

УДК 349.6

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ
ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ¹****М.П. КУРИЛОВИЧ***(Белорусский государственный университет,
ГНУ «Институт экономики НАН Беларуси», Минск)*

В статье на основе изучения основных начал государственно-частного партнерства и принципов охраны окружающей среды обосновываются перспективы введения государственно-частного партнерства в эколого-правовой механизм и определяется его место среди иных правовых средств природоохранной деятельности. Указывается на неэффективность одностороннего подхода к обеспечению благоприятной окружающей среды. Поднимается вопрос о социальной ответственности бизнеса перед обществом, предлагается решение экологических проблем, в том числе нехватки природных ресурсов путем сотрудничества государства с субъектами, осуществляющими экономическую деятельность, обосновывается объективная необходимость государственно-частного партнерства для достижения устойчивого развития.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, взаимодействие партнеров, охрана окружающей среды, экологическое законодательство.*

Введение. Особенности экологических отношений как предмета права проявляются, в первую очередь в двойственном и даже противоречивом взаимодействии общества с окружающей средой, нуждающемся, с одной стороны, в благоприятной окружающей среде, а с другой – в развитии экономики на основе использования природных ресурсов. В таких условиях задачей государства становится проведение сбалансированной экологической политики для обеспечения сохранности окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и их воспроизводства, в том числе и в целях стимулирования социальной ответственности бизнеса. Однако дороговизна экологических мероприятий породила необходимость поиска государством дополнительных источников финансирования природоохранной деятельности, что обоснованно осуществлять с привлечением субъектов экономики, поскольку это позволяет вовлечь дополнительные денежные средства и получить доступ к технологиям и инновациям.

Показателем, позволяющим продемонстрировать связь природоохранной деятельности с финансовыми затратами на нее, и в конечном итоге состоянием окружающей среды, является рейтинг экологической эффективности, рассчитываемый по методике Центра экологической политики и права при Йельском университете, в котором Республика Беларусь упала к 2018 году с 32 места (в 2014 году) на 44. Отмечается, что за это время снизились показатели состояния окружающей среды и жизнеспособности экологической системы [1]. Вместе с тем, на фоне активного улучшения показателей в период с 2005 (73 место) по 2014 (32 место) год, картина не самая плохая. Поскольку рейтинг обновляется в среднем один раз в два года, то данные можно считать актуальными и на настоящий момент.

Стремление государства к эффективной экологической политике ведет к привлечению в природоохранную сферу средств тех субъектов права, чья хозяйственная деятельность в наибольшей степени оказывает воздействие на окружающую среду. Для чего, наряду со сложившимися экономико-правовыми средствами, такими, например, как экологическое страхование, целесообразно привлекать инструменты, которые проявили себя в иных областях экономических отношений, но не применяются пока для охраны окружающей среды. Этим целям служит, например, механизм сотрудничества – государственно-частное партнерство (далее – ГЧП), который получил свое нормативное закрепление в Республике Беларусь относительно недавно. В этом контексте особую актуальность приобретают идея устойчивого развития и ее продолжение в виде концепта «зеленой» экономики как инновационного подхода в аспекте охраны природы.

Данное исследование позволяет определить перспективы сотрудничества государства с частным сектором с наиболее эффективным результатом для природоохранной сферы.

Отметим, что исследованиями ГЧП в экономическом аспекте занимаются М.С. Айрапетян [2], М.И. Васильева [3], В.Ф. Попондопуло [4]. К изучению проблем ГЧП в экологической сфере с позиции правовой науки прибегали В.М. Ермоленко [5], М.В. Краснова [6], Т.И. Макарова [7] и другие специалисты, при этом комплексных исследований, позволяющих говорить о возможностях применения ГЧП как средства охраны окружающей среды не проводилось.

¹ – Данная статья подготовлена при финансовой поддержке Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований.

Основная часть. Для определения возможностей применения ГЧП в качестве экономико-правового инструмента природоохранной деятельности полагаем необходимым проанализировать основополагающие начала экологического права и вытекающие из них общие признаки природоохранных мер. Анализ национального законодательства об охране окружающей среды, закрепленных в нем принципов охраны окружающей среды, позволяет сделать вывод, что главной целью государства в экологической сфере является обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду, в том числе путем запрета на ведение экологически вредной хозяйственной деятельности. Важное значение приобретают принципы права, которые в общетеоретическом плане представляют собой руководящие начала, идеи, характеризующие сущность права. Принцип охраны окружающей среды, как и принцип устойчивого развития, берет свое начало из общепризнанных международных принципов, провозглашенных в документах международных конференций. Государства, в свою очередь, строят свое законодательство на их основе. Законодательство Республики Беларусь об охране окружающей среды не является исключением.

Одним из важных направлений государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды является обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду и возмещение вреда, причиненного нарушением этого права. Кроме того, среди направлений государственной политики закреплено «рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов; совершенствование системы охраны окружающей среды и природопользования» и др. [8, ст. 7]. При этом, Закон Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» (далее – Закон о ГЧП) ставит следующие задачи такого партнерства: «концентрация материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических и иных ресурсов, обеспечение баланса интересов и рисков, привлечение средств из внебюджетных источников для реализации проектов, планов и программ по развитию объектов инфраструктуры» [9, ст. 2]. Основными задачами ГЧП также признаются: создание условий для обеспечения устойчивого социально-экономического развития и национальной безопасности Республики Беларусь; повышение уровня жизни населения; повышение эффективности использования имущества, в том числе земельных участков, находящихся в государственной собственности, и технического уровня производства; развитие инновационной деятельности, наукоемких производств; объектов инфраструктуры, совершенствование технологических процессов; эффективное использование бюджетных средств и др. [9, ст. 2]. Таким образом, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности не названы в качестве непосредственной задачи сотрудничества государства и субъектов, осуществляющих экономическую деятельность на началах партнерства. Тем не менее, среди основных начал, на которых основывается такого рода сотрудничество, наряду с принципами социальной направленности и приоритета общественных интересов, обеспечения добросовестной конкуренции, баланса интересов и рисков между партнерами; равноправия партнеров; свободы договора, имеет место и принцип охраны окружающей среды. В свою очередь, анализ закрепленных в Законе о ГЧП принципов [9, ст. 3], позволяет сделать вывод, что ГЧП ориентировано на реализацию общественных интересов, заинтересовано в открытости и безопасности проектов партнерства.

Анализ международных актов также свидетельствует о перспективности сотрудничества государств с бизнесом. Так, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 70/1 от 25 сентября 2015 года называет партнерство среди наиболее важных направлений необходимых для преобразования планеты в интересах человечества [12]. Кроме того, данный международный документ в п. 17.16 признает, что социально-экономическое развитие зависит от рационального использования природных ресурсов; закрепляет в качестве системного аспекта партнерство с участием многих заинтересованных сторон, указывая на то, что «... они мобилизуют и распространяют знания, опыт, технологии и финансовые ресурсы, с тем чтобы поддерживать достижение целей в области устойчивого развития во всех странах». Резолюция № 70/1 призывает стимулировать и поощрять эффективное партнерство между государственным и частным секторами, а также между организациями гражданского общества (п. 17.17). Как видно, привлечение инвестиций путем ГЧП представляется мерой, обусловленной современными потребностями общества и происходящими в нем процессами, имеющей, в том числе эколого-значимый характер. На основании чего можно говорить о необходимости отнесения охраны окружающей среды к самостоятельной сфере осуществления ГЧП.

Для уяснения места, которое занимает партнерство в области охраны окружающей среды в экологических отношениях в Республике Беларусь, обратимся к некоторым основополагающим документам, регламентирующим исследуемую область. Так, НСУР-2030 г. к одним из приоритетных направлений обеспечения экологической устойчивости относит улучшение правовых, организационно-экономических и информационных условий формирования ответственного и ресурсосберегающего потребления товаров, экологически безопасного их производства и повышения устойчивости окружающей среды [13, с. 64]. В перспективе «основой устойчивого развития станет экономика, базирующаяся на инновациях и эффективном использовании национальных ресурсов ... и максимальном использовании частной инициативы» [14]. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь [15, п. 16] (далее – Концепция) среди основных национальных интересов в экологической сфере называет устойчивое природно-ресурсное обеспечение социально-экономического развития страны; рациональное использование природно-ресурсного потенциала.

Принимая во внимание, что деятельность субъектов хозяйствования может угрожать национальной безопасности, государство проявляет заинтересованность в обеспечении сохранности окружающей среды на национальном уровне, чему зачастую способствует привлечение денежных средств и технологий бизнеса. Надо учитывать, что инвестор оценивает не только состояние экономики, но и политические, социальные и иные условия в стране, в силу их взаимосвязанности [16]. В то же время Концепция в п. 36 одним из внутренних источников угроз национальной безопасности называет недостаточное развитие правовых и экономических механизмов обеспечения экологической безопасности, систем учета природных ресурсов, качества окружающей среды. Согласно Закону Республики Беларусь «О республиканском бюджете» на 2020 год [17, прил. 3] в целом на охрану окружающей среды выделено 100 765 559 руб., на транспорт при этом данная сумма составляет 164 445 114 руб. (в 2019 г. – 93 032 924 руб. и 90 843 981 руб. соответственно [18]). Как видим, наблюдается тенденция к повышению количества выделяемых денежных средств. Однако согласно Государственной Программе «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов» для финансирования запланированных в ней мероприятий за счет средств республиканского бюджета, местных бюджетов, собственных средств организаций, средств международной технической помощи потребуется 569 367 218,21 руб. [19]. Если разделить указанную сумму на 5 лет (на которые рассчитана программа), то видим, что основным источником финансирования является государственный бюджет. При таком раскладе социальная ответственность бизнеса за состояние окружающей среды в Республике Беларусь составляет не более 10%. В силу проведенного анализа обособанным видится закрепление ГЧП в качестве самостоятельного направления государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды. При этом возможность применения ГЧП в области охраны окружающей среды при реализации проекта должна решаться на этапе его планирования, а осуществляться на этапе ведения хозяйственной деятельности.

Представляется, что такого рода сотрудничество – один из перспективных институционально-правовых механизмов, применение которого может быть напрямую связано с природоохранной деятельностью, а само понятие такого взаимодействия вытекает из определения охраны окружающей среды.

Заключение. Рекомендации документов международных конференций по переходу к «зеленой» экономике, в том числе к циркулярной ее разновидности, и усилия, предпринимаемые в этой области Республикой Беларусь, ведут к планомерным изменениям общественных отношений в системе «человек – природа». При этом мы видим, что «экологичная» экономическая модель затратна. Решением этой проблемы видится грамотное и эффективное сотрудничество государства с субъектами, осуществляющими экономическую деятельность, в первую очередь теми, которые воздействуют на природную среду в процессе хозяйственной деятельности.

Содержание законов Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» и «Об охране окружающей среды» позволяет сделать вывод о возможности использования государственно-частного партнерства как инструмента природоохранной деятельности для целей обеспечения экологической политики. Предлагается рассматривать всю экологическую сферу – охрану окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, рациональное использование природных ресурсов, восстановление природных ресурсов – в качестве самостоятельного направления приложения возможностей государственно-частного партнерства. Направленность такого рода природоохранного средства на одновременное обеспечение интересов государства и бизнеса, а значит социальных и экономических потребностей позволяет определить: 1) охрану окружающей среды (природоохранную деятельность) как сферу осуществления государственно-частного партнерства в статье 5 Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве»; 2) партнерство государства с субъектами, осуществляющими экономическую деятельность в области охраны окружающей среды (государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды) как направление государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды в статье 7 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды».

ЛИТЕРАТУРА

1. EPI Report [Electronic resource] // Environmental Performance Index. – 2018. – Режим доступа: <https://epi.envirocenter.yale.edu/2018/report/category/hlt>. – Дата доступа: 03.01.2020.
2. Айрапетян, М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] / М. С. Айрапетян. – Режим доступа: <http://www.ppp-russia.ru/analitica/item-1.html>. – Дата доступа: 02.01.2020.
3. Васильева, М.И. Публичные интересы в экологическом праве: Теория и практика правового регулирования / М. И. Васильева. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – 424 с.
4. Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы [Электронный ресурс] / В.Ф. Попондопуло. – Режим доступа: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=4035>. – Дата доступа: 26.02.2020.
5. Ермоленко, В.М. Про принцип пріоритетності громадських інтересів при здійсненні державно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних та екологічних відносин / В.М. Ермоленко // Актуальні правові проблеми публічно-частного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 22 лист. 2013 р. – Київ : Прінт Сервіс, 2013. – С. 35–37.

6. Краснова, М.В. Эколого-правовые засады публично-приватного партнерства в Украине / М.В. Краснова // Актуальні правові проблеми публічно-частного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 22 лист. 2013 р. – Київ. : Прінт Сервіс, 2013. – С. 25–30.
7. Макарова, Т.И. Публично-частное партнерство в системе правового механизма охраны окружающей среды / Т.И. Макарова // Актуальні правові проблеми публічно-частного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 22 лист. 2013 р. – Київ. : Прінт Сервіс, 2013. – С. 30–34.
8. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., №1982-ХІІ, в ред. Закона от 17.07.2002 № 126-3 // ЭТАЛОН-Беларусь / Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
9. О государственном-частном партнерстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2015г., № 345-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2018 г. // ЭТАЛОН-Беларусь / Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
10. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. – 62 с.
11. Декларация по проблемам окружающей человека среды [Электронный ресурс] : Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, 1972 г., Стокгольм. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declaratenv.shtml. – Дата доступа: 14.04.2020.
12. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года [Электронный ресурс] / Одобрена Резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации объединенных наций № 70/1, 25 сентября 2015 года // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: https://unctad.org/meetings/en/Sessional-Documents/ares70d1_ru.pdf. – Дата доступа: 25.02.2020.
13. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. : одобр. на заседании Президиума Сов. Мин-в Респ. Беларусь от 10 февр. 2015 г. // Экономический бюллетень НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь. – 2015. – № 4. – С. 2–99.
14. Концепция Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2035 года [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 04.02.2020.
15. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Республики Беларусь, 9 ноября 2010 г. № 575 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 04.01.2020.
16. Оценка эффективности проектов государственно-частного партнерства по сравнению с иными формами реализации инфраструктурных проектов в странах-участницах ЕАЭС [Электронный ресурс] // Аналитическое исследование. – 2018. – Режим доступа: investinbelarus.by/upload. – Дата доступа: 03.04.2020.
17. О республиканском бюджете на 2020 год [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 16 дек. 2019 г., № 269-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
18. О республиканском бюджете на 2019 год [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2018 г. № 160-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
19. Об утверждении Государственной программы «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов» на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] : Постановление Сов. Мин-в Респ. Беларусь, 17 марта 2016 г., № 205 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Поступила 29.05.2020

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE LEGAL MECHANISM OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

M. KURYLOVICH

The article determines the place of public-private partnership in the legal mechanism of environmental protection, explores the principles of environmental protection and public-private partnership, raises the issue of social responsibility of business. The author proposes a solution to environmental problems, as well as a lack of natural resources through state cooperation with business, substantiates the objective need for this mechanism to achieve sustainable development.

Keywords: public-privet partnership, interaction of partners, environmental protection, environmental legislation.