

УДК 349.6

DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.017

Законодательство о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды

Бабич Арсений Андреевич

Магистр юриспруденции,
главный юрисконсульт ПАО «Газпром»,
196128, Российская Федерация, Санкт-Петербург, ул. Варшавская, 3/2;
e-mail: arseny-babich@yandex.ru

Аннотация

В статье проведено ретроспективное и сравнительное исследование законодательства Российской Федерации и ее субъектов, регулирующее использование механизма государственно-частного партнерства в экологической сфере. Особое внимание уделено анализу тех объектов государственно-частного партнерства, которые непосредственно направлены на охрану окружающей среды. В результате проведенного анализа автор приходит к выводу о том, что специальное правовое регулирование такого партнерства в сфере охраны окружающей среды отсутствует. Кроме того, количество экологических объектов, реализация которых возможна на основе государственно-частного партнерства, в федеральном законодательстве существенно сокращено в сравнении с тем региональным правовым регулированием, которое было до введения в действие Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Для цитирования в научных исследованиях

Бабич А.А. Законодательство о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 10А. С. 147-158. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.017

Ключевые слова

Охрана окружающей среды, негативное воздействие на окружающую среду, государственно-частное партнерство, объекты государственно-частного партнерства, соглашение государственно-частного партнерства.

Введение

В теории права, которая нашла свое выражение в российском законодательстве, для публичных субъектов действует следующая 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 (далее – ГЧП), 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 реализации экологических ГЧП-проектов.

Основная часть

Партнерство между публичным и частным субъектом в Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды впервые стало возможно в 2005 г., когда был принят Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ. Между тем это могло быть и ранее, поскольку в 1994 г. Совет Государственной Думы отправил в официальную рассылку текст подготовленных проектов федеральных законов «О концессионных договорах» и «О соглашениях о разделе продукции» [Леонтьев, www], однако был принят только последний. Закон о концессионных договорах, соответственно, принят не был.

На протяжении почти десяти лет Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ 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 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ являлось следующим после принятия Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ этапом развития ГЧП в целом. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ расширил сферу возможного сотрудничества публичных и частных партнеров по сравнению с Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ. 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 др.

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 объектов, направленных на решение задач в области охраной окружающей среды.

В соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ, 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 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 деятельности.

Исходя из указанного определения, следует отметить, что Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ содержит лишь одну модель партнерства частного и публичного субъектов, а именно ВТО («Built – Transfer – Operate»), т. е. «строительство – передача – эксплуатация», в то время как в мировой практике моделей ГЧП больше. Это обстоятельство, наряду с недостаточной гибкостью и диспозитивностью условий концессионных соглашений (в том числе в связи с обязательностью примерных концессионных соглашений, 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 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ [Попондопуло, Шевелева, 2015].

Кроме того, с точки зрения использования Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ в целях охраны окружающей среды следует также отметить ограниченность применения модели ВТО, 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.

Параллельно с 2006 г. начало развиваться региональное законодательство о ГЧП. 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 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» занимает верхние строчки рейтинга по уровню развития ГЧП в регионах Российской Федерации. Так, по итогам 2015-2016 гг. Санкт-Петербург, по данным Центра развития ГЧП, занимает второе место [Исследование..., 2016, 22]. Некоторые исследователи связывают развитие ГЧП в России именно с принятием указанного регионального закона [Государственно-частное партнерство..., 2016, 7, 11].

В последующие годы в большинстве субъектов Российской Федерации были приняты свои законы, регулирующие отношения ГЧП. Вместе с тем положения некоторых региональных законов носили зачастую декларативный характер и относили к ГЧП различные виды отношений, которые к последнему не относятся. Так, Закон Саратовской области от 28 апреля 2010 г. № 62-ЗСО «Об участии Саратовской области в государственно-частном партнерстве» относил к институту ГЧП арендные и лизинговые отношения, а Закон Ставропольского края от 12 октября 2009 г. № 67-кз «О государственно-частном партнерстве в Ставропольском крае» и Закон Чувашской Республики от 20 декабря 2010 г. № 71 «Об участии Чувашской Республики в проектах государственно-частного партнерства» – поставку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Очевидно, что ни аренда, ни лизинг, ни поставка товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд не отвечают признакам ГЧП,

которые выработаны в мировой и российской практике.

Несмотря на указанные особенности регионального нормотворчества, практически во всех субъектах Российской Федерации законодательство предусматривало ГЧП, направленное на охрану окружающей среды. В отношении регионального законодательства, которое действовало до принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ, на основании проведенного автором исследования регионального законодательства¹ можно отметить следующее.

- 1) В 13 субъектах Российской Федерации (15% от общего числа субъектов РФ) отсутствовало собственное специальное правовое регулирование ГЧП. Вместе с тем отсутствие такого регулирования не означало, что в соответствующих субъектах не было ГЧП. Его участники строили свои отношения на основании существующих в законодательстве правовых конструкций (например, используя механизмы Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ). В частности, в 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 ГЧП, в основном дублировали объекты, указанные в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ: объекты, связанные с водоотведением, очисткой сточных вод, переработкой и утилизацией (захоронением) бытовых отходов; объекты для организации отдыха граждан и туризма. Так, в законодательстве 51 субъекта Российской Федерации были закреплены аналогичные объекты в области охраны окружающей среды, как и в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ².
- 3) В законодательстве 16 субъектов Российской Федерации отсутствовал определенный перечень объектов ГЧП.
- 4) Законодательство 24 субъектов Российской Федерации содержало открытый перечень объектов ГЧП. 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, можно было реализовать и иные проекты в области охраны окружающей среды.
- 5) Законодатели только 17 субъектов Российской Федерации определили, что одним из приоритетных направлений ГЧП является охрана окружающей среды и в своих законах, помимо объектов, указанных в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ, 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 ГЧП, которое осуществлялось в целях создания, реконструкции, модернизации и (или) эксплуатации объектов общественной инфраструктуры, входящих в состав имущества объектов управления природными ресурсами и их использования³. Также объекты управления природными ресурсами и их использования были включены в

1 Автором проанализировано законодательство 85 субъектов Российской Федерации, действовавшее до принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ.

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

3 См. Закон Калининградской области от 30 декабря 2010 г. № 536 «Об участии Калининградской области в проектах государственно-частного партнерства».

законодательство еще 11 субъектов Российской Федерации. В Краснодарском крае были также включены объекты охраны окружающей среды и их использования⁴, а в законодательстве Республики Саха (Якутия) – объекты обеспечения охраны окружающей среды, экологической безопасности и их использования⁵.

Объекты лесной инфраструктуры были обнаружены в законодательстве Владимирской области⁶, Пермского края⁷ и Оренбургской области⁸. Законодательство последнего субъекта Российской Федерации является одним из самых наполненных в части указания объектов ГЧП. 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 ГЧП 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 энергетики⁹.

И, наконец, следует выделить законодательство Ленинградской области, где среди объектов ГЧП были выделены, помимо прочих, объекты, имеющие природоохранное значение, объекты защиты, профилактики и охраны окружающей среды¹⁰.

Как видно из результатов проведенного анализа регионального законодательства, действовавшего до принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ, многие субъекты Российской Федерации, осуществляя правовое регулирование ГЧП, включали охрану окружающей среды в число тех сфер, в которых возможно применение механизмов ГЧП. Число объектов в указанной сфере, где возможно было применение этого механизма, было больше того, который закреплен в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ. Примечательно, что в некоторых субъектах Российской Федерации нормативно определялись сферы развития ГЧП в области охраны окружающей среды. Например, в Постановлении Губернатора Владимирской области от 30 июня 2008 г. № 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 ресурсов.

Вместе с тем отсутствие единообразного правового регулирования ГЧП в региональном нормотворчестве, а также особый интерес Российской Федерации к этому механизму привлечения инвестиций в экономику страны послужили толчком для разработки и принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ, федерального акта, который

4 См. Закон Краснодарского края от 9 июня 2010 г. № 1989-КЗ «О государственной политике Краснодарского края в сфере государственно-частного партнерства».

5 См. Закон Республики Саха (Якутия) от 2 апреля 2014 г. 1293-3 № 141-V «Об участии Республики Саха (Якутия) в инфраструктурных проектах государственно-частного партнерства».

6 См. Закон Владимирской области от 9 февраля 2012 г. № 1-ОЗ «О государственно-частном партнерстве во Владимирской области».

7 См. Закон Пермского края от 1 апреля 2015 г. № 457-ПК «Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае».

8 См. Закон Оренбургской области от 24 августа 2012 г. № 1041/308-V-ОЗ «Об участии Оренбургской области в государственно-частном партнерстве».

9 См. Закон Омской области от 25 декабря 2014 г. № 1698-ОЗ.

10 См. Областной закон Ленинградской области от 14.10.2011 № 78-оз.

систематизировал и унифицировал существовавшее до его принятия региональное и местное регулирование ГЧП.

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ определил основные понятия и принципы, субъектный состав, объекты и модели (формы) партнерства, а также регламентировал процедурные вопросы, связанные с реализацией проектов ГЧП. Однако он не вобрал 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, ст. 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ содержит перечень объектов соглашения о ГЧП. Этот перечень является закрытым, в нем предусмотрено 18 возможных объектов. К объектам в области охраны окружающей среды можно отнести следующие:

- объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии (в части возобновляемых источников энергии). Как можно заметить, законодатель специально не делал акцент на том, что такие объекты должны и (или) могут функционировать на основе возобновляемых источников энергии. Вместе с тем в ст. 3 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ содержится 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 хозяйства. В указанном определении не содержится каких-либо изъятий в отношении использования в качестве исходного «материала» возобновляемых источников энергии. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в рамках Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ возможна реализация проектов в части объектов по производству, передаче и распределению электрической энергии, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии;
- объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма (в части развития экотуризма);
- объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов. Состояние окружающей среды на территории Российской Федерации оценивается государством как неблагоприятное, и проблема обращения с отходами, наряду с другими, 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 15 000 санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300 000-400 000 гектаров (см. Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176). В комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными отходами отмечается, что такое образование количества твердых коммунальных отходов (60 млн тонн) в пересчете на одного 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 на 2013 г. в России

функционировало 243 комплекса по утилизации отходов, 53 комплекса по сортировке отходов, около 40 мусоросжигающих заводов (см. Приказ Минприроды России от 14 августа 2013 г. № 298). Таким образом, использование механизма ГЧП 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;

- 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, помимо прочего, обеспечивает благоприятную окружающую среду и в ее проведении заинтересованы как отдельные лица, так и общество, государство в целом [Габов, Путило, 2015]. 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 объекты [Пышьева, 2015]. 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 ГЧП в области охраны окружающей среды;
- объекты производства сельскохозяйственной продукции (в части объектов для осуществления аквакультуры (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 местообитаний (например, осуществления строительства на акватории водного объекта). Исходя из указанных особенностей и факторов был принят Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ, который направлен на регулирование отношений, возникающих в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ, под сохранением водных биоресурсов понимается поддержание водных биоресурсов или их 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, т. е. в сельской местности; в-третьих, воспроизводство направлено на поддержание биоразнообразия. Деятельность, связанная с воспроизводством водных биоресурсов, как отмечают некоторые исследователи, обладает огромным потенциалом в связи с наличием в России значительного водного фонда [Габов, 2014]. В Стратегии развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Минсельхозом России 10 сентября 2007 г., 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 вылова. 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 ГЧП. Следует отметить, что в указанной Стратегии развития аквакультуры в качестве одной из важнейших мер общегосударственного стимулирования развития отечественной аквакультуры рассматривается ГЧП. 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 молоди и оказывает консультационные услуги, а частный бизнес осуществляет вылов с последующим производством и реализацией широкого ассортимента рыбной продукции. Однако на данном уровне развития правового регулирования ГЧП вряд ли такие формы сотрудничества могут реализоваться, поскольку основными формами современного ГЧП являются строительство, реконструкция или эксплуатация объектов. В связи с этим сотрудничество может быть, например, в сфере строительства объектов воспроизводства водных биоресурсов, их эксплуатации и т. д. Кроме того, Правительство РФ 29 декабря 2017 г. утвердило критерии отнесения производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения объектов сельскохозяйственной продукции к объектам соглашений о ГЧП, в которых выделяются объекты производства в аквакультуре (см. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2017 г. № 1686). Принимая во внимание изложенное выше, можно сделать вывод о том, что объекты производства сельскохозяйственной продукции (в части объектов для осуществления аквакультуры (рыбоводства)) могут быть признаны объектами ГЧП в области охраны окружающей среды.

Заключение

Реализация рассмотренных объектов ГЧП осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ, 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 ГЧП в области охраны окружающей среды. По нашему мнению, это является недостатком, поскольку для правоприменителя наличие корреспондирующих норм в отраслевом законодательстве является более эффективным с точки зрения юридической техники. Включение таких норм позволит правоприменителю без глубокого анализа действующего законодательства использовать механизм ГЧП для решения проблем в сфере охраны окружающей среды, поскольку отраслевое законодательство будет содержать отсылочную норму.

В целом можно сделать вывод о том, что унификация федерального и регионального законодательства о ГЧП, которая была осуществлена с принятием Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ, имеет свои достоинства, однако она существенно сократила возможные направления использования этого института в сфере охраны окружающей среды, что, по нашему мнению, можно отнести к одному из недостатков данного закона.

Следует констатировать, что субъекты Российской Федерации не могут восполнить этот пробел, поскольку им не предоставлено право принятия на региональном уровне законов, которые могли бы расширить перечень объектов ГЧП. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ исходит из того, что нормы права, содержащиеся в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, должны ему соответствовать (п. 1 ст. 2). Следовательно, на региональном или муниципальном уровне дополнить перечень объектов нельзя. Соглашение о ГЧП отнесено законодателем к гражданско-правовому договору. Одним из условий такого соглашения, согласно подп. 3 п. 2 ст. 12 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ, являются сведения об объекте соглашения. При этом перечень объектов определен данным законом и является закрытым. Поскольку, в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ, 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.

Библиография

1. Габов А.В. (ред.) Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2014. 240 с.
2. Габов А.В., Путило Н.В. (отв. ред.) Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей. М.: Инфра-М, 2015. 272 с.
3. Государственно-частное партнерство. Комментарии к Федеральному закону о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации. М.: Гелиос АРВ, 2016. 495 с.
4. Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015-2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП». М., 2016. 36 с.
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
6. Леонтьев С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (постатейный). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=17526#027244969006602004>
7. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 01.07.2015: одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 08.07.2015. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/
8. О концессионных соглашениях: федер. закон Рос. Федерации от 21.07.2005 № 115-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 06.07.2005: одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 13.07.2005. URL:

- http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/
9. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: федер. закон Рос. Федерации от 20.12.2004 № 166-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 26.11.2004; одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 08.12.2004. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50799/
 10. О соглашениях о разделе продукции: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.1995 № 225-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 06.12.1995; одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 19.12.1995. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8816/
 11. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215668/
 12. Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации: приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_151066/
 13. 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 от 29.12.2017 № 1686. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_287123/
 14. Об электроэнергетике: федер. закон Рос. Федерации от 26.03.2003 № 35-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21.02.2003; одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 12.03.2003. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41502/
 15. Попондопуло В.Ф., Шевелева Н.А. (ред.) Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты. М.: Инфотропик Медиа, 2015. 528 с.
 16. Пышьева Е.С. Понятие и правовое значение мелиорации в системе мер по охране земель // Экологическое право. 2015. № 4. С. 16-20.

Legislation on public-private partnerships in the field of environmental protection

Arsenii A. Babich

Master of Law,
Chief Legal Counsel at the PJSC “Gazprom”,
196128, 3/2 Varshavskaya st., St. Petersburg, Russian Federation;
e-mail: arseny-babich@yandex.ru

Abstract

The article aims to conduct a retrospective and comparative study of the legislation of the Russian Federation and that of its constituent entities, regulating the use of the mechanism of public-private partnerships in the environmental sphere. It deals with such regulatory acts as Federal Law of the Russian Federation No. 224-FZ of July 13, 2015 “On public-private partnerships, municipal-private partnerships in the Russian Federation and amending certain legislative acts of the Russian Federation”, Federal Law of the Russian Federation No. 115-FZ of July 21, 2005 “On concession agreements”, Federal Law of the Russian Federation No. 166-FZ of December 20, 2004 “On fisheries and conservation of aquatic biological resources”, Federal Law of the Russian Federation No. 225-FZ of December 30, 1995 “On production sharing agreements”. The article pays special attention to the analysis of those public-private partnerships that are directly aimed at protecting the environment. Taking into account the results of the analysis, the author of the article points out that there is no special legal regulation of such partnerships in the field of environmental protection. In addition to this, the number of environmental objects, the implementation of which is possible on

Arsenii A. Babich

the basis of public-private partnerships, in federal legislation is significantly reduced in comparison with the regional legal regulation that was before the enactment of Federal Law No. 224-FZ of July 13, 2015.

For citation

Babich A.A. (2019) Zakonodatel'stvo o gosudarstvenno-chastnom partnerstve v oblasti okhrany okruzhayushchei sredy [Legislation on public-private partnerships in the field of environmental protection]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (10A), pp. 147-158. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.017

Keywords

Environmental protection, negative impact on the environment, public-private partnership, objects of public-private partnership, public-private partnership agreement.

References

1. Gabov A.V. (ed.) (2014) Postateinyi nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu "Ob akvakul'ture (rybovodstve) i o vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii" [An article-by-article scientific and practical commentary on the Federal Law "On aquaculture (fish farming) and on amending certain legislative acts of the Russian Federation"]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
2. Gabov A.V., Putilo N.V. (eds.) (2015) Pravo i sotsial'noe razvitiye: novaya gumanisticheskaya ierarkhiya tsennostei [Law and social development: a new humanistic hierarchy of values]. Moscow: Infra-M Publ.
3. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. Kommentarii k Federal'nomu zakonu o gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiiskoi Federatsii [Public-private partnerships. Comments on the Federal Law on public-private partnerships, municipal-private partnerships in the Russian Federation] (2016). Moscow: Gelios ARV Publ.
4. Issledovanie "Razvitiye gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii v 2015-2016 godakh. Reiting regionov po urovnyu razvitiya GChP" [The research "The development of public-private partnerships in Russia in 2015-2016. The rating of the regions by the level of PPP development"] (2016). Moscow.
5. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 02/10/19].
6. Leont'ev S.E. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 21 iyulya 2005 g. № 115-FZ "O kontsessionnykh soglasheniyakh" (postateinyi) [A commentary on Federal Law No. 115-FZ of July 21, 2005 "On concession agreements" (article-by-article)]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=17526#027244969006602004> [Accessed 02/10/19].
7. O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiiskoi Federatsii i vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 13.07.2015 № 224-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 01.07.2015: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 08.07.2015 [On public-private partnerships, municipal-private partnerships in the Russian Federation and amending certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 224-FZ of July 13, 2015]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ [Accessed 02/10/19].
8. O kontsessionnykh soglasheniyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 21.07.2005 № 115-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 06.07.2005: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 13.07.2005 [On concession agreements: Federal Law of the Russian Federation No. 115-FZ of July 21, 2005]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ [Accessed 02/10/19].
9. O rybolovstve i sokhranении vodnykh biologicheskikh resursov: feder. zakon Ros. Federatsii ot 20.12.2004 № 166-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.11.2004: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 08.12.2004 [On fisheries and conservation of aquatic biological resources: Federal Law of the Russian Federation No. 166-FZ of December 20, 2004]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50799/ [Accessed 02/10/19].
10. O soglasheniyakh o razdele produktsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.1995 № 225-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 06.12.1995: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 19.12.1995 [On

- production sharing agreements: Federal Law of the Russian Federation No. 225-FZ of December 30, 1995]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8816/ [Accessed 02/10/19].
11. O Strategii ekologicheskoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda: ukaz Prezidenta RF ot 19.04.2017 № 176 [On the Strategy on the ecological safety of the Russian Federation for the period until 2025: Decree of the President of the Russian Federation No. 176 of April 19, 2017]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215668/ [Accessed 02/10/19].
 12. Ob elektroenergetike: feder. zakon Ros. Federatsii ot 26.03.2003 № 35-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 21.02.2003: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 12.03.2003 [On electrical power engineering: Federal Law of the Russian Federation No. 35-FZ of March 26, 2003]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41502/ [Accessed 02/10/19].
 13. Ob utverzhdenii kompleksnoi strategii obrashcheniya s tverdymi kommunal'nymi (bytovymi) otkhodami v Rossiiskoi Federatsii: prikaz Minprirody Rossii ot 14.08.2013 № 298 [On approving the complex strategy on the management of municipal (household) solid waste in the Russian Federation: Order of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation No. 298 of August 14, 2013]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_151066/ [Accessed 02/10/19].
 14. Ob utverzhdenii kriteriev otneseniya ob"ektov proizvodstva, pervichnoi i (ili) posleduyushchei (promyshlennoi) pererabotki, khraneniya sel'skokhozyaistvennoi produktsii k ob"ektam kontsessionnogo soglasheniya, soglasheniya o gosudarstvenno-chastnom partnerstve libo munitsipal'no-chastnom partnerstve: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29.12.2017 № 1686 [On approving the criteria for attributing objects of production, primary and (or) subsequent (industrial) processing, storage of agricultural products to objects of concession agreements, agreements on public-private partnerships or municipal-private partnerships: Decree of the Russian Government No. 1686 of December 29, 2017]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_287123/ [Accessed 02/10/19].
 15. Popondopulo V.F., Sheveleva N.A. (eds.) (2015) *Publichno-chastnoe partnerstvo v Rossii i zarubezhnykh stranakh: pravovye aspekty* [Public-private partnerships in Russia and foreign countries: legal aspects]. Moscow: Infotropik Media Publ.
 16. Pysh'eva E.S. (2015) *Ponyatie i pravovoe znachenie melioratsii v sisteme mer po okhrane zemel'* [The concept and legal significance of land reclamation in the system of land protection measures]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 4, pp. 16-20.