

О ПОНЯТИИ И ПЕРСПЕКТИВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Бабич Арсений Андреевич

Главный юрисконсульт ПАО «Газпром» (Санкт-Петербург), e-mail: arseny-babich@yandex.ru

Автор предпринимает попытку определить суть государственно-частного партнерства (ГПЧ) в области охраны окружающей среды и рассмотреть перспективные направления его использования, поскольку действующая модель правового регулирования не предполагает применение института ГЧП для реализации любых экологических проектов. Полученные выводы, на взгляд автора, могут внести вклад в формирование научно обоснованного подхода к совершенствованию законодательства в области охраны окружающей среды в части использования ГПЧ для решения экологических проблем.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, государственно-частное партнерство, окружающая среда, правовая природа, экология

TO THE CONCEPT AND PROMISING AREAS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Babich Arsenii

Chief legal counsel, PJSC Gazprom (St. Petersburg), e-mail: arseny-babich@yandex.ru

The author attempts to determine the essence of public-private partnership (PPP) in the field of environmental protection and considers promising areas of its use, since the current model of legal regulation does not imply the use of PPP institute for the implementation of any environmental projects. In the author's opinion, the results obtained can contribute to the formation of a scientifically based approach to improving the legislation in the field of environmental protection in terms of using PPP to solve environmental problems.

Key words: environmental protection, public-private partnership, environment, legal nature

Охрана окружающей среды в мире и в России в частности является важной задачей. Государство не только видит существующие проблемы в этой сфере, но и делает шаги по их решению путем увеличения расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на охрану окружающей среды. И доля таких расходов с каждым годом возрастает. Так, если рассматривать последние периоды, то в 2015 г. затраты составляли около 0,24 % от общих расходов. В 2016 г. эта цифра увеличилась до 0,27 %, в 2017 г. – до 0,36 %, в 2018 г. – до 0,43 %, а в 2019 г. – до рекордных 0,66 %¹. Для сравнения в 2007 г. затраты на охрану окружающей среды составили 0,23 % от общих расходов, в 2008 г. эта цифра уменьшилась до 0,22 %, в 2009 г. – до 0,18 %, а в 2010 г. – до 0,16 %. В период с 2011 по 2013 г. затраты на охрану окружающей среды составляли 0,19 %, а с 2014 г. стали увеличиваться, достигнув 0,25 %².

Тем не менее расходование бюджетных средств на охрану окружающей среды не столь значительно, чтобы эффективно и сравнительно быстро решать существующие

¹ Ежегодная информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации // Минфин России: офиц. сайт. URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/> (дата обращения: 19.12.2019).

² Там же.

проблемы. Именно поэтому в вопросе решения экологических проблем следует использовать правовые механизмы, которые разработаны для решения схожих вопросов, и одним из таких механизмов выступает институт государственно-частного партнерства (далее также – ГПЧ).

Обращение к институту ГПЧ является трендом последнего времени, о чем свидетельствует развитие соответствующего законодательства, а также большое количество публикаций не только ученых-юристов, но и представителей других областей знаний, среди которых – экономисты¹ и даже врачи². Данный институт в общем виде представляет собой механизм (инструмент) привлечения в экономику страны частных инвестиций для реализации социально значимых проектов, развития инфраструктуры. Частные партнеры в свою очередь видят в этом возможный источник дохода. Общество также выигрывает от такого сотрудничества, поскольку получает соответствующее благо.

Общими признаками, которые применимы ко всем направлениям государственно-частного партнерства, будь то партнерство в области охраны окружающей среды, образовательной, медицинской или спортивной сферах, являются привлечение инвестиций, соглашение между частным и публичным партнером, учитывающее разделение рисков по проекту. Вместе с тем реализация любого проекта ГПЧ направлена в итоге на решение конкретной задачи в определенной сфере. Например, строительство объекта здравоохранения и передача его в управление частному партнеру позволяют решить проблему нехватки медицинских учреждений и повысить качество предоставляемых медицинских услуг населению. Частные инвестиции здесь выступают вспомогательным элементом для государства.

ГПЧ в области охраны окружающей среды направлено на решение связанных с охраной окружающей среды задач, таких как снижение количества выбросов загрязняющих веществ в атмосферу; снижение количества сбросов загрязняющих веществ в водные объекты; очистка сточных вод; обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов; ликвидация накопленного экологического ущерба; увеличение биоразнообразия; экологическое просвещение; развитие альтернативной энергетики и т. д. Решение задач в области охраны окружающей среды может повлечь за собой параллельное решение иных задач в других областях, и наоборот. Яркий пример – ГПЧ в отношении объектов, связанных с твердыми коммунальными отходами (подп. 13 п. 1 ст. 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», далее – Закон о ГЧП). При реализации таких проектов публичный субъект решает, с одной стороны, задачу создания комфортных условий проживания граждан на соответствующих территориях, а с другой – задачу по охране окружающей среды в части недопущения попадания в компоненты природной среды веществ и организмов, которые могут привести к их загрязнению.

Поэтому один и тот же проект ГПЧ может относиться к разным сферам, так как направлен на решение разных задач; однако если он решает ту или иную задачу в области охраны окружающей среды, то, полагаем, его можно относить к экологическим ГЧП-проектам при условии, что цель такого проекта состоит в достижении экологически полезного результата (например, в снижении количества отходов, направляемых на размещение; улучшении качества атмосферного воздуха; приведении земельных участков в пригодное состояние и пр.). Исходя из этого ГПЧ в области охраны окружающей среды представляет собой такое взаимодействие публичных и частных субъектов, которое прямо или косвенно направлено на решение задач в области охраны окружающей среды с целью достижения экологически полезного результата.

¹ Пластинина Е. А. Концессионные соглашения как форма государственно-частного партнерства // Прогнозказ.рф. 2017. № 5. С. 50–69. URL: <https://xn--80aahqcqybgko.xn--p1ai/141/39322/13/16302/38926/39089/39242/41942.html> (дата обращения: 19.12.2019).

² Куракин А. В., Полукаров А. В., Смирнова В. В., Милиевская Е. Б. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения // Административное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 234–247.

Однако сегодня использование ГПЧ в области охраны окружающей среды затруднительно, что связано и с эффективностью существующего правового регулирования, и с экономической стороной таких проектов. Одной из проблем, в частности, является ограниченность объектов (проектов), которые могут быть реализованы на основе ГПЧ.

Пункт 1 ст. 7 Закона о ГПЧ содержит закрытый перечень объектов ГЧП, из которых только несколько можно причислить к объектам, имеющим отношение к охране окружающей среды. Это объекты, связанные с обращением с твердыми коммунальными отходами (подп. 13); производством, передачей и распределением электрической энергии (в части использования возобновляемых источников энергии) (подп. 8); мелиоративными системами (подп. 15); экотуризмом (подп. 12), производством аквакультуры (подп. 16)¹.

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

Рассмотрим некоторые области охраны окружающей среды, в которых возможно использование механизма ГПЧ.

1. *Обращение с отходами производства и потребления.* Масштабы образования отходов при эксплуатации предприятий колоссальны. Согласно данным ежегодного доклада об охране окружающей среды в Российской Федерации, количество использованных и обезвреженных отходов производства и потребления в целом по стране возросло с 1396 млн т в 2006 г. до 2685 млн т в 2015 г., т. е. увеличение произошло почти в два раза. При этом уровень использования (обезвреживания) отходов производства и потребления по отношению к объему их образования повысился с 40 до 53 %². В 2016 г. этот рост продолжился: соответствующая величина составила 3244 млн т. При этом уровень использования (обезвреживания) отходов производства и потребления по отношению к объему их образования возрос с 40 % в 2006 г. до 53 % в 2015 г. и 60 % в 2016 г., т. е. превысил уровень использования и обезвреживания в Евросоюзе (52 % в 2015 г.)³. В целом можно отметить положительную динамику использования и обезвреживания отходов.

Для управления материальными потоками отходов требуется создание определенной инфраструктуры, состоящей из объектов сбора, накопления, обработки, обезвреживания, транспортирования и утилизации отходов производства и потребления. Формирование такой инфраструктуры является, на наш взгляд, общегосударственной задачей, поскольку в ст. 42 Конституции РФ закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду, а в ст. 58 – обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду. Понимая общепользную цель, государство и частные субъекты могут объединять ресурсы для ее достижения.

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

¹ Подробнее см.: *Бабич А. А.* Законодательство о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 10А. С. 147–158. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.017.

² Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». М., 2016. С. 232. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/411/dokl2015.pdf> (дата обращения: 30.12.2018).

³ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». М., 2017. С. 287. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/414/Госдоклад%202016.pdf> (дата обращения: 25.07.2019).

Основы использования данного института в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами были заложены в 2013 г., когда была утверждена комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами на территории Российской Федерации¹. Исходя из положений стратегии, ГПЧ рассматривается только как механизм привлечения денежных средств.

В иных документах стратегического характера в области обращения с отходами институту ГПЧ также отводится роль одного из источников получения денежных средств для реализации тех или иных программ. В частности, в 2018 г. Правительством РФ была утверждена Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года (далее – Стратегия), в которой определено, что дополнительными источниками финансового обеспечения мероприятий по реализации указанной Стратегии могут являться, среди прочего, средства частных инвесторов, в том числе в рамках государственно-частного партнерства².

Таким образом, если до 2018 г. использование ГПЧ ограничивалось только объектами твердых коммунальных отходов, то после 2018 г. можно предположить использование ГПЧ для всей отрасли обработки, утилизации и обезвреживания отходов.

В контексте Стратегии 2018 г. отрасль промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов представляет собой совокупность экономически, технически и организационно взаимосвязанных хозяйствующих субъектов одной или нескольких отраслей экономики, осуществляющих деятельность по вовлечению отходов в хозяйственный оборот, созданию и развитию инновационных технологий ресурсосбережения, обработки, утилизации и обезвреживания отходов, внедрению специального промышленного оборудования, техники, установок по экологически безопасному обращению с отходами. Данная отрасль не ограничивается только объектами переработки, утилизации или объектами обезвреживания отходов, а носит системный характер, поскольку в ней задействованы субъекты из разных отраслей экономики: науки, машиностроения, станкостроения, сферы оказания услуг, транспорта и т. д. Такой подход позволит широко использовать институт ГПЧ в сфере обращения с отходами на всех стадиях их «жизненного цикла».

Использование ГПЧ в сфере обращения с отходами, как это определено в Стратегии, может быть начато, однако, не ранее, чем соответствующие объекты ГПЧ будут закреплены в законодательстве.

2. Ликвидация накопленного экологического ущерба. На протяжении долгого времени, в период масштабного развития и функционирования промышленности в России, осуществлялось стихийное и нерегламентированное размещение опасных отходов без учета их воздействия на окружающую среду и здоровье человека. Последствием такого негативного воздействия на окружающую среду является накопленный экологический ущерб.

Согласно данным Министерства природных ресурсов РФ, по результатам инвентаризации, завершенной в 2013 г., на территории России с советских времен осталось по меньшей мере 340 «горячих точек» с накопленными промышленными загрязнениями. Большинство территорий при этом заселены, на них проживают около 17 млн человек, которые соответственно находятся в зоне влияния таких объектов. Общая площадь загрязненных земель оценивается более чем в 77,6 тыс. га³.

До недавнего времени вопрос ликвидации накопленного экологического ущерба не был законодательно урегулирован. Некоторые ученые констатировали фактически полное отсутствие нормативной правовой базы в области возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда⁴. Иные специалисты при этом отмечали, что

¹ Приказ Минприроды России от 14 августа 2013 г. № 298.

² Распоряжение Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года».

³ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». М., 2017. С. 489, 559. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/414/Госдоклад%202016.pdf> (дата обращения: 25.07.2019).

⁴ Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica. 2016. № 8. С. 130–140.

определить виновных и возложить на них бремя ликвидации такого вреда практически невозможно¹. Вместе с тем, начиная с 2009 г., можно отследить, как государством признавалась существующая проблема. Это нашло выражение в закреплении необходимости ликвидации накопленного экологического ущерба в документах стратегического характера².

В 2012 г. был издан приказ Росприроднадзора «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба», который утратил силу в 2014 г. в связи с завершением работ по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба³. Между тем Министерством природных ресурсов РФ с 2012 г. выполняются работы по ликвидации накопленного в период прошлой хозяйственной деятельности экологического ущерба на выявленных загрязненных территориях⁴.

Начиная с 2009 г., прослеживалась тенденция к признанию государством ответственности за накопленный экологический ущерб. Это объясняется, на наш взгляд, тем, что нет никаких правовых оснований для перекалывания ее на бизнес. Во многих случаях объекты накопленного экологического ущерба являются бесхозными и образовались во времена СССР, когда не было разделения предприятий на частные и государственные – они все принадлежали государству. С момента приватизации предприятий, от деятельности которых накопился экологический ущерб, совершенно достаточное количество сделок по дроблению и перепродаже имущества этих предприятий. В результате в большинстве случаев текущий собственник активов ранее приватизированного предприятия является добросовестным. Более того, в момент приобретения он не принимал на себя обязательств по рекультивации территории, которая не входила в предмет сделки. Конечно, можно согласиться с учеными, которые полагают несправедливым возложение обязанности по ликвидации накопленного экологического ущерба только на государство с учетом характера проведенной в 1990-е гг. приватизации⁵, однако учитывая изложенные аргументы, следует признать такой подход государства оправданным.

В 2016 г. были внесены изменения в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», где законодателем бремя ответственности за ликвидацию накопленного экологического вреда было возложено на государство. Кроме того, было дано легальное определение понятиям «накопленный вред окружающей среде» и «объекты накопленного вреда окружающей среде», а также установлен порядок выявления, оценки, учета и организации работ по ликвидации накопленного экологического вреда⁶. С одной стороны, законодательство содержит механизм по ликвидации накопленного экологического вреда, но с другой – этот механизм не является совершенным – учеными-юристами отмечается ряд его недостатков⁷ – и не учитывает возможности института ГПЧ.

В упомянутых Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года предусмотрено обеспечение широкого применения ГПЧ для решения проблемы накопленного экологического

¹ Проблема накопленного экологического ущерба требует решения на законодательном уровне // Торгово-промышленная палата Российской Федерации: офиц. сайт. 2016. 29 июня. URL: <http://tpprf.ru/interaction/committee/komust/news/142894/> (дата обращения: 17.09.2019).

² См., например: распоряжение Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года»; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утв. Правительством РФ 31 января 2013 г.; постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Охрана окружающей среды“ на 2012–2020 годы».

³ Приказ Росприроднадзора от 8 октября 2014 г. № 619 «Об отмене приказа Росприроднадзора от 25 апреля 2012 г. № 193».

⁴ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». С. 559.

⁵ Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Л. П. Берназ, И. Н. Жочкина, Н. В. Кичигин и др.; отв. ред. Н. И. Хлуденева. М., 2018 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁷ Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный).

ущерба. Однако законодатель, принимая Закон о ГЧП и поправки к Федеральному закону «Об охране окружающей среды», соответствующие положения не учел.

Разработать приемлемую модель правового регулирования государственно-частного партнерства в области ликвидации накопленного экологического ущерба профильным органам исполнительной власти не удалось. В начале 2013 г. председатель Правительства РФ дал Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации поручение разработать программу ликвидации накопленного экологического ущерба, что последним и было сделано¹, однако в виде отдельного документа федеральная целевая программа утверждена не была.

В пояснительной записке к проекту этой программы указывалось, что проекты, направленные на ликвидацию накопленного экологического ущерба, реализуются на основе государственно-частного партнерства при условии, что объект прошлого экологического ущерба расположен на территории (или рядом с территорией) действующего субъекта хозяйственной деятельности, но конкретный виновник нанесения экологического ущерба не может быть установлен или не может быть привлечен к ответственности в связи со значительным сроком давности нанесения данного экологического ущерба².

Вместе с тем законодательством на собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков возложены обязанности по защите земель от загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия (подп. 2 п. 1 ст. 13 Земельного кодекса РФ). Указанные лица могут быть освобождены от бремени исполнения данных обязанностей только в случае утраты самого титула владения. Во всех иных случаях они обязаны такие мероприятия проводить. Неисполнение упомянутой обязанности влечет применение к таким субъектам санкций со стороны государства.

В связи с этим возникает следующий вопрос: почему государство должно финансировать мероприятия по ликвидации накопленного экологического ущерба на земельных участках, принадлежащих хозяйствующим субъектам, если существует механизм понуждения последних за свой счет такой ущерб ликвидировать? Кроме того, ликвидировать накопленный экологический ущерб на близлежащей к предприятию территории силами такого предприятия (программа предполагала финансирование по схеме «предприятие (70 %) – государство (30 %)»³) без каких-либо дополнительных привилегий для него со стороны публичного субъекта – задача практически невыполнимая. Предложенная модель, скорее, предполагает не партнерство, а благотворительность со стороны бизнеса.

Некоторые ученые ставят под сомнение саму возможность правового регулирования вопросов ГЧП применительно к ликвидации накопленного экологического ущерба. Так, И. А. Игнатьева отмечает, что тема государственно-частного партнерства не развита в ФЗ «Об охране окружающей среды», поскольку «связанные с применением государственно-частного партнерства вопросы в каждом конкретном случае требуют индивидуальных подходов, которые могут существенно варьироваться, в то время как регулирование, осуществляемое нормами права, всегда предполагает общий характер их применения к регулируемым общественным отношениям (отсутствии персонификации, направленности на многократное использование)»⁴. Данный вывод заслуживает внимания и, по нашему мнению, в обязательном порядке должен быть учтен при разработке модели правового регулирования ГЧП в области охраны окружающей среды. Однако отказываться от самой идеи использования механизма ГЧП при решении экологических проблем не стоит.

¹ Накопленному экоумербу пишут программу. Ее приоритеты Минприроды определил на ощупь // Коммерсантъ. 2013. 13 мая. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2200193> (дата обращения: 16.09.2019).

² Приведено по: Пинаев В. Е., Чернышев Д. А. Ликвидация накопленного экологического ущерба – организационные и правовые аспекты: моногр. М., 2017. С. 99. URL: <http://izd-mn.com/PDF/07MNNPM17.pdf> (дата обращения: 16.09.2019).

³ Пинаев В. Е., Чернышев Д. А. Указ. соч. С. 70.

⁴ Игнатьева И. А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 164–177.

Специалисты рекомендуют передавать территорию, на которой находится объект накопленного экологического ущерба, с условием его ликвидации и предоставления экономических преимуществ частному партнеру или привлекать на конкурсной основе частных партнеров для выполнения за счет последних работ по ликвидации накопленного экологического ущерба, а взамен предоставлять частному партнеру экономические выгоды¹. Данная модель видится спорной по нескольким причинам. Во-первых, предоставление земельного участка, на котором находится объект накопленного экологического ущерба, не всегда будет интересно частному партнеру с экономической точки зрения, особенно если такой участок располагается в неудобном районе, например на значительном расстоянии от населенных пунктов. Во-вторых, авторы такого предложения не определяют экономические выгоды, предоставляемые частному партнеру, и правовые основания их предоставления.

3. *Иные направления использования института ГПЧ в сфере охраны окружающей среды.* Очевидно, что при существующей модели правового регулирования использовать институт государственно-частного партнерства в целях охраны окружающей среды в полной мере нельзя. Причины этого мы указали ранее. Вместе с тем полагаем необходимым обозначить те сферы, в которых использование ГПЧ было бы полезным для его сторон.

В 40 субъектах Российской Федерации более 54 % городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха². И государство, и бизнес заинтересованы в том, чтобы снизить эти показатели. Для государства данная задача является эколого-социальной, для многих субъектов хозяйственной деятельности – экономической, поскольку уменьшая количество выбрасываемых загрязняющих веществ, предприятие снижает размер платы за негативное воздействие на окружающую среду и, кроме того, может избежать соответствующего штрафа.

Все источники загрязнения атмосферного воздуха, согласно Федеральному закону от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», можно разделить на стационарные и передвижные. Задача, которая стоит перед обществом, – минимизировать негативное воздействие от таких источников.

Бремя по минимизации выбросов от передвижных источников в большей степени лежит на государстве. Согласно данным аналитического агентства «Автостат», по состоянию на 1 января 2018 г. парк автомобильной техники на территории Российской Федерации составил 50,6 млн единиц, почти 84 % приходится на легковые автомобили³. При этом автотранспорт является основным загрязнителем атмосферного воздуха в городах⁴, а вред от таких выбросов изучен и доказан как на мировом, так и на государственном уровне⁵. Профильное министерство Российской Федерации, а также ученые видят решение сложившейся проблемы в смене топлива. Предлагается вместо бензина и дизельного топлива использовать газомоторное топливо либо задействовать автотранспорт, работающий от электроэнергии. Следовательно, в сфере развития газомоторного топлива, а также электромобилей возможно использование инструментов ГПЧ.

Другим объектом ГПЧ могут выступать системы очистки вод, поскольку проблема сброса загрязняющих веществ в водные объекты является для России актуальной. Согласно Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года⁶ 19,2 куб. км сточных вод, сбрасываемых ежегодно, подлежит очистке. При этом только 11 % очищаются до установленных нормативов, остальные сбрасываются недо-

¹ Кабацкая Л. Н. Право юридических лиц на ликвидацию накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2018. № 2. С. 11–15.

² Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

³ В России числится более 50 млн автотранспортных средств // Автостат: аналит. агентство. 2018. 15 февр. URL: <https://www.autostat.ru/news/33159/> (дата обращения: 26.06.2019).

⁴ В России растет количество выбросов от автотранспорта («Известия») // Автостат: аналит. агентство. 2018. 31 мая. URL: <https://www.autostat.ru/articles/34458/> (дата обращения: 26.06.2019).

⁵ См., например: Бобылев С. Н., Ревич Б. А. Экологизация экономики и здоровье населения // Экологическое право. 2018. № 5. С. 48–53.

⁶ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р.

статочны очищенными или загрязненными без очистки. На долю предприятий ЖКХ приходится 60 % стоков, а на долю промышленности – 25 %. В указанной Стратегии отмечается, что подобный уровень антропогенной нагрузки выступает одной из основных причин деградации рек, водохранилищ, озерных систем, накопления в донных отложениях, водной растительности и водных организмах загрязняющих веществ, в том числе токсичных, и ухудшения качества вод поверхностных водных объектов, используемых в качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения и являющихся средой обитания водных биологических ресурсов.

Таким образом, снижение антропогенной нагрузки на водные объекты является общегосударственной задачей. И в этой сфере роль государства чрезвычайно важна. Именно поэтому очистка сточных вод может быть той областью, где бизнес и государство будут финансировать соответствующие проекты совместно. На всех предприятиях целесообразно установить или модернизировать очистные сооружения, благодаря чему снизится антропогенная нагрузка на водные объекты, а субъекты хозяйственной деятельности не будут подвергаться штрафам за отсутствие или неэффективность очистных сооружений. Участие государства и бизнеса в обеспечении предприятий очистными сооружениями может также стать стимулом для развития соответствующего сектора российской экономики по разработке и производству очистных сооружений, что в условиях программы по импортозамещению весьма актуально.

Механизмы ГПЧ можно использовать также в целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов. Основными причинами перехода животных, растений и грибов в категорию редких и находящихся под угрозой исчезновения являются деградация и сокращение мест обитания в результате масштабного хозяйственного освоения территорий и прямое преследование со стороны человека, обусловленное какой-либо ценностью самого животного (например, ценная шкура, мясо, дериваты и др.). Серьезную угрозу для многих видов животных, растений и грибов представляют глобальные климатические изменения, последствия воздействия которых до конца не изучены.

В целях сохранения редких и находящихся под угрозой представителей флоры, фауны и грибов в Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года¹ закреплён ряд мероприятий; при этом финансовое обеспечение их выполнения предусмотрено, в том числе, за счёт внебюджетных источников в рамках ГПЧ. Среди мероприятий, которые были бы интересны частным партнерам с экономической точки зрения, можно выделить такие, как разведение питомников, рыбо-разводных центров, ботанических садов и дендрариев. Борьба с браконьерством также требует значительных финансовых ресурсов, и часть этих средств может быть получена от частных партнеров при развитии последними экотуризма на особо охраняемых природных территориях.

Список литературы

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

Бобылев С. Н., Ревич Б. А. Экологизация экономики и здоровье населения // Экологическое право. 2018. № 5.

В России растет количество выбросов от автотранспорта («Известия») // Автостат: аналит. агентство. 2018. 31 мая. URL: <https://www.autostat.ru/articles/34458/> (дата обращения: 26.06.2019).

В России числится более 50 млн автотранспортных средств // Автостат: аналит. агентство. 2018. 15 февр. URL: <https://www.autostat.ru/news/33159/> (дата обращения: 26.06.2019).

Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». М., 2016. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/411/dokl2015.pdf> (дата обращения: 30.12.2018).

Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». М., 2017. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/414/Госдоклад%202016.pdf> (дата обращения: 25.07.2019).

Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica. 2016. № 8.

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 212-п.

Игнатъева И. А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. 2017. № 2.

Кабацкая Л. Н. Право юридических лиц на ликвидацию накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2018. № 2.

Куракин А. В., Полукаров А. В., Смирнова В. В., Милюевская Е. Б. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения // Административное и муниципальное право. 2016. № 3.

Накопленному экоущербу пишут программу. Ее приоритеты Минприроды определил на ошупь // Коммерсантъ. 2013. 13 мая. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2200193> (дата обращения: 16.09.2019).

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

Пинаев В. Е., Чернышев Д. А. Ликвидация накопленного экологического ущерба – организационные и правовые аспекты: моногр. М., 2017. URL: <http://izd-mn.com/PDF/07MNNPM17.pdf> (дата обращения: 16.09.2019).

Пластинина Е. А. Концессионные соглашения как форма государственно-частного партнерства // Прогосзаказ.рф. 2017. № 5. URL: <https://xn--80aahqcqybgko.xn--p1ai/141/39322/13/16302/38926/39089/39242/41942.html> (дата обращения: 19.12.2019).

Проблема накопленного экологического ущерба требует решения на законодательном уровне // Торгово-промышленная палата Российской Федерации: офиц. сайт. 2016. 29 июня. URL: <http://tpprf.ru/interaction/committee/komust/news/142894/> (дата обращения: 17.09.2019).

References

Babich A. A. Zakonodatel'stvo o gosudarstvenno-chastnom partnerstve v oblasti okhrany okruzhayushchei sredy // Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava. 2019. T. 9. № 10A. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.017.

Bobylev S. N., Revich B. A. Ekologizatsiya ekonomiki i zdorov'e naseleniya // Ekologicheskoe pravo. 2018. № 5.

Gosudarstvennyi doklad «O sostoyanii i ob okhrane okruzhayushchei sredy Rossiiskoi Federatsii v 2015 godu». М., 2016. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/411/dokl2015.pdf> (data obrashcheniya: 30.12.2018).

Gosudarstvennyi doklad «O sostoyanii i ob okhrane okruzhayushchei sredy Rossiiskoi Federatsii v 2016 godu». М., 2017. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/414/Gosdoklad%202016.pdf> (data obrashcheniya: 25.07.2019).

Ignat'eva I. A. Pravovoe obespechenie likvidatsii nakoplennoogo vreda okruzhayushchei srede // Rossiiskii yuridicheskii zhurnal. 2017. № 2.

Kabatskaya L. N. Pravo yuridicheskikh lits na likvidatsiyu nakoplennoogo vreda okruzhayushchei srede // Ekologicheskoe pravo. 2018. № 2.

Kurakin A. V., Polukarov A. V., Smirnova V. V., Milievskaya E. B. Pravovoe regulirovanie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sfere zdravookhraneniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2016. № 3.

Nakoplennomu ekoushcherbu pishut programmu. Ee priority Minprirody opredelil na oshchup' // Kommersant". 2013. 13 maya. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2200193> (data obrashcheniya: 16.09.2019).

Nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 10 yanvarya 2002 g. № 7-FZ «Ob okhrane okruzhayushchei sredy» (postateinyi) / L. P. Bernaz, I. N. Zhochkina, N. V. Kichigin i dr.; отв. ред. Н. И. Хлуденева. М., 2018 // СПС «КонсультантПлюс».

Pinaev V. E., Chernyshev D. A. Likvidatsiya nakoplennoogo ekologicheskogo ushcherba – organizatsionnye i pravovye aspekty: monogr. М., 2017. URL: <http://izd-mn.com/PDF/07MNNPM17.pdf> (data obrashcheniya: 16.09.2019).

Plastinina E. A. Kontsessionnye soglasheniya kak forma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // Progoszakaz.rf. 2017. № 5. URL: <https://xn--80aahqcqybgko.xn--p1ai/141/39322/13/16302/38926/39089/39242/41942.html> (data obrashcheniya: 19.12.2019).

Problema nakoplennoogo ekologicheskogo ushcherba trebuet resheniya na zakonodatel'nom urovne // Torgovo-promyshlennaya palata Rossiiskoi Federatsii: ofits. sait. 2016. 29 iyunya. URL: <http://tpprf.ru/interaction/committee/komust/news/142894/> (data obrashcheniya: 17.09.2019).

V Rossii chislitsya bolee 50 mln avtotransportnykh sredstv // Avtostat: analit. agentstvo. 2018. 15 fevr. URL: <https://www.avtostat.ru/news/33159/> (data obrashcheniya: 26.06.2019).

V Rossii rastet kolichestvo vybrosov ot avtotransporta («Izvestiya») // Avtostat: analit. agentstvo. 2018. 31 maya. URL: <https://www.avtostat.ru/articles/34458/> (data obrashcheniya: 26.06.2019).

Zhavoronkova N. G., Agafonov V. B. Vozmeshchenie ekologicheskogo vreda: zakonodatel'nye novelty // Lex Russica. 2016. № 8.