцип широко применяется в сфере поставок газа. Соответственно в законодательстве может быть закреплена норма о том, что договоры поставок электроэнергии с объектов, использующих в качестве производства энергии вторичные энергоресурсы и реализованные на основе государственно-частного партнерства, заключаются на условиях «бери или плати» до момента полного возврата инвестиций. В этом случае, частный партнер сможет рассчитывать на безусловную прибыль от участия в таком проекте. То есть если публичный партнер не закупает заранее определенный объем электроэнергии, то он все равно должен будет заплатить за него, вне зависимости от потребления.

Аналогичные подходы к правовому регулированию нужны и в иных сферах охраны окружающей среды: очистка вод, охрана атмосферного воздуха, охрана земельных участков (ликвидация экологического ущерба, мелиорация), развитие экотуризма и т.д. Частный партнер может построить завод для производства очистного оборудования, отладить логистические цепочки, однако если гарантировать сбыт произведенной продукции невозможно, то такая сфера для частных инвесторов не будет привлекательной. Гарантировать сбыт государство может различными способами, однако прежде чем его закреплять на законодательном уровне, требуется его детальная проработка с точки зрения экономики.

Ликвидация накопленного экологического ущерба, как указывалось ранее, также может проводиться с привлечением частных партнеров, однако государство должно предоставить им определенные экономические выгоды, которые они не

²⁴⁸ См.: Символоков О.А. Формирование гражданско-правовых механизмов поддержки распределенной генерации // Гражданское право. 2020. № 4. С. 7 - 10.

смогли бы получить в ином порядке. Например, за ликвидацию накопленного экологического ущерба в арктической зоне частный партнер получает объект недвижимого имущества, находящийся в государственной или муниципальной собственности в любом регионе Российской Федерации в безвозмездное пользование до момента, пока не окупятся затраты на ликвидацию ущерба. В этом случае, возможно, удастся привлечь частное финансирование, поскольку частные партнеры, желающие приобрести в пользование недвижимое имущество в крупных российских городах без проведения торгов, найдут такой способ приобретения интересным. При этом со стороны государства должен быть гарантирован приоритет в передаче недвижимости лицам, которые проводят или будут проводить работы по ликвидации накопленного экологического ущерба.

В целом, можно отметить, что подход к правовому регулированию государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды должен иметь вариативный характер и предоставлять государству гибкий механизм привлечения инвестиций в развитие данной 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 последних в Законе о государственно-частном партнерстве, как и в Законе о концессионных соглашениях также должна быть закреплена возможность их использования.

При таком подходе отправной точкой соблюдения баланса интересов сторон может являться включение в законодательство нормы о конкретном распределении рисков. Как уже указывалось ранее, риски могут быть распределены зеркально, то есть публичный партнер будет нести риск недостижения экономического результата, а частный – риск недостижения экологического эффекта проекта, являющегося публичным интересом. При этом условия о распределении рисков должны быть включены в соответствующее

соглашение и определяться сторонами самостоятельно с учетом особенностей конкретного объекта.

§3. Расширение перечня объектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды

Использование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды в настоящее время является затруднительным, что связано и с эффективностью существующего правового регулирования, и с экономической стороной таких проектов. Одной из проблем, в частности, является ограниченность объектов (проектов), которые могут быть реализованы на основе ГПЧ.

Закон о ГПЧ, как уже было отмечено, содержит закрытый перечень объектов ГЧП, из которых только несколько имеют отношение к охране окружающей среды. Это объекты, связанные с обращением с твердыми коммунальными отходами (подп. 13 п. 1 ст. 7 Закона); производством, передачей и распределением электрической энергии (в части использования возобновляемых источников энергии); мелиоративными системами (подп. 15 п. 1 ст. 7 Закона); экотуризмом (подп. 12 п. 1 ст. 7 Закона), производством аквакультуры (подп. 16 п. 1 ст. 7 Закона).

В статье 14 проекта федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» был закреплен открытый перечень объектов. Помимо прочих, в нем указывались те, которые можно отнести к сфере охраны окружающей среды:

объекты недвижимого имущества и (или) движимого имущества, предназначенного для государственного экологического мониторинга и экологического контроля;

объекты сбора, накопления, обработки, обезвреживания, транспортирования, размещения (захоронения), использования отходов производства и потребления;

иные объекты недвижимого имущества и иные объекты гражданских прав, предназначенные для осуществления полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, в том числе для производства товаров,

выполнения работ и оказания услуг или организации оказания услуг потребителям.

Кроме того, подпунктом «в» п. 17 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г., предусмотрено обеспечение широкого применения государственно-частного партнерства при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью. Вместе с тем в Законе о ГЧП отсутствуют соответствующие объекты и / или механизмы реализации указанных положений.

Объектов или областей в сфере охраны окружающей среды, в которых возможно использование механизма государственно-частного партнерства, достаточно много. В этом параграфе мы рассмотрим лишь некоторые из них.

Обращение с отходами производства и потребления.

В действующий Закон о государственно-частном партнерстве направление в области обращения с отходами включено в усеченном виде. Возможна реализация проектов только в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, тогда как иные объекты, предназначенные для обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения иных отходов, остались не охвачены, хотя необходимость использования механизма государственно-частного партнерства для финансирования строительства таких объектов очевидна.

Масштабы образования отходов при эксплуатации предприятий колоссальны. Согласно данным ежегодного доклада об охране окружающей среды в Российской Федерации, количество использованных и обезвреженных отходов производства и потребления в целом по стране возросло с 1396 млн т в 2006 г. до 2685 млн т в 2015 г., т.е. произошло увеличение почти в два раза. При этом уровень использования (обезвреживания) отходов производства и

потребления по отношению к объему их образования повысился с 40% до 53%²⁴⁹. В 2016 г. этот рост продолжился: соответствующая величина составила 3244 млн т, или в 2,3 раза больше, чем в 2006 г. и на 21% больше, чем в 2015 г. При этом уровень использования (обезвреживания) отходов производства и потребления по отношению к объему их образования повысился с 40% в 2006 г. до 53% в 2015 г. и 60% в 2016 г., т.е. превысил уровень использования и обезвреживания в Евросоюзе (52% в 2015 г.)²⁵⁰. В целом можно отметить положительную динамику использования и обезвреживания отходов, исходя из официальных данных. Кроме того, потенциал этого направления достаточно высок. Доля использования и обезвреживания отходов может быть увеличена практически в 2 раза. Безусловно, добиться максимального использования и обезвреживания образуемых отходов – задача чрезвычайно сложная, требующая проведения организационных, экономических и правовых мероприятий. Одним из способов, который мог бы внести определенный вклад в решение обозначенной проблемы, является институт государственно-частного партнерства.

Для управления материальными потоками отходов требуется создание определенной инфраструктуры, состоящей из объектов сбора, накопления, обработки, обезвреживания, транспортирования и утилизации отходов производства и потребления. Формирование такой инфраструктуры является задачей не столько частной, местной или государственной, сколько общегосударственной, общенародной, поскольку в статье 42 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду, а в статье 58 – обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду. Следовательно, чтобы достичь определенных результатов в сфере обращения с отходами производства и потребления, действовать должны все субъекты правоотношений. Понимая общепользную цель, для реализации своих прав и обязанностей, государство и частные субъекты могут объединять

²⁴⁹ О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году: Государственный доклад. – Текст: электронный. // URL: <http://www.mnr.gov.ru/gosdoklad-eco-2015/waste.html> (дата обращения: 12.03.2017).

²⁵⁰ О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году: Государственный доклад. – М.: Минприроды России; НИА-Природа. – 2017. – 760 с. – Текст: электронный. // URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/414/Госдоклад%202016.pdf>. (дата обращения: 01.02.2018).

ресурсы для ее достижения. Путем объединения ресурсов они могут создавать необходимые объекты инфраструктуры обращения с отходами производства. Формой объединения таких ресурсов как раз может выступать институт государственно-частного партнерства. В результате будет достигнута общепользная цель и, кроме того, частный партнер извлечет определенные выгоды (прибыль).

На текущий момент использование государственно-частного партнерства предусмотрено только для объектов, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание и размещение твердых коммунальных отходов. Использование данного института в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами было заложено в 2013 году, когда была утверждена комплексная стратегия обращения с такими отходами на территории Российской Федерации²⁵¹. Согласно положениям стратегии государственно-частное партнерство занимает место в блоке ресурсного обеспечения ее реализации, то есть рассматривается только как механизм привлечения денежных средств. Это является основной задачей данного института.

В документах стратегического характера в области обращения с отходами также появляется институт государственно-частного партнерства. Ему отводится роль одного из источников получения денежных средств для реализации тех или иных программ. В частности, в 2018 году Правительством Российской Федерации утверждена стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, в которой предусматривается, что дополнительными источниками финансового обеспечения мероприятий по реализации указанной стратегии могут являться, среди прочего, средства частных инвесторов, в том числе в рамках государственно-частного партнерства²⁵².

²⁵¹ Приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации»// «Нормирование в строительстве и ЖКХ». 2013. № 4.

²⁵² Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года»// «Собрание законодательства РФ». 2018. N 6. Ст. 920.

Таким образом, наблюдается тенденция увеличения количества сфер в области обращения с отходами, в которых предусматривается использование института государственно-частного партнерства. И если до 2018 года эта сфера ограничивалась только объектами твердых коммунальных отходов, то после 2018 года использование государственно-частного партнерства предусмотрено во всей отрасли по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.

Приведенное в указанной стратегии определение такой отрасли позволит понять, что она включает в себя и в каких сферах государственно-частное партнерство может быть использовано. В контексте стратегии отрасль промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов представляет собой совокупность экономически, технически и организационно взаимосвязанных хозяйствующих субъектов одной или нескольких отраслей экономики, осуществляющих деятельность по вовлечению отходов в хозяйственный оборот, созданию и развитию инновационных технологий ресурсосбережения, обработки, утилизации и обезвреживания отходов, внедрению специального промышленного оборудования, техники, установок по экологически безопасному обращению с отходами. Таким образом, данная отрасль не ограничивается только объектами переработки, утилизации или объектами обезвреживания отходов. Напротив, она носит именно системный характер, поскольку в ней задействованы субъекты из разных отраслей экономики: это и наука, и машиностроение, и станкостроение, сфера оказания услуг, транспортная деятельность и т.д. Следовательно, такой подход, согласно стратегии, позволит широко использовать институт государственно-частного партнерства в сфере обращения с отходами на всех стадиях жизненного цикла отходов.

Использование механизмов государственно-частного партнерства в сфере обращения с отходами, как это определено в указанной стратегии, может быть начато, однако, не ранее, чем соответствующие объекты государственно-частного партнерства будут закреплены в законодательстве. Как известно, публичный субъект в сфере осуществления им публичных функций следует принципу

«запрещено все, что прямо не разрешено законом». Таким образом, принять решение об участии в проекте, например, по строительству завода по переработке промышленных отходов на основе государственно-частного партнерства публичный субъект не вправе, так как такой объект в законодательстве о государственно-частном партнерстве отсутствует.

Игнорирование публичным партнером данного запрета может повлечь отмену проведенного конкурса по заключению соглашения о государственно-частном партнерстве. Указанные выводы подтверждаются и судебной практикой. Так, в частности, постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 22.04.2016 № Ф09-3880/16 по делу № А71-7057/2015 решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 23.10.2015 и постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.01.2016 оставлено без изменения, а кассационная жалоба Министерства транспорта и дорожного хозяйства Удмуртской Республики (далее – Министерство) - без удовлетворения. В рамках спора Министерство обжаловало решение и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике (далее – УФАС) о признании Министерства нарушившим требования Закона о концессиях, в том числе в части нарушения требований ч. 1 ст. 4 данного закона, и об аннулировании результатов открытого конкурса на право заключить концессионное соглашение о создании и эксплуатации элементов обустройства автомобильных дорог - стационарных автоматических комплексов фото-видеофиксации нарушений Правил дорожного движения и центра обработки данных на территории Удмуртской Республики. Суды посчитали обоснованными доводы УФАС о том, что системы фото- и видеофиксации правил дорожного движения не относятся к элементам обустройства автомобильных дорог и, соответственно, не являются в соответствии с ч. 1 ст. 4 Закона о концессиях объектами такого соглашения.

Государственно-частное партнерство при ликвидации накопленного экологического вреда

На протяжении долгого времени, в период масштабного развития и функционирования промышленности, в России осуществлялось стихийное и нерегламентированное размещение опасных отходов, которое не учитывало их воздействие на окружающую среду и здоровье человека. Последствием такого негативного воздействия на окружающую среду является накопленный экологический ущерб. Крупномасштабная приватизация советских промышленных предприятий при переходе к рыночной экономике осуществлялась без учета ответственности за экологический вред, нанесенный в результате прошлой экономической деятельности. В итоге появилось много бесхозных объектов и брошенных территорий, находящихся в кризисном состоянии.

По данным Министерства природных ресурсов РФ, по результатам инвентаризации, завершённой в 2013 г., на территории Российской Федерации с советских времен осталось по меньшей мере 340 горячих точек с накопленными промышленными загрязнениями. Большинство территорий при этом заселены, на них проживают около 17 млн человек и, соответственно, находятся в зоне влияния таких объектов. При этом общая площадь загрязнённых земель по результатам проведенной инвентаризации оценивается более чем в 77,6 тыс. га²⁵³. Для сравнения, эта площадь больше, чем территория Королевства Бахрейн или Княжества Андорра, Королевства Тонга, Мальдивской Республики, Княжества Лихтенштейн²⁵⁴.

Что данные цифры фактически означают? Во-первых, огромная территория нашей страны загрязнена опасными веществами, и это негативно отражается на существующих экосистемах, в особенности на хрупких экосистемах Арктики. Во-вторых, снижается качество жизни и среды обитания на заселённых загрязнённых территориях, увеличивается смертность и заболеваемость населения. И, наконец,

²⁵³ Государственный доклад по ООС. С.489, 559.

²⁵⁴ Список государств и зависимых территорий по площади. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2_%D0%B8_%D0%B7%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%81%D0%B8%D0%BC%D1%8B%D1%85_%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D0%BE_%D0%BF%D0%BB%D0%BE%D1%89%D0%B0%D0%B4%D0%B8 (дата обращения 10.03.2021).

в-третьих, снижаются темпы экономического роста, поскольку данная территория не может быть вовлечена в полноценный хозяйственный оборот.

Таким образом, ликвидация накопленного экологического ущерба является не только экологической, но и важной социальной задачей. Важность решения этой задачи обозначали как ученые, так и политические деятели страны. Так на заседании президиума Госсовета по вопросам экологической безопасности в 2011 г. Д. А. Медведев отмечал, что этот вопрос важный, достаточно сложный и требует значительных инвестиций, причем не только государственных, но и частных²⁵⁵.

До недавнего времени вопрос ликвидации накопленного экологического ущерба законодательно был неурегулирован, некоторые ученые констатировали фактически полное отсутствие нормативной правовой базы в области возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда²⁵⁶. Иные специалисты в области охраны окружающей среды при этом отмечали, что определить виновных и возложить на них бремя ликвидации такого ущерба практически невозможно, поскольку ответственность за него никто нести не хочет²⁵⁷. Вместе с тем, начиная уже с 2009 года можно отследить, как со стороны государства существующая проблема признавалась на официальном уровне. Политическая воля государства ликвидировать накопленный экологический ущерб была закреплена в документах стратегического характера²⁵⁸.

В 2012 г. был издан приказ Росприроднадзора «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов

²⁵⁵ Заседание президиума Госсовета по вопросам экологической безопасности. 09.06.2011//www.kremlin.ru/events/president/news/11519 (дата обращения 10.06.2016).

²⁵⁶ Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lexrussia. 2016. № 8. С. 130-140.

²⁵⁷ Проблема накопленного экологического ущерба требует решения на законодательном уровне / Комитет ТПП РФ по природопользованию и экологии. - 2016. - Текст: электронный. // URL: <http://tpprf.ru/interaction/committee/komust/news/142894/>. (дата обращения: 22.04.2017).

²⁵⁸ См., напр.: Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года»// «Собрание законодательства РФ». 2009. № 36. Ст. 4362 «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» (утв. Правительством РФ 31.01.2013)//СПС «Консультант Плюс», Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы»//«Собрание законодательства РФ». 2014. № 18 (часть III). Ст. 2171.

накопленного экологического ущерба»²⁵⁹, который утратил силу в 2014 в связи с завершением работ по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба²⁶⁰. Между тем Министерством природных ресурсов РФ с 2012 года выполняются работы по ликвидации накопленного в период прошлой хозяйственной деятельности экологического ущерба на выявленных загрязненных территориях²⁶¹.

Уже в обозначенный период, то есть начиная с 2009 года, прослеживалась тенденция признания государством ответственности за накопленный экологический ущерб. Это объясняется тем, что легально переложить ее на бизнес нет ровным счетом никаких правовых оснований. Во многих случаях объекты накопленного экологического ущерба являются бесхозными и образовались во времена СССР, когда не было деления предприятий на частные и государственные – они все принадлежали государству. Следующим ограничением является то, что в отношении приватизированных предприятий, от деятельности которых накопился экологический ущерб, с момента их приватизации совершено достаточное количество сделок по дроблению и перепродаже имущества предприятий. В результате в большинстве случаев текущий собственник активов ранее приватизированного предприятия является добросовестным. Более того, в момент приобретения он не принимал на себя обязательств по рекультивации территории, которая не входила в предмет сделки.

Конечно, можно согласиться с учеными, которые полагают несправедливым возложение обязанности по ликвидации накопленного экологического ущерба только на государство с учетом характера проведенной в 1990-е годы приватизации²⁶², однако с учетом изложенных выше аргументы о невозможности

²⁵⁹ Приказ Росприроднадзора от 25.04.2012 № 193 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба»//СПС «Консультант Плюс».

²⁶⁰ Приказ Росприроднадзора от 08.10.2014 № 619 «Об отмене приказа Росприроднадзора от 25.04.2012 № 193»// СПС «Консультант Плюс».

²⁶¹ Государственный доклад по ООС. С. 559

²⁶² Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Л. П. Берназ, И. Н. Жочкина, Н. В. Кичигин и др.; отв. ред. Н. И. Хлуденева. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2018. 528 с. //СПС «Консультант Плюс».

переложить такую обязанность на бизнес следует признать такой подход государства оправданным.

В 2016 году были внесены изменения в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», где законодателем бремя ответственности за ликвидацию накопленного экологического ущерба было возложено на государство. Кроме того, дано легальное определение накопленному экологическому вреду и объектам накопленного экологического вреда, а также определен порядок выявления, оценки, учета и организации работ по ликвидации накопленного экологического вреда²⁶³. И вот, с одной стороны, действующее законодательство содержит определенный механизм по ликвидации накопленного экологического вреда. Но с другой стороны, существующий механизм не является современным и совершенным, поскольку учеными-юристами отмечается ряд недостатков²⁶⁴ и, кроме того, не учитывает возможности иных правовых институтов и, в частности, института государственно-частного партнерства.

В настоящее время, к сожалению, в ФЗ «Об охране окружающей среды» не может быть учтен механизм государственно-частного партнерства по той причине, что возможность такого партнерства не предусмотрена Законом о государственно-частном партнерстве, который является базовым и регулирует данный институт. Вместе с тем в упомянутых Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года предусмотрено обеспечение широкого применения государственно-частного партнерства для решения проблемы накопленного экологического ущерба. Однако законодатель, принимая Закон о государственно-частном партнерстве и поправки к ФЗ «Об охране окружающей среды», соответствующие положения не учел.

Разработать приемлемую модель правового регулирования государственно-частного партнерства по ликвидации накопленного экологического ущерба

²⁶³ См.: Федеральный закон от 03.07.2016 № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//«Собрание законодательства РФ». 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4187.

²⁶⁴ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Л. П. Берназ, И. Н. Жочкина, Н. В. Кичигин и др.; отв. ред. Н. И. Хлуденева. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2018. 528 с.//СПС «Консультант Плюс».

профильным органам исполнительной власти не удалось. Предположительно, именно поэтому законодателем ни в том, ни в другом случае не учитывалась возможность государственно-частного партнерства по ликвидации накопленного экологического ущерба. Косвенно об этом можно судить из документов, которые были разработаны Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. В частности, в начале 2013 года Председатель Правительства РФ дал поручение министерству разработать программу ликвидации накопленного экологического ущерба, что последним и было сделано²⁶⁵, однако в виде отдельного документа федеральная целевая программа утверждена не была.

В пояснительной записке к проекту концепции указанной программы указывалось, что проекты, направленные на ликвидацию накопленного экологического ущерба, реализуются на основе государственно-частного партнерства при условии, что объект прошлого экологического ущерба расположен на территории (или рядом с территорией) действующего субъекта хозяйственной деятельности, но конкретный виновник нанесения экологического ущерба не может быть установлен или не может быть привлечен к ответственности в связи со значительным сроком давности нанесения данного экологического ущерба²⁶⁶.

Вместе с тем, действующим законодательством на собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков возложены обязанности по защите земель от загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия (пп. 2 п. 1 ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации). Указанные лица могут быть освобождены от бремени исполнения данных обязанностей только в случае утраты самого титула владения. Во всех

²⁶⁵ Накопленному экоущербу пишут программу. Ее приоритеты Минприроды определил на ощупь. – Текст: электронный // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2200193>. (дата обращения: 08.07.2014).

²⁶⁶ Материал приводится по: Ликвидация накопленного экологического ущерба - организационные и правовые аспекты: Монография / Пинаев В. Е., Чернышев Д. А. – М.: Мир науки, 2017. – Текст: электронный // URL: <http://izd-mn.com/PDF/07MNNPM17.pdf> (дата обращения: 10.02.2018).

иных случаях они обязаны такие мероприятия выполнить. Неисполнение этой обязанности влечет применение к таким субъектам санкций со стороны государства.

Что в данном случае имеется в виду? Например, если хозяйствующий субъект приобретает земельный участок в собственность или берет его в аренду, на него переходит бремя его содержания и осуществление мероприятий по охране земель. Если после совершения соответствующей сделки он обнаружит, что на приобретенном/взятом в аренду земельном участке свалка отходов или земли загрязнены опасными веществами и т.д., но это не было оговорено при совершении сделки, то у него в соответствии с нормами гражданского законодательства есть право отказаться от исполнения такого договора²⁶⁷. В практике такие случаи имели место. Так ЗАО «Плаза» обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с иском к Комитету по управлению городским имуществом (далее - Комитет) о расторжении заключенного сторонами договора аренды земельного участка на инвестиционных условиях. Причиной обращения в суд стало то обстоятельство, что ЗАО «Плаза» на переданном земельном участке обнаружило свалку отходов производства и потребления. Обществу с помощью снимков со спутника удалось доказать, что свалка образовалась там до момента заключения договора аренды. В свою очередь Комитет настаивал на том, что Общество о ней знало. Суд принял сторону ЗАО «Плаза», посчитал его доводы убедительными и удовлетворил иск о расторжении договора аренды²⁶⁸.

В указанном примере хозяйствующий субъект воспользовался правами, которые предусмотрены законодательством, и тем самым избежал незапланированных затрат по ликвидации накопленного экологического ущерба, поскольку снял с себя титул арендатора. Если же собственник, землевладелец или арендатор земельного участка осуществляет права владения, пользования и

²⁶⁷ В отношении договоров купли-продажи земельного участка см. ст. 557 Гражданского кодекса Российской Федерации, в отношении аренды земельного участка – п. 2 ст. 620 Гражданского кодекса Российской Федерации.

²⁶⁸ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 01.12.2014 по делу № А56-55006/2011/СПС «Консультант Плюс».

распоряжения, он обязан соблюдать экологические нормы, в том числе касающиеся охраны земель.

В связи с этим возникает следующий вопрос. Почему государство должно финансировать мероприятия по ликвидации накопленного экологического ущерба на земельных участках, принадлежащих хозяйствующим субъектам, если существует механизм понуждения последних за свой счет такой ущерб ликвидировать? Кроме того, ликвидировать на близлежащей к предприятию территории накопленный экологический ущерб силами такого предприятия (программа предполагала финансирование по схеме предприятие (70%) – государство (30%)²⁶⁹) без каких-либо дополнительных привилегий со стороны публичного субъекта для предприятий – задача практически невыполнимая. Какой хозяйствующий субъект, целью деятельности которого является извлечение прибыли, будет тратить деньги на подобные мероприятия, не получая ничего взамен? Безусловно, можно говорить о том, что такой бизнес является экологически ориентированным. Но в результате проведения таких мероприятий он свои доходы вряд ли увеличит. Предложенная модель скорее предполагает не партнерство, а благотворительность со стороны бизнеса.

Сделаем предположение, что указанное, наряду с иными факторами, не позволило включить в итоговую версию федеральной целевой программы по ликвидации накопленного экологического ущерба механизмы государственно-частного партнерства.

Следует отметить, что некоторые ученые вообще ставят под сомнение саму возможность правового регулирования вопросов государственно-частного партнерства применительно к ликвидации накопленного экологического ущерба. Так Игнатьева И. А. отмечает, что тема государственно-частного партнерства не развита в Законе об ООС, поскольку «связанные с применением государственно-частного партнерства вопросы в каждом конкретном случае требуют индивидуальных подходов, которые могут существенно варьироваться, в то время

²⁶⁹ Ликвидация накопленного экологического ущерба - организационные и правовые аспекты: Монография / Пинаев В. Е., Чернышев Д. А. – М.: Мир науки, 2017. – Текст: электронный // URL: <http://izd-mn.com/PDF/07MNNPM17.pdf> (дата обращения: 10.02.2018).

как регулирование, осуществляемое нормами права, всегда предполагает общий характер их применения к регулируемым общественным отношениям (отсутствие персонификации, направленность на многократное использование)»²⁷⁰. Данный вывод, безусловно, заслуживает внимания и, по нашему мнению, в обязательном порядке должен быть учтен при разработке модели правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды. Однако отказываться от самой идеи использования механизма государственно-частного партнерства при решении экологических проблем не стоит, учитывая в том числе и то, что другие ученые предлагают разработать и внедрить правовые основания применения механизма государственно-частного партнерства при ликвидации накопленного экологического ущерба²⁷¹.

Как уже было обозначено, ликвидация накопленного экологического вреда является важной экологической и социальной задачей. Кроме того, обладает и экономическим потенциалом, чем обусловлена ее привлекательность для частного партнера. Следовательно, одним из способов решения проблемы накопленного экологического ущерба, наряду с иными, может выступать институт государственно-частного партнерства, о чем уже неоднократно отмечалось в юридической литературе²⁷². Однако для его использования в законодательстве должна быть закреплена понятная и эффективная модель правового регулирования такого партнерства, что в настоящее время пока не сделано. Более того, в ней должна быть учтена индивидуальность экологических проблем. В юридической литературе уже предлагаются некоторые подходы к такому правовому регулированию. В частности, специалисты рекомендуют передавать территорию, на которой находится объект ликвидации накопленного вреда, с условием его ликвидации и предоставления экономических преимуществ частному партнеру или привлекать на конкурсной основе частных партнеров для

²⁷⁰ Игнатьева И. А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 164-177.

²⁷¹ Выпханова Г.В. Теоретико-правовые и практические проблемы ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. № 1. С. 11 - 13.

²⁷² Петрова Т.В. Указ. Соч.; Петрова Т.В. Финансирование расходов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. № 1. С. 23 – 25; Новикова Е.В. Накопленный вред: правовые и экономические стимулы разрешения проблемы // Экологическое право. 2018. № 5. С. 19 - 23.

выполнения за счет последних работ по ликвидации накопленного экологического ущерба, а взамен предоставлять частному партнеру экономические выгоды²⁷³. Данная модель представляется спорной по нескольким причинам. Во-первых, предоставление земельного участка, на котором находится накопленный экологический вред, не всегда будет интересно частному партнеру с экономической точки зрения. Если такой участок находится в неудобной районе, например расположен на значительном расстоянии от населенных пунктов, точки подключения к коммуникациям недоступны или же речь идет об участках в Арктике, то освоение такого земельного участка будет для частного субъекта весьма накладным и, очевидно, его не заинтересует. Во-вторых, авторы такого предложения не определяют экономические выгоды, предоставляемые частному партнеру и правовые основания их предоставления. В связи с этим такие предложения требуют уточнения и доработки в рамках модели правового регулирования.

Иные объекты государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды

Охрана окружающей среды является деятельностью комплексной, поскольку природная среда сама по себе состоит из множества компонентов, многие из которых нуждаются в сохранении, восстановлении и рациональном использовании. Для решения такой задачи требуются финансовые механизмы и ресурсы. Поэтому государство может активно использовать институт государственно-частного партнерства не только в сфере обращения с отходами, ликвидации накопленного экологического ущерба, использования альтернативных источников энергии, но и в иных сферах.

Основной вопрос, который при этом возникает, сводится к механизму использования такого инструментария. Возможно ли при существующей модели правового регулирования использовать институт государственно-частного

²⁷³ Кабацкая Л. Н. Право юридических лиц на ликвидацию накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2018. № 2. С. 11-15.

партнерства в целях охраны окружающей среды в полной мере? Очевидно, что следует отрицательно ответить на этот вопрос. Причины этого мы уже указали ранее. Вместе с тем полагаем необходимым обозначить те сферы, в которых использование государственно-частного партнерства было бы полезным для его сторон.

В 40 субъектах Российской Федерации более 54 процентов городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха²⁷⁴. Сегодня решение проблемы охраны атмосферного воздуха стоит достаточно остро. Поэтому и государство, и бизнес заинтересованы в том, чтобы снизить загрязнение данного компонента окружающей среды. Для государства это задача является эколого-социальной, для многих субъектов хозяйственной деятельности в свою очередь – экономической, поскольку, снизив количество выбрасываемых предприятием загрязняющих веществ, предприятие снижает размер платы за негативное воздействие на окружающую среду и, кроме того, может избежать соответствующего штрафа.

Все источники загрязнения атмосферного воздуха согласно Федеральному закону от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» можно поделить на стационарные и передвижные. Таким образом, задача, которая стоит перед обществом, – минимизировать негативное воздействие от таких источников.

Возможно ли это силами исключительно государства или необходимо перекладывать решение этой проблемы исключительно на бизнес? Возможно ли здесь сотрудничество на основах государственно-частного партнерства? С одной стороны, можно исходить из того, что раз предприятие загрязняет, то оно, во-первых, платит, а, во-вторых, само должно решать, каким образом снизить экологические издержки. С другой стороны, государство должно взять на себя роль регулятора такого вопроса и не оставлять хозяйствующих субъектов один на один с этой проблемой. Ведь если существует бизнес, государство получает

²⁷⁴ «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утв. Президентом РФ 30.04.2012//СПС «Консультант Плюс».

налоги. При этом предъявление к хозяйствующим субъектам супертребований в части охраны окружающей среды и наложение огромных штрафов за их неисполнение может снизить предпринимательскую инициативу и, как следствие, экономический рост в стране. Поэтому здесь требуется некий баланс и участие государства в решении этой проблемы. Кроме того, государство в конечном итоге ответственно за качество атмосферного воздуха.

В части негативного воздействия передвижных источников можно утверждать, что минимизация выбросов от них в большей степени также лежит на государстве. Согласно данным аналитического агентства «АВТОСТАТ», по состоянию на 1 января 2018 года парк автомобильной техники на территории Российской Федерации составил 50,6 млн единиц. Почти 84 % от этого числа приходится на легковые автомобили, что соответствует 42,4 млн экземпляров²⁷⁵. При этом автотранспорт является основным загрязнителем атмосферного воздуха в городах²⁷⁶, а вред от таких выбросов изучен и доказан как на мировом, так и государственном уровне²⁷⁷. В связи с этим вполне обоснованно профильное министерство Российской Федерации, а также ученые видят решение сложившейся проблемы в смене топлива. Вместо бензина и дизельного топлива предлагается использовать газомоторное топливо, либо использовать автотранспорт, работающий от электроэнергии. Следовательно, в сфере развития газомоторного топлива, а также электромобилей возможно использование инструментов государственно-частного партнерства.

Другим объектом государственно-частного партнерства могут выступать системы очистки вод, поскольку проблема сброса загрязняющих веществ в водные объекты является для России весьма актуальной. Согласно водной стратегии Российской Федерации 19,2 куб. км сточных вод, сбрасываемых ежегодно, подлежат очистке. При этом только 11 процентов очищаются до

²⁷⁵ В России числится более 50 млн автотранспортных средств. Автостат. – Текст: электронный. // URL: <https://www.autostat.ru/news/33159/>. (дата обращения: 16.07.2018).

²⁷⁶ В России растет количество выбросов от автотранспорта («Известия»): Новость от 31 мая 2018 г. URL: <https://www.autostat.ru/articles/34458/> (дата обращения: 16.07.2018).

²⁷⁷ См., напр.: Бобылев С.Н., Ревич Б.А. Экологизация экономики и здоровье населения // Экологическое право. 2018. № 5. С. 48-53.

установленных нормативов, остальные сбрасываются недостаточно очищенными или загрязненными без очистки. На долю предприятий ЖКХ приходится 60 процентов стоков и 25 процентов общего объема сброса загрязненных сточных вод приходится на долю промышленности²⁷⁸. В указанной стратегии также отмечается, что подобный уровень антропогенной нагрузки является одной из основных причин, вызывающих деградацию рек, водохранилищ, озерных систем, накопление в донных отложениях, водной растительности и водных организмах загрязняющих веществ, в том числе токсичных, и ухудшение качества вод поверхностных водных объектов, используемых в качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения и являющихся средой обитания водных биологических ресурсов.

Таким образом, снижение антропогенной нагрузки на водные объекты также является общегосударственной задачей. И в этой сфере, аналогично предыдущей (охрана атмосферного воздуха), роль государства чрезвычайно важна. Очистка сточных вод может быть той областью, где и бизнес, и государство будут финансировать соответствующие проекты совместно, тем самым решая задачи каждой стороны. На всех предприятиях будут установлены или модернизированы очистные сооружения, тем самым снизится антропогенная нагрузка на водные объекты, а субъекты хозяйственной деятельности не будут подвергаться штрафам за отсутствие или неэффективность очистных сооружений. Кроме того, участие государства и бизнеса в обеспечении предприятий очистными сооружениями может являться стимулом для развития соответствующего сектора российской экономики по производству и научной разработке очистных сооружений, что в условиях программы по импортозамещению представляется весьма актуальным.

Следующим направлением, где также можно использовать механизмы государственно-частного партнерства, является сохранение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов. Эта

²⁷⁸ Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года»// «Собрание законодательства РФ». 2009. № 36. Ст. 4362.

область так же, как иные, является весьма актуальной для нашей страны. Разнообразие природных комплексов России обусловило значительное разнообразие животного и растительного мира нашей страны. На территории России, по данным Стратегии сохранения редких животных, растений и грибов, зарегистрировано 320 видов млекопитающих, 732 вида птиц, 80 видов пресмыкающихся и 29 видов земноводных. В пресных и морских водах России обитает более 1000 видов рыб и 9 видов круглоротых. Фауна беспозвоночных превышает 150 тыс. видов. Флора России насчитывает более 12500 видов сосудистых растений, около 2200 видов мхов и 3000 видов лишайников, не менее 11 тыс. видов грибов. Эндемичные виды составляют около 20 процентов флоры и фауны России. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных, растений и грибов играют важную роль в различных экосистемах и являются индикаторами состояния природных экосистем²⁷⁹.

Основными причинами перехода видов животных, растений и грибов в категорию редких и находящихся под угрозой исчезновения являются деградация и сокращение мест обитания в результате масштабного хозяйственного освоения территорий и прямое преследование со стороны человека, обусловленное какой-либо ценностью самого животного (например, ценная шкура, мясо, дериваты и др.). Серьезную угрозу для многих видов животных, растений и грибов представляют глобальные климатические изменения, последствия влияния которых до конца не изучены. Указанные виды антропогенного воздействия оказывают как прямое, так и опосредованное негативное влияние²⁸⁰.

В целях сохранения редких и находящихся под угрозой представителей флоры, фауны и грибов в Стратегии сохранения редких животных, растений и грибов предусмотрен ряд мероприятий, при этом финансовое обеспечение их выполнения предполагается в числе прочего за счет внебюджетных источников в рамках государственно-частного партнерства.

²⁷⁹ Распоряжение Правительства РФ от 17.02.2014 N 212-р «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года»// «Собрание законодательства РФ». 2014. № 9. Ст. 927.

²⁸⁰ Там же.

Среди мероприятий, которые были бы интересны частным партнерам с экономической точки зрения, можно выделить такие как разведение питомников, рыборазводных центров, ботанических садов и дендрариев. Кроме того, борьба с браконьерством требует также значительных финансовых ресурсов от государства и часть этих средств может быть получена от частных партнеров, при развитии последними экотуризма на особо охраняемых природных территориях.

Лесной сектор России обладает самыми большими запасами в мире, однако лесопользование у нас, в основном, экстенсивное. Кроме того, недостаточное развитие мощностей по глубокой механической, химической и энергетической переработке древесины в литературе отмечается как одна из проблем, по которой лесное хозяйство занимает не столь существенное место в экономики страны, а действующий механизм управления лесным хозяйством является недостаточно эффективным с точки зрения рационального использования лесных ресурсов²⁸¹. Государство делает определенные шаги в развитии лесного хозяйства и использует для этих целей аукционы на право заключения договоров аренды лесных участков и инвестиционные проекты, которые осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 25.02.1999 №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений». Между тем, как аренда, так и инвестиционные проекты направлены, главным образом, на извлечение прибыли, но не на комплексное и глубокое освоение лесов по интенсивной модели. Здесь нет цели удовлетворить государственный интерес или выполнить задачу, являющуюся функцией государства или местного самоуправления, нет особого распределения рисков²⁸², поэтому в строгом смысле инвестиционные договоры (проекты) относить к государственно-частному партнерству спорно.

В исследованиях, посвященным лесному хозяйству, указывается, что биоэнергетика может стать одним из факторов развития интенсивной модели

²⁸¹ Кожемяко Н. П. Инструменты управления стратегическим развитием лесного сектора в формате государственно-частного партнерства: Автореф. дис. ... докт. экон. наук. М., 2011. С. 3.

²⁸² Халимовский Ю. А. Государственно-частное партнерство в субъектах РФ: блуждание в темноте // Налоги. 2011. № 14. С. 18-25.

лесного хозяйства, подобно тому, как это организовано в скандинавских странах²⁸³. Утилизация и переработка отходов лесозаготовок и деревообработки в целях охраны окружающей среды и получения высококачественного конкурентного биотоплива является весьма актуальной темой в лесной промышленности. Поэтому применение механизма государственно-частного партнерства для реализации таких проектов является, на наш взгляд, весьма эффективным инструментом. Конечно, при условии, что будет оцениваться не только экономическая составляющая проекта, но и непосредственно экологическая, чего сейчас, по мнению ученых, нет²⁸⁴. Кроме того, это позволит открыть данную отрасль большему кругу субъектов (потенциальных частных партнеров), так как сейчас есть определенные неоправданные ограничения²⁸⁵.

Таким образом, потенциальных объектов государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды может быть значительно больше, чем существует на сегодняшний день.

²⁸³ Кривошеин А. Биоэнергетика как фактор развития интенсивной модели лесного хозяйства в Республике Коми // Устойчивое лесопользование №1 (38), 2014. С. 32-36. URL: <https://wwf.ru/upload/iblock/a54/05-8.pdf> (дата обращения: 10.03.2021).

²⁸⁴ Подробнее см.: А.П. Петров. Государственно-частное партнерство в лесном секторе. Уроки аренды и вызовы будущего. // ЛесПромИнформ. 2018. №5 (135). С. 136-141. URL: https://lesprominform.ru/media/protected/journals_pdf/7545/lesprominform_135.pdf (дата обращения: 10.03.2021).

²⁸⁵ Петров А. А. Указ. соч. С. 141.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Автором было проведено комплексное исследование существующего правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.

Данный институт исследован в контексте его исторического развития, а также с учетом опыта зарубежных стран и российской правоприменительной практики, что позволило провести всесторонний анализ и выявить проблемы существующей модели правового регулирования.

Цель диссертационного исследования состояла в последовательном решении поставленных в начале работы задач и, по мнению автора, может считаться достигнутой, поскольку научно-обоснованные выводы позволили сформулировать ряд предложений по совершенствованию правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, которые вынесены на защиту.

Следует отметить, что результаты были получены на стыке экологического и гражданского права, поскольку без анализа институтов этих двух отраслей права они вряд ли могли бы появиться. В связи с этим некоторые выводы, хотя и содержат гражданско-правовую составляющую, автором к указанной отрасли права не относятся. В данном случае мы исходим из того, что одним из векторов развития науки экологического права является экологизация норм иных отраслей законодательства. И чтобы данный процесс был удачным, необходимо изучить иную отрасль, а точнее ту ее часть, которую планируется экологизировать. Поэтому исследователь так или иначе выходит за пределы своей специальности, однако глобально его цель неизменна и направлена на развитие экологического права и обоснование включения экологических норм (экологизации) в иные отрасли права.

Исследование института государственно-частного партнерства показало, что он может быть использован для решения задач по охране окружающей среды и это, наверное, тот случай, когда экологическое право берет на свое вооружение институт другой отрасли. При этом государственно-частное партнерство весьма

удачно вписывается в парадигму механизма правовой охраны окружающей среды и выступает в качестве формы финансирования реализации природоохранных требований. Между тем для эффективного использования государственно-частного партнерства нормы законодательства, его регулирующие, должны быть также экологизированы, то есть содержать возможность для публичных и частных партнеров его использовать при реализации различных экологических проектов.

Нередко в юридической литературе, и не безосновательно, отмечается, что между экологией и экономикой обостряется конкуренция, однако попытки преодоления этого антагонистического положения все же предпринимаются²⁸⁶. Право может быть тем мостом, с помощью которого подобная конкуренция частично будет нивелирована. В частности, если институт государственно-частного партнерства будет использоваться для решения задач по охране окружающей среды. В таком случае будут удовлетворены как экономические, так и экологические запросы общества. С одной стороны, общество нуждается в экономическом подъеме, открытии новых рабочих мест, а государство – в пополнении казны налогами. С другой стороны, обществу нужны чистые вода, воздух и почва. Реализация экологических проектов на основе государственно-частного партнерства позволит этого достичь. Поэтому включение в законодательство положений об использовании государственно-частного партнерства для решения экологических проблем является крайне важным шагом.

Интересен и зарубежный опыт, анализ которого показал, что государственно-частное партнерство в экологической сфере активно развивается, а отсутствие законодательных ограничений на использование института государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды позволяет как государствам, так и частным партнерам осуществлять такое взаимодействие в тех областях, которые могут нуждаться в соответствующем партнерстве, без каких-либо ограничений. Поэтому можно говорить о том, что

²⁸⁶ Боголюбов С. А. Потенциал экологических норм Конституции России // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 16–25.

право должно быть более гибким в тех случаях, когда оно направлено на решение экологических проблем.

По результатам диссертационного исследования обозначена проблема экономической эффективности и привлекательности экологической сферы для частных инвесторов. Эта проблема, на наш взгляд, является больше экономической нежели правовой, поэтому ее изучение и решение представителями экономических наук позволит построить потенциально более эффективную модель правового регулирования государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.

Автор приходит также к выводу, что использование только моделей (форм) государственно-частного партнерства, предусмотренных Законом о государственно-частном партнерстве и Законом о концессионных соглашениях не в полной мере отвечает интересам охраны окружающей среды и не всегда такая форма сотрудничества может быть эффективна в конкретных условиях. В частности, ликвидация накопленного экологического ущерба на отдаленных от населенных пунктов территориях по схеме, предлагаемой действующим законодательством, в принципе невозможна. Поэтому для экологических ГЧП-проектов необходимо разрабатывать и использовать иные модели (формы) государственно-частного партнерства. Главное, чтобы такое взаимодействие частного бизнеса и государства отвечало основным признакам государственно-частного партнерства.

В диссертации даны определенные предложения по совершенствованию законодательства, однако их внедрение в практику не может гарантировать эффективную работу этого механизма в полной мере. Это своего рода начало исследования в данной области, те отправные точки, с которых, по мнению диссертанта, необходимо начинать интеграцию государственно-частного партнерства в экономический механизм охраны окружающей среды.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований

1. Конституция Российской Федерации [принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020] - Текст: электронный // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 30. - Ст. 3012.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации № 190-ФЗ от 29.12.2004 // Российская газета - 2004 - № 290.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации № 51-ФЗ (часть первая) от 30.11.1994 // Собрание законодательства РФ – 1994 - № 32 - Ст. 3301.
5. Земельный кодекс Российской Федерации № 136-ФЗ от 25.10.2001 // Российская газета - 2001. - № 211-212.
6. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон № 224-ФЗ от 13.07.2015 // Собрание законодательства РФ - 2015 - № 29 - Часть I - Ст. 4350.
7. О концессионных соглашениях: Федеральный закон № 115-ФЗ от 21.07.2005 // Собрание законодательства РФ – 2005 - № 30 - Часть II - Ст. 3126.
8. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон № 39-ФЗ от 25.02.1999 // Собрание законодательства РФ – 1999 - № 9 - Ст. 1096.
9. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов:

- Федеральный закон № 166-ФЗ от 20.12.2004 // Собрание законодательства РФ – 2004 - № 52 - Часть 1 - Ст. 5270.
10. О мелиорации земель: Федеральный закон № 4-ФЗ от 10.01.1996 // Собрание законодательства РФ – 1996 - № 3 - Ст. 142.
11. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон № 89-ФЗ от 24.06.1998 // Собрание законодательства РФ - 1998 - № 26 - Ст. 3009.
12. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон № 33-ФЗ от 14.03.1995 // Российская газета - 1995 - № 57.
13. Об охране окружающей среды: Федеральный закон № 7-ФЗ от 10.01.2002 // Собрание законодательства РФ – 2002 - № 2 - Ст. 133.
14. О соглашениях о разделе продукции: Федеральный закон № 225-ФЗ от 30.12.1995 // Собрание законодательства РФ – 1996 - № 1 - Ст. 18.
15. Об электроэнергетике: Федеральный закон № 35-ФЗ от 26.03.2003 // Российская газета - 2003 - № 60.
16. О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон № 145-ФЗ от 17.07.2009 // Российская газета. - 2009. - № 131п.
17. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: Федеральный закон № 317-ФЗ от 01.12.2007 // Собрание законодательства РФ – 2007 - № 49 - Ст. 6078.
18. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 // Российская газета - 2014. - № 146.
19. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон № 254-ФЗ от 03.07.2016 // Собрание законодательства РФ – 2016 - № 27 - Часть I - Ст. 4187.
20. Об инвестиционной деятельности в РСФСР: Закон РСФСР № 1488-1 от 26.06.1991 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. - № 29. - Ст. 1005.
21. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на

- период до 2025 года: Указ Президента РФ № 176 от 19.04.2017 // Собрание законодательства РФ - 2017 - № 17 - Ст. 2546.
22. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ № 204 от 07.05.2018 // Российская газета. - 09.05.2018. - № 97с.
23. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года [утв. Президентом РФ 30.04.2012] // СПС «Консультант Плюс».
24. Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства: Постановление Правительства РФ № 1386 от 19.12.2015 // Собрание законодательства РФ – 2015 - № 52 - Часть I - Ст. 7611.
25. О квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии: Постановление Правительства РФ № 426 от 3 июня 2008 г. // Собрание законодательства РФ - 2008 - № 23 - Ст. 2716.
26. Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства: Постановление Правительства РФ № 1388 от 19.12.2015 // Собрание законодательства РФ – 2015 - № 52 - Часть I - Ст. 7613.
27. Об утверждении критериев отнесения объектов производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции к объектам концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве либо муниципально-частном партнерстве: Постановление Правительства РФ № 1686 от 29.12.2017. – Текст: электронный. // Официальный интернет-

портал правовой информации [сайт] - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.01.2018).

28. О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества: Постановление Правительства РФ № 1514 от 30.12.2015 // Собрание законодательства РФ – 2016 - № 2 - Часть I - Ст. 388.
29. Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве: Постановление Правительства РФ № 1490 от 30.12.2015 [вместе с «Правилами осуществления публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве»] // Собрание законодательства РФ. – 2016 - № 2 - Часть I - Ст. 365.
30. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы: Постановление Правительства РФ № 326 от 15.04.2014 // Собрание законодательства РФ – 2014 - № 18 - Часть III - Ст. 2171.
31. Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ № 2423-р от 18.12.2012 // Собрание законодательства РФ - 2012 - № 52 - Ст. 7561.
32. Об Основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ № 1-р от 8 января 2009 г. // Собрание законодательства РФ - 2009 - № 4 - Ст. 515.
33. Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение

- Правительства РФ № 151-р от 02.02.2015 // Собрание законодательства РФ – 2015 - № 6 - Ст. 1014.
34. Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ № 212-р от 17.02.2014 // Собрание законодательства РФ – 2014 - № 9 - Ст. 927.
35. Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ № 84-р от 25.01.2018 // Собрание законодательства РФ - 2018 - № 6 - Ст. 920.
36. Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ № 1235-р от 27.08.2009 // Собрание законодательства РФ – 2009 - № 36 - Ст. 4362.
37. Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ № 1235-р от 27.08.2009 // Собрание законодательства РФ – 2009 - № 36 - Ст. 4362.
38. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года [утв. Правительством РФ 31.01.2013] // СПС «Консультант Плюс».
39. Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ № 2322-р от 22.12.2011 // Собрание законодательства РФ – 2012 - № 3 - Ст. 452.
40. Стратегия развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 года [утв. Минсельхозом РФ 10.09.2007] // СПС «Консультант Плюс».
41. Об утверждении порядка проведения предварительных переговоров, связанных с разработкой предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного

- партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта: Приказ Минэкономразвития России № 864 от 20.11.2015. – Текст: электронный. // Официальный интернет-портал правовой информации [сайт] - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2015).
42. Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества: Приказ Минэкономразвития России № 894 от 30.11.2015. – Текст: электронный // Официальный интернет-портал правовой информации [сайт] - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.12.2015).
43. Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации: Приказ Минприроды России № 298 от 14.08.2013 // Нормирование в строительстве и ЖКХ. - № 4. - 2013.
44. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба: Приказ Росприроднадзора № 193 от 25.04.2012 // СПС «Консультант Плюс».
45. Об отмене приказа Росприроднадзора от 25.04.2012 № 193: Приказ Росприроднадзора № 619 от 08.10.2014 // СПС «Консультант Плюс».
46. Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации: Приказ Минприроды России № 298 от 14.08.2013 // Нормирование в строительстве и ЖКХ - 2013 - № 4.
47. О целевой программе Санкт-Петербурга «О завершении строительства Юго-Западных очистных сооружений: Закон Санкт-Петербурга № 263-22 от 21.06.2002 // Санкт-Петербургские ведомости. - 2002. - № 116-117.
48. Об охране окружающей природной среды: Закон РСФСР № 2060-1 от 19.12.1991 [утратил силу] // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. - № 10. - Ст. 457.
49. Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах:

- Закон Санкт-Петербурга № 627-100 от 25.12.2006 [утратил силу] // Санкт-Петербургские ведомости - 2006 - № 244.
50. Об участии Саратовской области в государственно-частном партнерстве: Закон Саратовской области № 62-ЗСО от 28.04.2010 [утратил силу] // Собрание законодательства Саратовской области, № 12, апрель, 2010.
51. О государственно-частном партнерстве в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края № 67-кз от 12.10.2009 [утратил силу] // Ставропольская правда, № 216, 14.10.2009.
52. Об участии Чувашской Республики в проектах государственно-частного партнерства: Закон Чувашской Республики № 71 от 20.12.2010 [утратил силу] // Республика, № 53, 22.12.2010.
53. Об участии Калининградской области в проектах государственно-частного партнерства: Закон Калининградской области № 536 от 30.12.2010 [утратил силу] // Калининградская правда (Ведомости Правительства Калининградской области: вкладыш). - 2011. - № 4.
54. О государственной политике Краснодарского края в сфере государственно-частного партнерства: Закон Краснодарского края № 1989-КЗ от 09.06.2010 [утратил силу] // Кубанские новости. - 2010. - № 93.
55. Об участии Республики Саха (Якутия) в инфраструктурных проектах государственно-частного партнерства: Закон Республики Саха (Якутия) № 141-V от 02.04.2014 1293-3 [утратил силу] // Якутские ведомости. - 2014. - № 25.
56. О государственно-частном партнерстве во Владимирской области: Закон Владимирской области № 1-ОЗ от 09.02.2012 [утратил силу] // Владимирские ведомости. - 2012. - № 29.
57. Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае: Закон Пермского края № 457-ПК от 01.04.2015 [утратил силу] // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора

- Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. - 2015. - № 13.
58. Об участии Оренбургской области в государственно-частном партнерстве: Закон Оренбургской области № 1041/308-V-ОЗ от 24.08.2012 [утратил силу] // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области». – 2012. - Заседание 15. - Часть 2.
59. О государственно-частном партнерстве в Омской области: Закон Омской области № 1698-ОЗ от 25.12.2014 [утратил силу] // Омский вестник. - 2014. - № 55.
60. Об участии Ленинградской области в государственно-частных партнерствах: Областной закон Ленинградской области № 78-оз от 14.10.2011 [утратил силу] // Вести. - 2011. - № 199.
61. О плане действий по развитию частно-государственного партнерства во Владимирской области: Постановление Губернатора Владимирской обл. № 467 от 30.06.2008 // Владимирские ведомости. - 2008.- № 152.
62. Дикая природа России: сохранить и увидеть: Паспорт приоритетного проекта/ Приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам № 4 от 11.04.2017. – Текст: электронный. // URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 06.12.2017).
63. Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации: Проект Федерального закона № 238827-6 // СПС «Консультант Плюс».
64. Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации: Пояснительная записка к проекту Федерального закона // СПС «Консультант Плюс».
65. О проведении эксперимента по организации и осуществлению централизованного обращения с медицинскими и биологическими отходами в Московской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Законопроект

№ 1006365-7. – Текст: электронный // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1006365-7> (дата обращения: 17.09.2020).

Государственные доклады и аналитические обзоры

66. Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015-2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП // Ассоциация «Центр развития ГЧП: Исследование/ Министерство экономического развития Российской Федерации. – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 36 с.
67. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году: Государственный доклад. – Текст: электронный. // URL: <http://www.mnr.gov.ru/gosdoklad-eco-2015/waste.html> (дата обращения: 12.03.2017).
68. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году: Государственный доклад.– М.: Минприроды России; НИА-Природа. – 2017. – 760 с. – Текст: электронный. // URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/414/Госдоклад%202016.pdf>. (дата обращения: 01.02.2018).
69. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2020. - № 9.
70. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2020. № 9. Мусорная реформа. С. 7,8. URL:

<https://ach.gov.ru/upload/iblock/462/46234b3e3624fccbb8bace5c892f2f4.pdf>
#page=3 (дата обращения: 01.11.2020).

Акты судебных органов

71. Постановление Президиума ВАС РФ № 4784/11 от 06.09.2011 // Вестник ВАС РФ. - 2011. - № 12. - С. 278.
72. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 02.05.2017 № 06АП-1462/2017 по делу № А73-16886/2016 // СПС «Консультант Плюс».
73. Определение Верховного Суда РФ от 15.12.2016 № 309-ЭС16-16776 по делу № А76-2615/2016 // СПС «Консультант Плюс».
74. Постановление Президиума ВАС РФ от 17.01.2012 № 4777/08 по делу № А56-31923/2006 // Вестник ВАС РФ. – 2012. - № 5.
75. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2016), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 06.07.2016 // Бюллетень Верховного Суда РФ. - март, 2017. - № 3.
76. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 08.08.2017 № Ф03-2258/2017 по делу № А24-4229/2016 // СПС «Консультант Плюс».
77. Решение Арбитражного суда Камчатского края от 21.12.2017 по делу № А24-4229/2016. URL: <http://ras.arbitr.ru> (дата обращения: 10.08.2018).
78. Постановление Конституционного Суда РФ № 8-П от 14.05.2009 по делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2009. - № 3.
79. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.04.2016

- № Ф09-3880/16 по делу № А71-7057/2015 // СПС «Консультант Плюс».
80. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 01.12.2014 по делу № А56-55006/2011 // СПС «Консультант Плюс».
81. О свободе договора и ее пределах: Постановление Пленума ВАС РФ № 16 от 14.03.2014 // Вестник ВАС РФ. - 2014. - № 5.

Монографии, учебники и учебные пособия

82. *Алексеев, С. С.* Восхождение к праву. Поиски и решения [Текст]: Монография / – М.: Издательство НОРМА, 2001.
83. *Алексеев, С. С.* Общая теория права [Текст]: монография. М., 2008.
84. Альянс государства и капитала [Текст]: Монография / Особенков О. М., Щегорцов М. В. – М.: Типография «Новости», 2011.
85. *Белицкая, А. В.* Правовое регулирование государственно-частного партнерства [Текст]: Монография. - М.: Статут, 2012.
86. *Боголюбов, С. А.* Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат [Текст]: монография / В. Р. Авхадеев, С. Б. Бальхаева, Ю. В. Боброва и др.; отв. ред. А. В. Габов. - М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014.
87. *Бутковский, В.* Иностраные концессии в народном хозяйстве СССР [Текст]: Монография. – Москва; Ленинград: Гос. изд-во, 1928.
88. *Варнавский, В. Г.* Государственно-частное партнерство [Текст]: Монография. В 2-х томах. Том 1. – М.: ИМЭМО РАН, 2009.
89. Взаимодействие власти и бизнеса: институциональные механизмы и пути совершенствования [Текст]: Коллективная монография / Моисеев В. В., Ницевич В. В. и др.; Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. проф. образования Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Орлов. фил. - Орел: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2013.
90. *Виноградов, В. В.* История слов [Текст] / Российская академия наук.

- Отделение литературы и языка: Научный совет «Русский язык». Институт русского языка им. В.В. Виноградова РАН / Отв. ред. академик РАН Н. Ю. Шведова. - М., 1999.
91. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии [Текст]: Монография / Маховикова Г. А., Ефимова Н. Ф. - СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2013.
92. Государственно-частное партнерство в Великобритании и Ирландии [Текст]: Монография. / Кабашкин В. А. Малахаева О. М. // Мировая экономика. Современное взаимодействие власти и бизнеса. - М.: ООО «МИЦ», 2010.
93. Государственное регулирование предпринимательства в современных условиях [Текст]: Монография / Высоцкий П. А., Зенякин В. Е. - М.: Наука, 2008.
94. Государственно-частное партнерство: Комментарии федерального закона о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации [Текст]. - М.: Гелиос АРВ, 2016.
95. *Дубовик, О. Л.* Экологическое право [Текст]: учебник. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва: Проспект, 2012.
96. *Духно, Н. А.* Благотворность экологических правовых идей в трудах В. В. Петрова. // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практической конференции. Выпуск шестой. 2008-2009 гг. Учебное пособие для вузов [Текст] / Под ред. Д.ю.н., профессора А.К. Голиниченкова. - М.: Форгрейфер, 2009.
97. *Зусман, Е. В.* Контракты жизненного цикла: законодательство зарубежных стран [Текст] // Предложения для России. Государственно-частное партнерство: Практика. Проблемы. Перспективы: Сборник статей и нормативных документов. - М., 2011.
98. *Игнатюк, Н. А.* Государственно-частное партнерство в Российской Федерации [Текст]: Монография. - М., 2009.
99. История предпринимательства в России IX-начало XX века [Текст]:

- Монография. / Динес В. А., Ткачев В. И.; М-во образования и науки Рос. Федерации, Саратов. гос. соц.-экон. ун-т. - Саратов: Саратовский государственный социально-экономический университет, 2011.
100. *Ключевский, В. О.* Русская история: полный курс лекций [Текст]. В 3 кн. Кн. 2. – М.: Мысль, 1993.
101. Комментарий к Федеральному закону № 33-ФЗ от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях»: постатейный / Бринчук М. М., Дубовик О. Л. и др.; под ред. О. Л. Дубовик. - 2-е изд., перераб. и доп. // СПС «КонсультантПлюс», 2015.
102. *Крассов, О. И.* Право собственности на землю в странах Европы [Текст]: монография. - М.: Норма, Инфра-М, 2014.
103. *Круглов, В. В.* Современные организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности в России [Текст]: Монография. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2000.
104. *Ландау, Б. А.* Концессионное право Союза С.С.Р [Текст]: Монография. – М., 1925.
105. Ликвидация накопленного экологического ущерба - организационные и правовые аспекты: Монография / Пинаев В. Е., Чернышев Д. А. – М.: Мир науки, 2017. – Текст: электронный // URL: <http://izd-mn.com/PDF/07MNNPM17.pdf> (дата обращения: 10.02.2018).
106. *Линев, И. В.* Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации [Текст]: Монография. – М.: ИПК госслужбы, 2011.
107. *Лунева Е. В.* Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях [Текст]: Монография. М.: Статут, 2018.
108. *Матвеев, Д. Б.* Государственно-частное партнерство. Зарубежный и российский опыт [Текст]: Монография. – СПб.: Наука, 2007.
109. Научно-практический комментарий к Федеральному закону № 7-ФЗ от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» (постатейный) /

- Л. П. Берназ, И. Н. Жочкина и др.; отв. ред. Н. И. Хлуденева. - М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2018. // СПС «Консультант Плюс».
110. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты [Текст] / Под общ. ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. - М., 2015.
111. Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: герм. и рос. опыт [Текст]: Коллективная монография / под. ред. Е. Гриценко и др. - М.: Инфотропик Медиа, 2014.
112. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Комментарий к Федеральному закону [научно-практический, постатейный] [Текст] / Е. В. Гриценко, Е. А. Дмитрикова, А. К. Долгов и др.; под ред. В. Ф. Попондопуло, В. В. Килинкарлова. - М.: Инфотропик Медиа, 2016.
113. *Остапенко, И. А.* Теория административного договора [Текст]: монография / И. А. Остапенко. - Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2011.
114. Отечественное предпринимательство: Очерки истории [Текст] / Кузьмичев А. Д., Шапкин И. Н. - М.: Прогресс-Академия, 1995.
115. *Панкратов, А. А.* Государственно-частное партнерство в современной практике [Текст]: основные теоретические и практические проблемы: Монография. - М.: Анкил, 2010.
116. Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: герм. и рос. опыт [Текст]: коллективная монография / под. ред. Е. Гриценко и др. - М.: Инфотропик Медиа, 2014.
117. *Петров, В. В.* Экология и право [Текст]: Монография. - М.: Юрид. лит., 1981.
118. *Петров В. В.* Экологическое право России [Текст]: Учебник для вузов. - М.: Издательство БЕК, 1996.
119. *Петрова, Т. В.* Правовые проблемы экономического механизма

- охраны окружающей среды [Текст]: Монография. – М.: Издательство «Зерцало», 2000.
120. Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] / О. А. Беляева, А. В. Габов, Е. Л. Минина и др.; под общ. ред. А. В. Габова. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2014.
121. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей [Текст]: монография / М. М. Аносова, А. А. Аюрова, Ю. Н. Беляева и др.; отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. - М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015.
122. Правовые модели и реальность [Текст]: монография / О. А. Акопян, Н. В. Власова, С. А. Грачева и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014.
123. *Пышьева Е. С.* Мелиорация земель: земельно-правовой, аграрно-правовой и цивилистический подходы [Текст]: монография. - М.: Юстицинформ, 2018.
124. Развитие государственно-частного партнерства в странах Азии [Текст]: Монография / Кабашкин В. А., Погуляева И. А. // Мировая экономика. Современное взаимодействие власти и бизнеса. – М.: ООО «МИЦ», 2010.
125. *Сазонов, В. Е.* Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты [Текст]: Монография. – М.: Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов, 2012.
126. Структурная модель государственно-частного партнерства в стратегическом управлении регионом [Текст]: монография /

- С. А. Кочеткова, И. В. Моисеев; под общей ред. С.А. Кочетковой. – М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2016.
127. *Хабриева Т. Я.* Конституционная реформа в современном мире [Текст]: монография. - М.: Наука РАН, 2016.
128. *Хлуденева, Н. И.* Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды [Текст]: монография. - М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014.

Диссертации и авторефераты диссертаций

129. *Багдасарова, А. В.* Концессионное соглашение в гражданском праве России и зарубежных стран [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Багдасарова Алина Владимировна - М., 2009.
130. *Губанов, И. А.* Государственно-частное партнерство в реализации функций российского государства (вопросы теории и практики) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Губанов Илья Андреевич. - СПб., 2010.
131. *Кожемяко, Н. П.* Инструменты управления стратегическим развитием лесного сектора в формате государственно-частного партнерства [Текст]: автореф. дис. ... докт. экон. наук: 08.00.05 / Кожемяко Николай Петрович. - М., 2011.
132. *Парфенов, А. Е.* Иностраный концессионный капитал в советской лесной промышленности: условия привлечения и результаты использования: 1918-1930 гг. [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / Парфенов Александр Евгеньевич – Волгоград, 2007.
133. *Родин, А. А.* Взаимодействие международного и внутригосударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнерства [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Родин Артем Алексеевич. - М., 2010.

Статьи в научных журналах, книгах, материалах конференций

134. *Белицкая, А. В.* Государственно-частное партнерство как вид

- инвестиционной деятельности: правовые аспекты [Текст] // Предпринимательское право. - 2011. - № 1.
135. *Боголюбов, С. А.* Потенциал экологических норм Конституции России [Текст] // Журнал российского права. - 2018. - № 5.
136. *Боголюбов, С. А.* Проблемы реализации права собственности на природные ресурсы [Текст] // Журнал российского права. – 2006. - № 12.
137. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы [Текст] / Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. // Lexrussia. - 2016. - № 8.
138. Возможности применения государственно-частного партнерства для решения проблем обращения с отходами на региональном уровне [Текст] / Крупнова Т. Г., Дудина К. Г. // Государственно-частное партнерство. - 2015. - № 2 (1).
139. Возобновляемые источники энергии в электроэнергетике [Текст] / Попондопуло В. Ф., Городов О. А., Петров Д. А. // Энергетическое право. - 2011. - № 1.
140. *Выпханова Г. В.* Теоретико-правовые и практические проблемы ликвидации накопленного вреда окружающей среде [Текст] // Экологическое право. 2020. № 1. С. 11 - 13.
141. *Гассий, М. В.* Реализация проектов ГЧП в сфере водоснабжения и водоотведения: критерии успеха и факторы риска [Текст] // Юрист. - 2016. - № 24.
142. *Голубцов, В. Г.* Совершенствование правового регулирования отношений в сфере государственно-частного партнерства на современном этапе [Текст] // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. - 2014. - № 1.
143. Деятельность прокуратуры по укреплению законности в сфере экологии [Текст] / Бессарабов В. Г., Добрецов Д. Г., Сулова Н. В. // Законность. - 2014. - № 9.
144. *Дидикин, А. Б.* О реализации проектов государственно-частного партнерства в сферах науки, образования и промышленности [Текст] //

- Юрист. -2019. - № 1.
145. *Елкибаева, Л. Г.* Особенности субъектного состава государственно-частного партнерства в Китае: сравнительный анализ с российским законодательством [Текст] // Юрист. - 2018. - № 10.
146. *Захаров, А. Н.* Роль механизмов государственно-частного партнерства в решении экономических и социальных проблем России // Мировое и национальное хозяйство. - 2011. - № 1(16). – Текст: электронный // URL: <http://www.mirec.ru/2011-01/rol-mexanizmov-gos-chastnogo-partnerstva> (дата обращения: 24.03.2016).
147. ЗСД разобрался с финансированием центральной части трассы [Текст] // Газета «Коммерсантъ С-Петербург». - 05.06.2012. - № 100.
148. *Игнатьева, И. А.* Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде [Текст] // Российский юридический журнал. - 2017. - № 2.
149. Инновации в энергетике: организационно-правовые аспекты [Текст] / Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 1.
150. Использование зарубежного опыта государственно-частного партнерства в решении экономических задач России (на примере Франции) [Текст] / Захаров А. Н., Овакимян М. С. // Российский внешнеэкономический вестник. - 2012. - № 6.
151. *Кабакцкая, Л. Н.* Право юридических лиц на ликвидацию накопленного вреда окружающей среде [Текст] // Экологическое право. - 2018. - № 2.
152. *Камышанский, В. П.* Гражданско-правовое стимулирование энергоснабжения с использованием возобновляемых источников энергии как формы энергосбережения [Текст] // Гражданское право. - 2018. - № 4.
153. *Киселев, А. А.* Концессии на Европейском Севере СССР. – Текст: электронный // Москва: Русский Либмонстр. Дата обновления: 15.01.2017. // URL: <https://libmonster.ru/m/articles/view/КОНЦЕССИИ-НА->

ЕВРОПЕЙСКОМ-СЕВЕРЕ-СССР (дата обращения: 27.11.2020).

154. *Кичигин, Н. В.* Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды [Текст] // Журнал российского права. - № 10. - 2008.
155. *Кривошеин, А.* Биоэнергетика как фактор развития интенсивной модели лесного хозяйства в Республике Коми // Устойчивое лесопользование. - 2014. - №1 (38). – Текст: электронный // URL: <https://wwf.ru/upload/iblock/a54/05-8.pdf> (дата обращения: 10.03.2021).
156. *Крюкова, Н. И.* Возникновение и история развития коррупции в России [Текст] // Государственная власть и местное самоуправление. - 2013. - № 12.
157. *Курьсь, Н. В.* Частно-государственное партнерство как историко-правовое явление [Текст] // Общество и право. - 2011. - № 2.
158. *Леонтьев, С. Е.* Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс».
159. *Лунева Е.В.* Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях [Текст] // Юрист. 2014. № 2.
160. *Лунева Е.В.* Правовые основы физической культуры и спорта на биосферных полигонах заповедников: постановка проблемы [Текст] // Экологическое право. 2017. № 4.
161. *Майфат, А. В.* Инвестиционные договоры: есть ли таковые? (Продолжение дискуссии) [Текст] // Российский юридический журнал. - 2012. - № 3.
162. Методологические основы конструирования российской модели правового обеспечения экологического предпринимательства [Текст] / Барков А. В., Гришина Я. С. // Гражданское право. - 2018. - № 4.
163. *Новикова Е.В.* Накопленный вред: правовые и экономические стимулы разрешения проблемы [Текст] // Экологическое право. 2018.

- № 5.
164. *Новикова, Е. В.* Концептуальные основы правового регулирования «зеленой» экономики в России [Текст] // Экологическое право. - 2020. - № 5.
165. *Панова, Т. В.* Опыт развитых европейских стран в использовании форм и моделей ГЧП в здравоохранении // Экономика и управление народным хозяйством. - 2015. Текст: электронный. // URL: http://www.lawjournal.ru/files/pdf/201511/201511_99.pdf (дата обращения: 24.10.2016).
166. *Петров, А. П.* Государственно-частное партнерство в лесном секторе. Уроки аренды и вызовы будущего // ЛесПромИнформ. - 2018. - №5 (135). – Текст: электронный // URL: https://lesprominform.ru/media/protected/journals_pdf/7545/lesprominform_135.pdf (дата обращения: 10.03.2021).
167. *Петров, Д. А.* Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику [Текст] // Конкурентное право. - 2013. - № 3.
168. *Петрова, Т. В.* Финансирование в сфере охраны окружающей среды: новые и традиционные подходы [Текст] // Экологическое право. - 2010. - № 6.
169. *Петрова Т.В.* Финансирование расходов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде [Текст] // Экологическое право. 2020. № 1.
170. *Погодина, И. В.* К вопросу о формировании государственно-частного партнерства «таможня – бизнес» [Текст] // Юрист. - 2016. - № 3.
171. *Попондопуло, В. Ф.* Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы [Текст] // Арбитражные споры. - 2014. - № 2.
172. *Попондопуло, В. Ф.* Инвестиционная деятельность: правовые формы осуществления, публичной организации и защиты [Текст] // Юрист. - 2013. - № 19.
173. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в

- сфере здравоохранения [Текст] / Куракин А. В., Полукаров А. В. и др. // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 3.
174. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в Российской Федерации / Ярмальчук М. В., Ткаченко М. В. и др. - Москва. Центр развития государственно-частного партнерства. 2015. - Текст: электронный. // URL: <http://investugra.ru/upload/odno-okno/Praktika+primeneniya+koncessionnih+soglasheniy.pdf> (дата обращения: 24.03.2016).
175. Проблемы становления института государственно-частного партнерства в системе здравоохранения Российской Федерации [Текст] / Лайченкова Н. Н., Нефедова С. А. // Ленинградский юридический журнал. - 2017. - № 1.
176. *Приходько, Д. Г.* Концессия как форма привлечения инвестиций в российскую экономику [Текст] // Банковское право. - 2005. - №3.
177. *Пышьева, Е. С.* Понятие и правовое значение мелиорации в системе мер по охране земель [Текст] // Экологическое право. - 2015. - № 4.
178. *Романова, В. В.* Государственно-частное партнерство в строительстве и модернизации энергетической инфраструктуры: понятие, проблемы правового регулирования [Текст] // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 5.
179. *Рыженков, А. Я.* Правовые проблемы развития экологического предпринимательства в Российской Федерации [Текст] // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2018. - № 1.
180. *Самоловов, Д. А.* Отношения государственно-частного партнерства в Российской Федерации: основные признаки и необходимость правового регулирования [Текст] // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2014. - № 6.
181. *Селиванова, К. А.* Государственно-частное партнерство в реализации эколого-правового механизма в сельском хозяйстве [Текст] // Право и

- экономика. - 2016. - № 4.
182. *Символоков О. А.* Формирование гражданско-правовых механизмов поддержки распределенной генерации [Текст] // Гражданское право. 2020. № 4.
183. *Сулейманов, З. Э.* Проблемы развития государственно-частного партнерства в таможенно-логистической сфере [Текст] // Таможенное дело. - 2018. - № 4.
184. *Тимиргазин, С. Р.* Предмет и пределы нормативно-правового регулирования отношений в сфере государственно-частного партнерства [Текст] // Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - № 8.
185. *Тихомиров, Ю. А.* Эффективность закона: от цели к результату [Текст] // Журнал российского права. – 2009. - № 4.
186. *Холодов, В. А.* История становления местного самоуправления в России [Текст] // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2013. - № 4.
187. *Халимовский, Ю. А.* Государственно-частное партнерство в субъектах РФ: блуждание в темноте [Текст] // Налоги. - 2011. - № 14.
188. *Чертков, А. Н.* Территориальное устройство Московского государства [Текст] // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - № 10.
189. *Шохин, С. О.* Государственно-частное партнерство: проблемы правового обеспечения [Текст] // Юрист. - 2018. - № 2.
190. Экологизация экономики и здоровье населения [Текст] / Бобылев С. Н., Ревич Б. А. // Экологическое право. - 2018. - № 5.

Интернет-ресурсы

191. Ежегодная информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации. – Текст: электронный // URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/> (дата обращения: 01.08.2020).
192. Единая информационная система проектов государственно-частного

- партнерства в Российской Федерации: официальный сайт. - URL: rosinfra.ru; pprcenter.ru (дата обращения: 01.08.2020).
193. ФГБУ «Главрыбвод»: Официальный сайт. - URL: <https://glavrybvod.ru/deyatelnost/55/> (дата обращения: 12.12.2020).
194. Студеникин Н. Игнорирование экологического фактора может привести к проблемам. // Российская Бизнес-газета - Государственно-частное партнерство. - № 8 (937) – Текст: электронный. // URL: <http://www.rg.ru/2014/03/04/problemi.html>. (дата обращения: 13.04.2017).
195. Государственно-частное партнерство в области обращения с отходами в Чувашской Республики. – Текст: электронный. // URL: <http://www.solidwaste.ru/i/newssite/430/lavrentyev.pdf> (дата обращения: 14.09.2016).
196. Правительство Санкт-Петербурга: Официальный сайт // URL: <http://gov.spb.ru/gov/admin/albin-igor-nikolaevich/news/59045/> (дата обращения: 16.02.2016).
197. ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга»: Официальный сайт. // URL: http://www.vodokanal.spb.ru/presscentr/news/vodokanal_podelilsya_ushpeshnym_opytom_realizacii_proektov_v_ramkah_gosudarstvennochastnogo_partnerstva/ (дата обращения: 07.05.2016).
198. Давыдова А. Россия ищет зеленые деньги и хочет развивать программы финансирования экологических проектов с БРИКС. - 2016. – Текст: электронный // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2961113> (дата обращения: 07.05.2016).
199. Санкт-Петербургская инициатива: Официальный сайт // URL: <http://spbinitiative.ru/index.php> (дата обращения: 07.05.2016).
200. ВТЕ Групп: Официальный сайт // URL: <http://www.wte.de/CMSPages/GetFile.aspx?guid=f961ff48-271a-4b3a-972e-1591303667ac> (дата обращения: 07.05.2016).
201. Платформа поддержки инфраструктурных проектов: Официальный сайт // URL: <http://www.pppi.ru/content/blagoustroystvo-rekonstrukciya-i->

- soderzhanie-skvera-imeni-lenina (дата обращения: 08.05.2016).
202. Модели государственно-частного партнерства (ГЧП) в Китае. Возможности их применения в белорусской экономике / Кирсанова И. А., Товстолес Д. В. – Текст: электронный. // URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/15395> (дата обращения: 03.11.2016).
203. Устав ОАО «Национальный экологический оператор». – Текст: электронный. // URL: <http://rt-neo.ru/upload/iblock/ec2/ustav-oao-neo.pdf>. (дата обращения: 10.03.2021).
204. Годовой отчет ПАО «ТГК № 1» по результатам работы за 2018 год, утвержден решением общего собрания акционеров ПАО «ТГК № 1» от 10 июня 2019 г. - С. 7. – Текст: электронный. // URL: http://www.tgc1.ru/fileadmin/ir/reports/annual/2018/godovoi_otchet_tgk-1_2018.pdf (дата обращения: 10.03.2020).
205. ООО «Газпром энергохолдинг»: Официальный сайт. - URL: <http://www.gazenergocom.ru/about/> (дата обращения: 10.03.2017).
206. АО «КОНЦЕРН РОСЭНЕРГОАТОМ»: Официальный сайт. - // URL: <http://www.rosenergoatom.ru/shareholders/> (дата обращения: 10.03.2017).
207. Годовой отчет / АО «Атомэнергпром». – Текст: электронный. // URL: http://atomenergoprom.ru/u/file/godovoj_otchet.pdf. (дата обращения: 10.03.2017).
208. Годовой отчет ПАО «Газпром» за 2018 год. – Текст: электронный. // URL: <http://www.gazprom.ru/f/posts/01/851439/gazprom-annual-report-2018-ru.pdf>. (дата обращения: 10.03.2019).
209. Заседание Совета по стратегическому развитию и нацпроектам. 24.10.2018. – Текст: электронный // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58894>. (дата обращения: 12.12.2018).
210. Баллоны. Госкомпании переведут с бензина на природный газ: сколько это стоит и кому выгодно? – Текст: электронный. // URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/12/22/79027-gaz> (дата

- обращения: 10.03.2019).
211. В Ростовской области стартовал пилотный проект ускоренного развития газомоторного рынка. – Текст: электронный ресурс. // URL: http://gazprom-gmt.ru/press-center/news/V_Rostovskoy_oblasti_startoval_pilotnyiy_proekt_uskorennogo_razvitiya_gazomotornogo_ryinka. (дата обращения: 10.03.2019).
212. Shell удвоит инвестиции в зеленую энергетику. – Текст: электронный. // URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2018/12/26/790393-shell>. (дата обращения 10.03.2021).
213. Список государств и зависимых территорий по площади. – Текст: электронный. // URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2_%D0%B8_%D0%B7%D0%B0%D0%B2_%D0%B8%D1%81%D0%B8%D0%BC%D1%8B%D1%85_%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D0%BE_%D0%BF%D0%BB%D0%BE%D1%89%D0%B0%D0%B4%D0%B8 (дата обращения: 10.03.2021).
214. Заседание президиума Госсовета по вопросам экологической безопасности. – Текст: электронный. // URL: www.kremlin.ru/events/president/news/11519. (дата обращения: 09.06.2011).
215. Проблема накопленного экологического ущерба требует решения на законодательном уровне / Комитет ТПП РФ по природопользованию и экологии. - 2016. – Текст: электронный. // URL: <http://tpprf.ru/interaction/committee/komust/news/142894/>. (дата обращения: 22.04.2017).
216. Накопленному экоущербу пишут программу. Ее приоритеты Минприроды определил на ощупь. – Текст: электронный // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2200193>. (дата обращения: 08.07.2014).

217. В России числится более 50 млн автотранспортных средств. Автостат. – Текст: электронный. // URL: <https://www.autostat.ru/news/33159/>. (дата обращения: 16.07.2018).
218. В России растет количество выбросов от автотранспорта («Известия»). - 31 мая 2018 г. – Текст: электронный // URL: <https://www.autostat.ru/articles/34458/> (дата обращения: 16.07.2018).
219. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. - Текст: электронный. // Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных наций: Официальный сайт. - URL: http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/cesci/publications/ppp_r.pdf. (дата обращения: 10.02.2018).
220. Проект договора ПАО «Газпром» на выполнение строительно-монтажных работ по объекту «Опорная база и ВЖК» (Подэтап 1.1), входящему в состав стройки «Обустройство Чаюдинского НГКМ». – Текст: электронный. // URL: <http://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/documents.html?purchaseId=3917987&purchaseMethodType=EP> (дата обращения: 08.02.2017).

Литература на других языках

221. Amirtahmasebi, Rana; Orloff, Mariana; Wahba, Sameh; Altman, Andrew. 2016. Regenerating Urban Land: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment. Urban Development. World Bank, Washington, DC. Accessed 23 November, 2016. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24377>.
222. A. Taseka Overview of Public Private Partnership in Australia: Financing, Regulation, Auditing and Proposed Improvements. The Journal of Contemporary Issues in Business and Government 2008 Volume 14, Number 2, pp. 77-90. http://www.finance.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/Government_Procurement/P

- ublications/Professional_Papers_and_Presentations/Overview%20of%20Public%20Private%20Partnerships%20in%20Australia%20-%20Financing,%20Regulation,%20Auditing%20and%20Proposed%20Improvements.pdf?n=2600
223. Carnegie Clean Energy official website. Accessed 15 November, 2016.
URL: <http://carnegiewave.com/projects/mauritian-wave-and-microgrid-design-project/>
224. Carnegie Clean Energy official website. Accessed 15 November, 2016.
URL: http://carnegiewave.com/wp-content/uploads/2016/11/Brussels-backs-%C2%A360m-Cornish-wave-energy-project_-Financial-Times.pdf
225. Case Study Vol 1 No 3 Puerto Galera PPP. Accessed 16 September, 2016.
URL: <http://iwlearn.net/iw-projects/2700/reports/Case%20Study%20Vol%201%20No%203%20Puerto%20Galera%20PPP.pdf>
226. D. Gzerwinski, R. Richard Geddes. Policy issues in U.S. Transportation Public-Private Partnerships: Lessons from Australia.//July 2010. MTI. P.13
http://transweb.sjsu.edu/MTIportal/research/publications/documents/2807_09-15.pdf
227. Dragi Kozarovski. Public private partnership – a solution worth pursuing despite their complexity. UNSW Law Journal.Vol.29 (3.) 2006. Accessed 16 May, 2018. URL: http://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/sites/default/files/54_kozarovski_2006.pdf
228. The Global Innovation Index 2012. Stonger Innovation Linkages for Global Growth. LOUIS WITTERS, REVITAL MAROM, and KURT STEINERT, Alcatel-Lucent. The Role of Public-Private Partnerships in Driving Innovation. P. 81.
http://https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2012-chapter2.pdf
229. Nemoto Y. Creating public sector capacity in Japan/ Toyo University PPP

Graduate

School//

[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2012/ppp/ppp_days/Da
y2/Nemoto.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2012/ppp/ppp_days/Da
y2/Nemoto.pdf). 16 p.

230. Masamitsu Onishi, Kiyoshi Kobayashi. Current status and perspective of private finance in Japan P.67 “Taking stock of PPP and PFI Around the World 126 p. <http://www.accaglobal.com/content/dam/acca/global/PDF-technical/public-sector/rr-126-001.pdf>
231. Ronald W. MCQUAID, Walter SCHERRER. Public Private Partnership – A Sustainable Solution for the Information Society? Experiences in the UK, Germany, and Austria. 2006. Accessed 16 May, 2018 URL: http://programm.corp.at/cdrom2006/archiv/papers2006/CORP2006_MCQUAID.pdf
232. Official website of the Public-Private Partnership Legal Resource Center (PPPLRC). Accessed 16 May, 2018. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/regulation-contract>
233. Official website of State Government of Victoria. Accessed 16 May, 2018. URL: <https://www.tenders.vic.gov.au/tenders/contract/view.do?id=9265&returnUrl=%252Fcontract%252Flist.do%253F%2524%257Brequest.queryString%257D>
234. Official website of Department of Treasury and Finance Victoria. Accessed 16 May, 2018. URL: <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships/Projects/Victorian-Desalination-Plant>
235. Official website of the Public-Private Partnership Legal Resource Center (PPPLRC). Accessed 16 May, 2018. URL: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/desalination-plant-victoria-australia-project-financed-structure>
236. Official website of The Victorian Desalination Project. Accessed 16 May, 2018. URL: <http://www.aquasure.com.au/history>
237. Official website of Department of of Environment, Land, Water and Planning of Victoria. Accessed 16 May, 2018. IR&EA Report. P.10 URL: http://www.depi.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0010/188983/Final-

Quarterly-Report-to-the-Minister-for-Environment-and-Climate-Change-July-September-Q3-2012.PDF

238. UNWTO. Global Report on Public-Private Partnerships: Tourism Development Affiliate Members Report. Volume eleven. Accessed 15 November, 2016. URL: http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/global_report_public_private_partnerships_v8.pdf, p.42-43.
239. Official website of National Stand EntwicklungsPolitik. Accessed 15 November, 2016. URL: http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/SharedDocs/Projekte/NSPProjekte/Innovative_Stadt/Region_Heide_Gruene_Energie.html
240. Official website of European Investment Bank. Accessed 16 November, 2016. European PPP Report 2009 P.257-260 URL: <http://www.eib.org/epec/resources/dla-european-ppp-report-2009.pdf>.
241. Eoin Reeves. Public-Private Partnerships in Ireland: A Review of the Experience. 2013. Accessed 22 October, 2016. URL: https://www.nerinstitute.net/download/pdf/reeves_neri_2013_ppp.pdf
242. Official website of European Investment Bank. Accessed 16 November, 2016. European PPP Report 2009 P.221-223 URL: <http://www.eib.org/epec/resources/dla-european-ppp-report-2009.pdf>.
243. Official website of The Canadian Council for Public-Private Partnerships. Accessed 18 November, 2016. URL: <http://projects.pppcouncil.ca/ccppp/src/public/search-project>
244. Sustainable urban development in the People's Republic of China. Municipal solid waste treatment: Case study of Public-Private Partnerships (PPPs) in Wenzhou.// Urban Innovations and Best Practices. November 2010. Accessed 23 November, 2016. URL: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/urbandev-prc-nov2010-waste.pdf>.
245. Official South African government online site. Accessed 23 November,

2016. URL: <http://www.ppp.gov.za/Pages/projectlist.aspx>
246. Municipal service delivery and PPP guidelines. National Treasury and Department of Provincial and Local Government. P. 443-471. Accessed 23 November, 2016. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cpsi/unpan034159.pdf>
247. Water technology. Project Omega Wastewater Treatment. Accessed 16 May, 2018. URL: <https://www.water-technology.net/projects/project-omega/>