

# Реализация задач экологической политики в рамках государственно-частного партнерства как фактор устойчивого развития России



**Баев В.Г.**,  
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой  
трудового и предпринимательского права Юридического института  
Тамбовского государственного технического университета  
E-mail: vgbaev@gmail.com

**Калинина И.А.**,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
гражданского права и процесса Юридического института  
Тамбовского государственного технического университета  
E-mail: ia-kalinina@mail.ru

**Аннотация.** Целью статьи явилось исследование возможностей государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) в реализации экологической политики Российской Федерации, проводимой в рамках утвержденной Концепции устойчивого развития. Авторы считают, что российское государство, обеспечивая развитие российской экономики, одновременно должно разрешать и проблемы обеспечения благоприятной окружающей среды, способствовать снижению антропогенной нагрузки на окружающую среду, а также повышению эффективности использования энергоресурсов, корректировке негативных последствий ресурсоемкого промышленного развития.

Государственно-частное партнерство исследуется одновременно и как особый правовой институт, и как форма взаимодействия государства и бизнеса. Именно в данных плоскостях изучается потенциал ГЧП в решении проблем в сфере экологии. Государственно-частное партнерство исследуется в качестве: формы инвестирования в охрану окружающей среды; механизма достижения экологических интересов государства и общества; способа стимулирования внедрения в экономику инноваций, способных обеспечивать интересы экосистем.

Авторы выступают за разработку комплексного программного акта, направленного на триаду интересов: инвестиции — инновации — экология. Анализ правовой базы ГЧП и программных актов по устойчивому развитию Российской Федерации позволил сделать вывод об отсутствии между ними прямой связи, что негативно сказывается на реализации возможностей ГЧП по преодолению экологического кризиса. Для устранения данного пробела предлагаются изменения в законодательство.

Особое внимание уделяется общественной инициативе в проектах ГЧП и общественному контролю над эффективностью применения ГЧП для решения проблем в сфере экологии. Авторы выступают за разработку механизмов общественного контроля в данной сфере.

**Ключевые слова:** управление, концепция, устойчивое развитие, государственно-частное партнерство, экология, право, инновации.

**П**еред современным государством стоит широкий спектр задач, требующих эффективного и ответственного решения. В основе решения всегда лежит определенный политический интерес, соотносимый с господствующими в обществе представлениями о стратегических целях государства. На протяжении длительного времени в качестве таковых выступали демократия и гражданское общество, правовое и социальное государство. Настоящая эпоха взяла на вооружение идею устойчивого развития государств, концептуальное оформление которой состоялось на Стокгольмской конференции по окружающей среде в 1972 г. Концепция устойчивого развития (далее — Концепция УР) построена на принципе гармоничного взаимодействия природы и общества, поэтапной модернизации экономики в гармонии с экологией.

Концепция УР стала идейным каркасом процесса обновления и российской экономики. Государственная власть осознала важность решения экологических проблем в свете социально-эко-

номической, экологической и демографической ситуации в России. И это нашло отражение в целом ряде программных актов<sup>1</sup>.

Российская Федерация определила свою ключевую роль в поддержании глобальных функций биосферы, понимая, что на ее территориях пред-

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» (утратил силу с 19.04.2017 в связи с изданием Указа Президента РФ от 19.04.2017 № 176); Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — Стратегия-2017); Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012); Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (далее — Стратегия-2015); распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее — Концепция-2008); распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» (далее — Доктрина-2002).

ставлена значительная часть биоразнообразия Земли (Доктрина-2002); объявила о необходимости включения природной среды в систему социально-экономических отношений как ценнейшего компонента национального достояния (Доктрина-2002).

Курс на устойчивое развитие предполагает выбор механизмов и средств управления, способных его обеспечивать. Тесная взаимосвязь государства и экономики указывает на необходимость формирования такой правовой политики развития, которая объединяла бы усилия указанных двух систем на основе взаимодействия и взаимовыгоды. Одной из ее форм выступает государственно-частное партнерство (далее — ГЧП). Государство, общество, бизнес соединяет общий интерес в экологическом производстве и экологически чистых товарах и услугах. Проблема заключается лишь в наличии необходимых инвестиций и обеспечении рентабельности. Государственно-частное партнерство как специфическая форма финансирования и инвестирования способна в значительной мере преодолеть данную проблему.

**Понятие государственно-частного партнерства.** Государственно-частное партнерство является востребованной во всем мире формой сотрудничества государства и бизнеса, инструментом инновационного развития общества и решения проблем экологии. В чем же достоинства и преимущества ГЧП в деле преодоления экологического кризиса и обеспечения устойчивого развития? В России наукой выработан единый подход к определению понятия ГЧП через форму сотрудничества государства и бизнеса, хотя у государства и бизнеса могут быть различные цели. Наиболее удачным определением ГЧП представляется следующее: «государственно-частное партнерство — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и инновационной сфере»<sup>2</sup>.

Правовой базой для ГЧП выступает 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 — ФЗ о ГЧП). Он определяет следующие **правовые формы ГЧП**:

- проект ГЧП (проект, планируемый для реализации совместно публичным партнером и частным партнером);
- соглашение о ГЧП (гражданско-право-

вой договор между публичным партнером и частным партнером);

- прямое соглашение (гражданско-правовой договор, заключенный между публичным партнером, частным партнером и финансирующим лицом или финансирующими лицами);
- концессионные соглашения.

Другими словами, «конституционное право создает необходимую ценностно-нормативную основу предпринимательских отношений» и в сфере ГЧП<sup>3</sup>.

**Экономические конструкции ГЧП.** Рассматривая ГЧП как форму государственной инвестиционной деятельности, считаем целесообразным рассмотреть его в широком смысле (в сравнении с ФЗ О ГЧП). Государственно-частное партнерство встречается повсюду, где объединяются финансовые усилия государства и частных структур. В первую очередь, это форма вливания бюджетных средств в частные фонды, а правовое обеспечение здесь вторично по отношению к экономическим конструкциям. На практике ГЧП — это различные модели взаимоотношений государства и бизнес-структур по финансированию значимых проектов, например: региональные отделения работодателей, научно-образовательные центры, бизнес-инкубаторы, лизинг, контракты жизненного цикла<sup>4</sup>; контракты, аренда, концессия, соглашения о разделе продукции, совместные предприятия<sup>5</sup>; создание особых экономических зон, действие отраслевых союзов и ассоциаций<sup>6</sup>.

Помимо этого в качестве **форм государственной поддержки проектов ГЧП** выделяют:

- использование специальной целевой программы (предоставление денежных средств посредством субсидий, субвенций, государственных кредитов или бюджетных инвестиций);
- предоставление государственных кредитов с возможностью последующей реструктуризации задолженности;
- участие в капитале специальной проектной компании в форме открытого акционерного общества;

<sup>3</sup> Лаврик Т.М. К вопросу о конституционных основах предпринимательства в Российской Федерации // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В.И. Вернадского. 2014. № 49. С. 44.

<sup>4</sup> Лукашкина О.В. Особенности применения зарубежного опыта государственно-частного партнерства в отечественном сельском хозяйстве // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 1. С. 266.

<sup>5</sup> Никитинская С.С., Михайлова И.С. Государственно-частное партнерство в сельском хозяйстве республики Коми // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2013. № 15. С. 111—112.

<sup>6</sup> Федоров В.А., Юрош Т.Д. Государственно-частное партнерство в сфере сельского хозяйства (на примере Тюменской области) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2015. № 3. С. 20-21.

<sup>2</sup> Нелюбова Н.Н. Государственно-частное партнерство в реализации стратегии развития региона // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 11. С. 47.

— использование государственных гарантий (гарантии по обязательствам государственного участника, гарантии кредиторам по обязательствам специальной проектной компании);

— предоставление средств через третье лицо — государственного участника (например, в форме акционерного общества);

— принятие государством на себя компенсационных обязательств перед специальной проектной компанией по договору<sup>7</sup>.

Государственно-частное партнерство должно применяться в продуманном сочетании с иными формами государственных инвестиций (государственные капитальные вложения, государственные инвестиции в инфраструктурные объекты, бюджетные инвестиции юридическим лицам, предоставление бюджетных инвестиций путем приобретения корпоративных ценных бумаг юридических лиц, проведение капитализации организаций, финансирование инноваций и др.). Важным представляется дополнение ГЧП и специфическими формами бюджетной поддержки: государственные гарантии, субсидии, изменение сроков уплаты налогов и др. Например, в отношении Сколково формы государственного финансирования не ограничивались ГЧП, участникам проекта предоставлялись существенные налоговые и таможенные льготы.

Необходимо учитывать, что наряду с различными формами ГЧП в научной литературе выделяются формы, которые не относятся к ним: это государственные закупки, кредитование (в том числе льготное) государством частных компаний, государственное субсидирование банковского и реального секторов (в том числе процентных ставок по коммерческим кредитам), льготное налогообложение, льготные таможенные тарифы, другие меры государственного регулирования по поддержке бизнеса, которые не содержат одного или нескольких выделенных родовых признаков ГЧП, закрепляемых в легальном определении ГЧП в ст. 3 ФЗ о ГЧП<sup>8</sup>.

**Государственно-частное партнерство как форма инвестирования в охрану окружающей среды и механизм реализации экологических интересов государства и общества.** Инвестиционная деятельность Российской Федерации и ее субъектов является мощным фактором развития экономических процессов и повышения качества жизни населения. Государственно-частное партнерство как форма инвестиционной деятельности должна иметь своей целью максимальное ис-

пользование потенциала бизнеса для решения задач государственной значимости<sup>9</sup>, в области экологии в том числе.

Государственно-частное партнерство выгодно и бизнесу. Оно обеспечивает доступ к природным ресурсам, облегчает процедуры оформления аренды, права пользования, собственности на ресурсы, позволяет занять более устойчивое положение компании-участника ГЧП на рынке и снизить политические риски<sup>10</sup>. Предоставляя частным партнерам такие конкурентные преимущества, государство активно продвигает и свои интересы, в частности, в сфере экологии. Кроме того, ориентир предприятия на достижение экологических целей может выступать не только как обязанность в рамках соглашения о ГЧП, но и обеспечивает экономическую выгоду в виде снижения затрат на производство за счет сокращения расходов на эксплуатацию, уменьшения отходов, улучшения здоровья, повышения качества условий труда и т.п.

Государственно-частное партнерство может рассматриваться как способ, стимулирующий внедрение в экономику инноваций, способных обеспечивать интересы экосистем. В Концепции-2008 закрепляется: «Обеспечение экологической эффективности экономики является не только особым направлением деятельности бизнеса и экономической политики, но и общей характеристикой инновационного развития экономики, тесно связанной с повышением эффективности ресурсопотребления» (п. 11 разд. 3).

Как же соотносятся интересы государства в поддержке инноваций и правовая политика государства в сфере экологии?

Инновации выступают необходимым фактором обеспечения стабильности национальной экономики и ее интенсивного развития, производства конкурентоспособных технологий и продуктов. Запустить эффективно работающую национальную инновационную систему способно только государство. Оно устанавливает, развивает и корректирует направления развития национальной инновационной системы через систему правовых норм, механизмов и гарантий.

Исследователи отмечают, что традиционное промышленное производство всегда будет способствовать продолжающемуся росту энтропии, независимо от эффективности производственных процессов, построенных на минимизации внешних эффектов или сокращения отходов. Следовательно, любая экономическая деятельность должна стремиться обеспечивать необходимый уровень производства товаров

<sup>7</sup> Акинина В.П., Абасов Р.Г. Государственно-частное партнерство как катализатор инновационных процессов // Финансы и кредит. 2013. № 9 (537). С. 50.

<sup>8</sup> Барьеры развития механизма ГЧП в России. М.: НПФ «Экспертный институт», 2010. С. 14-15.

<sup>9</sup> Федоров В.А., Юрош Т.Д. Указ. соч. С. 14.

<sup>10</sup> Пахальчак Г.Ю. О перспективах развития механизмов государственно-частного партнерства в экологической сфере // Дискуссия. 2013. № 9 (39). С. 80.

и минимизировать рост энтропии<sup>11</sup>. Инновации же обеспечивают более эффективное и качественное использование природных ресурсов при максимально возможном снижении нагрузки на окружающую природную среду. Активное вмешательство государственных и общественных институтов в экономические процессы следует осуществлять с учетом представлений об экологическом нормативе.

Инвестируя в сферу инноваций, государство решает широкий спектр задач, получая в результате: дополнительный доход от инвестиционной деятельности; увеличение налоговых поступлений в результате стимулирования развития налоговой базы; создание рабочих мест, социальное обеспечение работников; развитие инфраструктуры; вклад в социально-экономическое развитие региона; обеспечение стабильного роста интеллектуального потенциала страны; стимулирование и развитие инновационных технологий.

Экономическая выгода для государственного бюджета на всех стадиях государственного управления не является самоцелью. Она (выгода) должна стимулировать нематериальное приращение, получение нематериального общественно значимого блага. Последнее составляет содержание экологической составляющей Концепции УР. В качестве такого нематериального и социально значимого продукта следует рассматривать достижение целей государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности: «сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата» (п. 24).

То, что реализация данных направлений более чем возможна через ГЧП, подтверждает перечень объектов соглашений о ГЧП (ст. 7 ФЗ О ГЧП): частные автомобильные дороги; мосты; производственные объекты (объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог); объекты железнодорожного транспорта; объекты трубопроводного транспорта; морские порты, речные порты, специализированные порты, объекты их инфраструктур; морские и речные суда; аэродромы, аэропорты; объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии; гидротехнические сооружения; подводные

и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации; объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения и иной деятельности в сфере здравоохранения; объекты образования, культуры, спорта; объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов; мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры, за исключением государственных мелиоративных систем; объекты производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции; имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности и др. Все указанные объекты являются сферами внедрения инноваций.

Государственно-частное партнерство представляет значимую и экономически целесообразную форму государственной политики по поддержке реального сектора экономики. В отношении современного состояния промышленности специалисты отмечают «высокий уровень физического и морального износа основных фондов»<sup>12</sup>; указывают, что «уровень развития инфраструктуры отстает от потребностей стран»<sup>13</sup>. В силу огромной капиталоемкости данных производств частные инвесторы не способны обеспечивать должное переоснащение, расширенное воспроизводство, внедрение новых технологий, позволяющих снижать нагрузку на экосистему. Это и определяет объективную для российских условий необходимость государственных инвестиций, оптимальной формой которых выступает ГЧП.

К сожалению, и в настоящее время потенциал ГЧП не реализуется должным образом в решении социально-экономических и экологических проблем. Как отмечает М.Н. Салдаева, «в России отсутствует опыт эффективных проектов в области экологии, потому что практически все они находятся либо на стадии инициирования, либо реализуются непродолжительное время, чтобы диагностировать их эффективность»<sup>14</sup>. «Взаимодействие бизнеса и государства в рамках

<sup>11</sup> Дятлов С.А., Селищева Т.А. Роль зеленой экономики в обеспечении устойчивого развития в XXI веке / Проблемы экономики и управления в XXI веке: актуальные вопросы, тенденции, перспективы: монография. Пенза, 2016. С. 46.

<sup>12</sup> Турыгин О.М. Роль внешних источников финансирования в формировании инвестиционных ресурсов российской экономики // Финансы и кредит. 2013. № 5. С. 17.

<sup>13</sup> Прокопьева Е.Л., Мещерякова Е.А. Организационные и экономические аспекты привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику // Финансы и кредит. 2013. № 5. С. 29; Шибанов И.В. Недооцененный потенциал инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе // Вестник ЧГАА. 2014. Т. 67/2. С. 23—25.

<sup>14</sup> Салдаева М.Н. Государственно-частное партнерство: способ взаимодействия бизнеса и государства для решения социально-экологических проблем // Известия Самарской государственной сельскохозяйственной академии. 2015. № 2. С. 27.

ГЧП носит фрагментарный характер», а «недостаточный уровень правового и методического обеспечения, нежелание банков финансировать длительные проекты, а также опасения предпринимателей участвовать в настолько сложных и долгосрочных проектах сдерживает развитие института ГЧП в России». Г.Ю. Пахальчак также приходит к выводу, что опыта реализации эффективных инвестиционных экологических проектов ГЧП в России нет. Тем не менее, можно привести отдельные положительные примеры использования ГЧП в весьма крупных проектах:

- модернизация мусороперерабатывающего завода в Москве;
- завод по переработке твердых бытовых отходов в Санкт-Петербурге;
- мусоросортировочный комплекс в Нижегородской области;
- комплекс по переработке и утилизации твердых бытовых отходов в Саратовской области (проект включает строительство 16 мусороперегрузочных комплексов, 2 мусороперерабатывающих комплекса, 2 цеха биокомпостирования, 2 полигона твердых бытовых отходов);
- энергоэффективный технологический комплекс для выработки биогаза в Оренбургской области;
- модернизация и эксплуатация системы водоснабжения в г. Нижняя Тура, в п. Ис Нижне-туруинского городского округа;
- модернизация системы теплоснабжения р.п. Первомайский Первомайского района Тамбовской области со строительством автоматизированных газовых котельных и сетей теплоснабжения и горячего водоснабжения с использованием энергоэффективного оборудования и др.

На практике для решения экологических проблем применяются и иные формы сотрудничества государственной власти и бизнеса. Например, в Свердловской области между Правительством области и крупными промышленными предприятиями заключаются соглашения, предметом которых является решение экологических задач.

Выбор формы ГЧП должен осуществляться с учетом особенностей объекта инвестиций и возможности решения экологических проблем. На данный момент особую актуальность представляет разработка государственного финансирования инноваций по линии ГЧП в рамках реализации Концепции УР в самых различных сферах экономики, в частности: обеспечение инновационного развития старопромышленных моногородов<sup>15</sup>; развитие сельского хозяйства,

в том числе в части решения социальных вопросов на селе; государственное финансирование инновационных проектов на базе Сколково; внедрение «зеленых» стандартов в строительство и др.

Остановимся на последнем примере. В настоящее время государство проявляет интерес к строительству экологической недвижимости. Здания, возводимые по «зеленым» стандартам, обладают следующими преимуществами: широкое применение современных инженерных систем для экономии воды и энергии; возможность максимально эффективно использовать естественное освещение; высокое качество воздуха и комфортная температура в помещениях; наличие средств для раздельного хранения и вывоза различных видов отходов; комфортные условия труда<sup>16</sup>.

Однако эти инновации только начинают свое развитие, а «зеленая» сертификация в строительстве находится в зачаточном состоянии. Ситуация усугубляется отсутствием квалифицированных кадров, высокими начальными инвестициями, связанными с конкретными технологиями, материалами и процедурами, необходимыми для процесса построения экологической недвижимости, энергоемкостью производства, наличием специфических рисков строительного бизнеса (волатильность национальной валюты, ограниченный доступ к кредитным ресурсам, высокая стоимость финансирования и т.д.), инфляционное давление, привязка налоговой базы к кадастровой стоимости недвижимости и многое др. Все это в совокупности увеличивает, в сравнении с опытом других государств, период окупаемости проектов «зеленого» строительства на фоне высокого риска и экономической нестабильности<sup>17</sup>.

**Эффективность реализации потенциала ГЧП в решении экологических задач** зависит от множества факторов, имеющих как прямое отношение к экономике, так и косвенное, более скрытое и отдаленное во времени влияние на экономические процессы. Выделим наиболее значимые направления роста потенциала ГЧП в решении экологических задач, которые должны реализовываться в процессе государственного управления: поддержка малых и сред-

ствия механизмов государственно-частного партнерства в экологической сфере // Дискуссия. 2013. № 9 (39).

<sup>16</sup> Устойчивое развитие в России: руководство для транснациональных корпораций. Институт исследований развивающихся рынков бизнес-школы СКОЛКОВО (IEMS). Лаборатория устойчивого развития бизнеса. М., 2016; [https://iems.skolkovo.ru/downloads/documents/SKOLKOVO\\_IEMS/Research\\_Reports/SKOLKOVO\\_IEMS\\_Sustainable\\_Business\\_Lab\\_Research\\_2016-07-13\\_ru.p](https://iems.skolkovo.ru/downloads/documents/SKOLKOVO_IEMS/Research_Reports/SKOLKOVO_IEMS_Sustainable_Business_Lab_Research_2016-07-13_ru.p) (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>17</sup> Sustainability and Green Development in Russia. Trends and Forecasts, 2014, Jones Lang LaSalle // [http://www.jll.ru/russia/en-gb/Research/Sustainability\\_and\\_Green\\_Development\\_in\\_Russia\\_ENG.pdf?5791b28c-45bd-41a8-9b31-60232f0b24fa](http://www.jll.ru/russia/en-gb/Research/Sustainability_and_Green_Development_in_Russia_ENG.pdf?5791b28c-45bd-41a8-9b31-60232f0b24fa) (дата обращения: 20.02.2017).

<sup>15</sup> Инновационное развитие старопромышленных моногородов: от идеи к реализации / А.Д. Ризов, А.Л. Пастухов, В.В. Угольников, Д.В. Буряк, Е.А. Тимошенко, О.Д. Угольникова; под ред. к.ф.-м.н., доц. О.Д. Угольниковой. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2016; Пахальчак Г.Ю. О перспективах раз-

них инновационных предприятий; стимулирование интеграции научных и образовательных структур, формирование инновационных кластеров; финансирование научных разработок, посредством выделения грантов; привлечение различных международных институтов развития инноваций; переоснащение, модернизация производств на оборудование с меньшим негативным воздействием на природу; коммерциализация инноваций; инициативность бизнеса по выстраиванию взаимовыгодных соглашений с государством в части ГЧП; дальнейшее формирование благоприятного налогового и инвестиционного климата в сфере инноваций и НИОКР; увеличение инвестиций в образование, здравоохранение, в развитие социальной инфраструктуры; ориентация бизнеса на создание внутри своих организаций долгосрочных ценностей в финансовой, социальной, экологической и этической сферах; пропаганда здорового образа жизни, формирование экологической культуры населения и бизнеса.

Укажем на один недостаток, касающийся государственного управления по реализации потенциала ГЧП именно в сфере экологических проблем: «ответственность за реализацию проектов ГЧП часто лежит не на природоохранных ведомствах, а на министерствах экономики, финансов и транспорта»; «эти министерства, как правило, мало сведущи в экологических вопросах, а природоохранные ведомства — в экономических и коммерческих основах проектов ГЧП». ООН рассматривает это в качестве основной проблемы управления в сфере обеспечения государством устойчивого развития<sup>18</sup>. Соответственно, для повышения роли и потенциала ГЧП в решении экологических задач требуется анализ и пересмотр распределения компетенции и полномочий между ведомствами.

Очевидна неразрывная связь элементов в рамках единого процесса совершенствования технологий и качества жизни: инвестиции — инновации — экология. Поэтому государственное инвестирование в инновации необходимо предварять планированием социально-экономических процессов. Соответственно, важна разработка единой концепции, объединяющей ориентиры долгосрочного социально-экономического развития России и задачи устойчивого развития.

В настоящее время задачи устойчивого развития сводятся в самостоятельную концепцию, что, по сути, оставляет ее идеи и принципы «за бортом» представлений о долгосрочном социально-экономическом развитии Российской Федерации. К сожалению, аналогичная ситуация имеет

место и в научных исследованиях. Проблематика инновационного развития, государственных инвестиций редко рассматривается в плоскости экологических проблем современности. В итоге имеет место оторванность экономических исследований от потребностей преодоления антропогенного экоцида. И, как следствие, — отсутствие исследований о правовых механизмах реализации Концепции УР.

Другими словами, Концепцию УР не стоит рассматривать изолированно. Ее потенциал значительно вырастет, если она дополнится концепциями инвестиционного развития<sup>19</sup>, инновационного развития российских старопромышленных моногородов и др. Для данных концепций проблематика ГЧП остается актуальной, поскольку без государственной финансовой поддержки сектор реального производства решить проблемы модернизации и развития не в состоянии.

Анализ правовой базы ГЧП и программных документов по устойчивому развитию Российской Федерации указывает на отсутствие между ними прямой правовой связи. Получается, что в указанных программных актах (концепции, стратегии, доктрины) ГЧП рассматривается в качестве действенного инструмента решения экологических проблем, но сам ФЗ о ГЧП ограничивается лишь привлечением инвестиций в экономику Российской Федерации и повышением качества товаров и услуг. Согласно ст. 3 ФЗ о ГЧП «государственно-частное партнерство — 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, заключенного в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества». Такое определение ГЧП согласуется с целью ФЗ о ГЧП: «создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления» (ст. 1 ФЗ о ГЧП). Но игнорируются интересы экологии, закрепленные в программных актах и в принципах ГЧП (ст. 4 ФЗ о ГЧП).

<sup>18</sup> Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Европейская экономическая комиссия. ООН. Нью-Йорк и Женева, 2008. С. 78.

<sup>19</sup> Дятлов С.А. Механизмы противодействия кризису и стимулирования реального сектора экономики: инвестиционная концепция развития России // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2009. № 3. С. 3—10.

Очевидно, что указанное противоречие не способствует успешному применению данного инструмента решения социально-экономических проблем. И не позволяет раскрыть потенциал ГЧП в решении экологических проблем. Поэтому целесообразно закрепить понятие ГЧП в ФЗ о ГЧП: **государственно-частное партнерство** — это форма сотрудничества государства и бизнеса, позволяющая реализовывать общественно значимые проекты и программы на основе принципов взаимовыгоды, инновационного развития экономики, повышения качества жизни, снижения антропогенной нагрузки на экологию, последовательного восстановления окружающей природной среды. Предлагаемый вариант понимания ГЧП обеспечит правовую связь между ФЗ о ГЧП и программными актами, посвященными устойчивому развитию Российской Федерации и решению экологических проблем, усилит мотивацию бизнеса к экологически ответственному поведению.

Соответственно, расширим перечень принципов ГЧП новыми образованиями: «внимание к окружающей природной среде», «экологически ответственное поведение». Предлагаемые нами формулировки принципов являются мягкими в своем содержании. Но эта мягкость оправдана, поскольку невозможно возложить на хозяйствующие субъекты прямые обязанности по решению экологических проблем государства, обеспечению снижения антропогенной нагрузки на природную среду. Данные принципы будут трансформироваться в конкретные обязанности уже на уровне непосредственных соглашений между публичным партнером и частным партнером, с учетом специфики объекта инвестирования и содержания проекта.

Сущность экономики в том, что она изначально абстрагируется от решения экологических проблем. В этом случае только правовые нормы могут инициировать и обеспечивать их реализацию. Но одних программных актов недостаточно. Необходимо закрепление соответствующих обязанностей, запретов, стимулов для хозяйствующих субъектов.

Например, во исполнение положений Стратегии-1994 и реализации Концепции-2008 необходимо внести в ФЗ о ГЧП норму об оценке возможности реализации направлений указанных программных актов. Она дополнит норму о проведении оценки эффективности проекта на определение его сравнительного преимущества, опираясь на критерий социально-экономического эффекта от реализации проекта ГЧП, рассчитанного с учетом целей и задач, определенных в соответствующих документах стратегического планирования (ч. 2 ст. 9 ФЗ о ГЧП). Расставит акценты на значимости решения при реализации ГЧП не только экономических задач, но и задач,

относящихся к социальной сфере и экологии, возложив тем самым соответствующие обязательства на частного собственника.

Структура реального сектора экономики заведомо опасна для окружающей среды. Поэтому неотъемлемым элементом разработки проекта ГЧП должна выступать экспертиза проекта по оценке его воздействия на окружающую среду. Данное положение также следует закрепить в ФЗ о ГЧП.

Внесение указанных изменений не должно восприниматься ни государственной властью, ни бизнесом как ущемление прав хозяйствующих субъектов. В связи с этим поддержим утверждение о том, что «государство само определяет правовые рамки, в которых должны функционировать остальные участники гражданско-правовых отношений, сохраняя свои властные функции и при вступлении в партнерские отношения, предполагающие равенство сторон»<sup>20</sup>.

**Общественная инициатива в проектах ГЧП и общественный контроль над эффективностью применения ГЧП для решения проблем в сфере экологии.** Государственно-частное партнерство — это не только механизм сотрудничества органов власти и предпринимательских структур, это и «социально-экономическая концепция взаимодействия публичной власти с обществом в целом и с отдельными его стратами, включая бизнес-сообщества, гражданское общество и др.»<sup>21</sup>. «Ключевая идея» ГЧП заключается в привлечении частных партнеров к решению вопросов общенационального значения или, по крайней мере, вопросов публичного характера, имеющих особую социальную важность.

Соответственно, общество в лице институтов гражданского общества и отдельных граждан должно наделяться полномочиями по инициации проектов ГЧП, которые способны решать, в том числе проблемы экологии, а также полномочиями контроля эффективности проектов ГЧП в достижении социально-полезного результата в решении экологических проблем. Данный вывод основывается и на следующих положениях:

- 1) решение проблем в сфере экологии — это, в первую очередь, заказ общества;
- 2) инвестирование в рамках ГЧП осуществляется за счет средств бюджета публично-правового образования.

Все это требует открытого доступа гражданского общества к информации о реализуемых

<sup>20</sup> Государственно-частное партнерство: региональные аспекты управления. С. 24.

<sup>21</sup> Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов / Предисл. д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова. М., 20. С. 106.

в рамках ГЧП инвестиционных проектах, решаемых ими социально-экономических задач, эффективности разрешения проблем в сфере экологии. Граждане имеют право знать, что делает государство для преодоления экологического кризиса и улучшения качества жизни своего народа. А государство обязано создавать условия для общественного контроля в данной сфере. В Стратегии-2015 закрепляется, что для противодействия угрозам качеству жизни граждан органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества совершенствуют систему контроля за использованием бюджетных ассигнований и механизм государственно-частного партнерства в целях повышения качества жизни граждан (п. 53). Согласно Стратегии-2017 повышение эффективности общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), в том числе в отношении объектов животного и растительного мира, земельных ресурсов, является одним из основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности (п. 27). Однако самих механизмов общественного контроля по эффективности применения ГЧП для решения проблем в сфере экологии государственная власть пока не предоставляет.

В Практическом руководстве по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства (ООН) утверждается, что населению следует воспринимать закон как нечто, что может ему помочь; при этом «правительства должны создать механизмы участия общественности и организовать группы населения, которые бы их использовали»<sup>22</sup>. Данное требование должно в полной мере относиться и к использованию потенциала ГЧП в решении экологических проблем. Достойным примером расширения прав граждан по отношению к реализации ГЧП является Конвенция ЕЭК ООН или Орхусская Конвенция «О доступе к экологической информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (заключена в г. Орхусе 25.06.1998). К сожалению, Российская Федерация в данной Конвенции не участвует.

В заключение обозначим очевидность того, что без государственной финансовой поддержки сектор производства не способен самостоятельно себя обеспечивать — нужны инвестиции. Но и государство не имеет финансовой возможности в полном объеме перекладывать нагрузку на бюджет, поскольку бюджетные средства

предназначены для реализации многих иных функций и направлений, связанных с обеспечением обороноспособности, национальной безопасности, поддержанием правопорядка, решением социальных вопросов, в том числе в сфере экологии. Поэтому так актуально и значимо для государства и бизнеса развивать именно ГЧП, основанное на паритетном финансировании экономически и общественно значимых инновационных проектов. Необходимость же реализации Концепции УР определяется значимостью перехода экономического развития на новый путь, связанный с необходимостью реализации экологических стандартов как условия энергоемкости производств, повышения качества жизни населения, снижения антропогенного воздействия на природную окружающую среду. Это требует разработки единой концепции ГЧП как формы сотрудничества государства и бизнеса. Государство должно иметь четкие представления о потенциале ГЧП в решении стоящих перед ним задач, особенно в сфере экологии. Соответственно, в данной концепции необходимо закрепить конкретный, безусловно открытый перечень целей использования ГЧП с указанием желаемых экономически и социально значимых результатов, включающих в себя и решение экологических проблем. Важно предусмотреть усиление нормативно-правовой базы ГЧП и природоохранного законодательства, установление взаимосвязи между применением ГЧП и решением задач природоохранного законодательства.

Экономика — лишь одна из территорий борьбы за благоприятную окружающую среду. Но проблемы экологии системны, глобальны и интернациональны, их решение должно обеспечиваться всеми ресурсами государства.

## Список литературы

1. Акинина В.П., Абасов Р.Г. Государственно-частное партнерство как катализатор инновационных процессов // Финансы и кредит. 2013. № 9 (537). С. 45—50.
2. Барьеры развития механизма ГЧП в России. М.: НПФ «Экспертный институт», 2010.
3. Государственно-частное партнерство: региональные аспекты управления: учеб. пособие / [авт. кол.: И.Н. Ткаченко, М.В. Евсеева, Я.В. Савченко и др.]; под общ. ред. И.Н. Ткаченко; М-во образования и науки РФ, Урал. гос. экон. ун-т. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2015.
4. Дятлов С.А. Механизмы противодействия кризису и стимулирования реального сектора экономики: инвестиционная концепция развития России // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2009. № 3. С. 3—10.
5. Дятлов С.А., Селищева Т.А. Роль зеленой экономики в обеспечении устойчивого развития в XXI веке /

<sup>22</sup> Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. С. 39.

- Проблемы экономики и управления в XXI веке: актуальные вопросы, тенденции, перспективы: монография. Пенза, 2016. С. 45—55.
6. Инновационное развитие старопромышленных моногородов: от идеи к реализации / А.Д. Ризов, А.Л. Пастухов, В.В. Угольников, Д.В. Буряк, Е.А. Тимощенко, О.Д. Угольникова; под ред. к.ф.-м.н., доц. О.Д. Угольникова. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2016.
  7. Лаврик Т.М. К вопросу о конституционных основах предпринимательства в Российской Федерации // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В.И. Вернадского. 2014. № 49. С. 42—45.
  8. Лукашкина О.В. Особенности применения зарубежного опыта государственно-частного партнерства в отечественном сельском хозяйстве // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 1. С. 264—267.
  9. Нелюбова Н.Н. Государственно-частное партнерство в реализации стратегии развития региона // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 11. С. 47—56.
  10. Никитинская С.С., Михайлова И.С. Государственно-частное партнерство в сельском хозяйстве республики Коми // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2013. № 15. С. 109—112.
  11. Пахальчак Г.Ю. О перспективах развития механизмов государственно-частного партнерства в экологической сфере // Дискуссия. 2013. № 9 (39). С. 77—84.
  12. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Европейская экономическая комиссия. ООН. Нью-Йорк и Женева, 2008.
  13. Прокопьева Е.Л., Мещерякова Е.А. Организационные и экономические аспекты привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику // Финансы и кредит. 2013. № 5. С. 29—33.
  14. Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права Российской университета дружбы народов / Предисл. д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова. М., 2012.
  15. Салдаева М.Н. Государственно-частное партнерство: способ взаимодействия бизнеса и государства для решения социально-экологических проблем // Известия Самарской государственной сельскохозяйственной академии. 2015. № 2. С. 25—29.
  16. Турыгин О.М. Роль внешних источников финансирования в формировании инвестиционных ресурсов российской экономики // Финансы и кредит. 2013. № 5. С. 17—28.
  17. Устойчивое развитие в России: руководство для транснациональных корпораций. Институт исследований развивающихся рынков бизнес-школы СКОЛКОВО (IEMS). Лаборатория устойчивого развития бизнеса. М., 2016; [https://iems.skolkovo.ru/downloads/documents/SKOLKOVO\\_IEMS/Research\\_Reports/SKOLKOVO\\_IEMS\\_Sustainable\\_Business\\_Lab\\_Research\\_2016-07-13\\_ru.p](https://iems.skolkovo.ru/downloads/documents/SKOLKOVO_IEMS/Research_Reports/SKOLKOVO_IEMS_Sustainable_Business_Lab_Research_2016-07-13_ru.p) (дата обращения: 20.02.2017).
  18. Федоров В.А., Юрош Т.Д. Государственно-частное партнерство в сфере сельского хозяйства (на примере Тюменской области) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2015. № 3. С. 14—24.
  19. Шибанов И.В. Недооцененный потенциал инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе // Вестник ЧГАА. 2014. Т. 67/2. С. 23—25.
  20. Sustainability and Green Development in Russia. Trends and Forecasts, 2014, Jones Lang LaSalle // [http://www.jll.ru/russia/en-gb/Research/Sustainability\\_and\\_Green\\_Development\\_in\\_Russia\\_ENG.pdf?5791b28c-45bd-41a8-9b31-60232f0b24fa](http://www.jll.ru/russia/en-gb/Research/Sustainability_and_Green_Development_in_Russia_ENG.pdf?5791b28c-45bd-41a8-9b31-60232f0b24fa) (дата обращения: 20.02.2017).

## Implementation of the Objectives of Environmental Policy in the Framework of the State-Private Partnership as a Factor of Sustainable Development of Russia

**Baev V.G.,**

Doctor of Legal Sciences, Professor,  
Head of Department of Labour and Business Law  
of Law Institute of Tambov State Technical University  
E-mail: vgbaev@gmail.com

**Kalinina I.A.,**

PhD in Law, Associate Professor of Department  
of Civil Law and Process of Law Institute of Tambov State Technical University  
E-mail: ia-kalinina@mail.ru

**Abstract.** *The purpose of this article is to study the possibilities of public-private partnership in the realization of environmental policy of the Russian Federation and the Concept of sustainable development. Authors consider that the Russian government should be solving in the process of development of the Russian economy problems of ecology (providing the favorable environment; decrease in anthropogenous load of the environment; increase in efficiency of use of energy resources; correction of negative consequences of resource-intensive industrial development).*

*The public-private partnership is investigated as special legal institute and as a form of interaction between government and business. The potential of public-private partnership in solving problems in the sphere of ecology is studied in these planes.*

*Public-private partnership is studied in various aspects: form of investment in environmental protection; mechanism of achievement of ecological interests of the state and society; a way of stimulation of introduction in economy of innovations which are capable to provide interests of ecosystems.*

*Authors support adoption of the comprehensive and integrated programmatic law which will provide a triad of interests: investments — innovations — ecology. The analysis of legal base of public-private partnership and programmatic laws on sustainable development of the Russian Federation has allowed to draw a conclusion on absence between them direct connection. This has a negative impact on the implementation possibilities of state-private partnership to overcome the environmental crisis. Authors offer changes in the legislation for elimination of this inconsistency. They define the problems of public initiative and public oversight in public-private partnership in the field of ecology.*

*Authors approve need of creation of mechanisms of public control for this sphere.*

**Keywords:** *concept, sustainable development, public-private partnership, ecology, law, innovation.*

## References

1. Akinina V.P., Abasov R.G. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak katalizator innovatsionnykh protsessov // *Finansy i kredit*. 2013. № 9 (537). S. 45-50.
2. Barery razvitiya mekhanizma GCHP v Rossii. M.: NPF «Ekspertnyj institut», 2010.
3. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: regionalnye aspekty upravleniya: ucheb. posobie / [avt. kol.: I.N. Tkachenko, M.V. Evseeva, Ya.V. Savchenko i dr.]; pod obsch. red. I.N. Tkachenko; M-vo obrazovaniya i nauki RF, Ural. gos. ekon. un-t. Ekaterinburg: Izd-vo Ural. gos. ekon. un-ta, 2015.
4. Dyatlov S.A. Mekhanizmy protivodejstviya krizisu i stimulirovaniya realnogo sektora ekonomiki: investitsionnaya kontseptsiya razvitiya Rossii // *Obschestvo. Sreda. Razvitie (Terra Humana)*. 2009. № 3. S. 3-10.
5. Dyatlov S.A., Selischeva T.A. Rol zelenoj ekonomiki v obespechenii ustojchivogo razvitiya v XXI veke / *Problemy ekonomiki i upravleniya v XXI veke: aktualnye voprosy, tendentsii, perspektivy: monografiya*. Penza, 2016. S. 45-55.
6. Innovatsionnoe razvitie staropromyshlennykh monogorodov: ot idei k realizatsii
7. / A.D. Rizov, A.L. Pastukhov, V.V. Ugolnikov, D.V. Buryak, E.A. Timoschenko, O.D. Ugolnikova; pod red. k.f.-m.n., dots. O.D. Ugolnikovoj. SPb.: Izd-vo SPbGEU, 2016.
8. Lavrik T.M. K voprosu o konstitutsionnykh osnovakh predprinimatelstva v Rossijskoj Federatsii // *Voprosy sovremennoj nauki i praktiki*. Universitet im. V.I. Vernadskogo. 2014. № 49. S. 42-45.
9. Lukashkina O.V. Osobennosti primeneniya zarubezhnogo opyta gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v otechestvennom sel'skom khozyajstve // *Gosudarstvennoe i munitsi-palnoe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS*. 2016. № 1. S. 264-267.
10. Nelyubova N.N. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v realizatsii strategii razvitiya regiona // *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika*. 2007. № 11. S. 47-56.
11. Nikitinskaya S.S., Mikhajlova I.S. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v sel'skom khozyajstve respubliky Komi // *Strategiya ustojchivogo razvitiya regionov Rossii*. 2013. № 15. S. 109-112.
12. Pakhalchak G.Yu. O perspektivakh razvitiya mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v ekologicheskoy sfere // *Diskussiya*. 2013. № 9 (39). S. 77-84.
13. *Prakticheskoe rukovodstvo po voprosam effektivnogo upravleniya v sfere gosudarstvenno-chastnogo partnerstva*. Evropejskaya ekonomicheskaya komissiya. OON. Nyu-jork i Zheneva, 2008.
14. Prokopeva E.L., Mescheryakova E.A. Organizatsionnye i ekonomicheskie aspekty privlecheniya inostrannykh investitsij v rossijskuyu ekonomiku // *Finansy i kredit*. 2013. № 5. S. 29-33.
15. Sazonov V.E. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: grazhdansko-pravovye, administrativno-pravovye i finansovo-pravovye aspekty / *Kafedra administrativnogo i finansovogo prava Rossijskogo universiteta družby narodov / Predisl. d.yu.n., prof. A.B. Zelentsova*. M., 2012.
16. Saldaeva M.N. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: sposob vzaimodejstviya biznesa i gosudarstva dlya resheniya sotsialno-ekologicheskikh problem // *Izvestiya Samarskoj gosudarstvennoj sel'skokhozyajstvennoj akademii*. 2015. № 2. S. 25-29.
17. Turygin O.M. Rol vneshnikh istochnikov finansirovaniya v formirovanii investitsionnykh resursov rossijskoj ekonomiki // *Finansy i kredit*. 2013. № 5. S. 17-28.
18. Ustojchivoe razvitie v Rossii: rukovodstvo dlya transnatsionalnykh korporatsij. Institut issledovanij razvivayuschikhsya rynkov biznes-shkoly SKOLKOVO (IEMS). Laboratoriya ustojchivogo razvitiya biznesa. M., 2016; [https://iems.skolkovo.ru/downloads/documents/SKOLKOVO\\_IEMS/Research\\_Reports/SKOLKOVO\\_IEMS\\_Sustainable\\_Business\\_Lab\\_Research\\_2016-07-13\\_ru.p](https://iems.skolkovo.ru/downloads/documents/SKOLKOVO_IEMS/Research_Reports/SKOLKOVO_IEMS_Sustainable_Business_Lab_Research_2016-07-13_ru.p) (data obrascheniya: 20.02.2017).
19. Fedorov V.A., Yurosh T.D. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v sfere sel'skogo khozyajstva (na primere Tyumenskoj oblasti) // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov*. Seriya: Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie. 2015. № 3. S. 14-24.
20. Shibanov I.V. Nedootsenennyj potentsial investitsionnoj deyatel'nosti v agropromyshlennom komplekse // *Vestnik CHGAA*. 2014. T. 67/2. S. 23-25.
21. Sustainability and Green Development in Russia. Trends and Forecasts (2014). Jones Lang LaSalle / [http://www.jll.ru/russia/en-gb/Research/Sustainability\\_and\\_Green\\_Development\\_in\\_Russia\\_ENG.pdf?5791b28c-45bd-41a8-9b31-60232f0b24fa](http://www.jll.ru/russia/en-gb/Research/Sustainability_and_Green_Development_in_Russia_ENG.pdf?5791b28c-45bd-41a8-9b31-60232f0b24fa) (retrieved February 20, 2017).