

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Т. И. МАКАРОВА¹⁾, М. П. КУРИЛОВИЧ^{1), 2)}

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

²⁾Институт экономики НАН Беларуси, ул. Сурганова, 1, корп. 2, 220072, г. Минск, Беларусь

Исследованы возможности применения публично-частного партнерства в области охраны окружающей среды. Проведенный анализ белорусского и зарубежного законодательства позволяет утверждать, что при соблюдении определенных юридически значимых условий сотрудничество государства, бизнеса и общественности представляет собой партнерство, для осуществления которого в Республике Беларусь требуется сформировать оптимальную нормативно-правовую основу и организационную структуру, т. е. институционализировать его. Проведено разграничение двух основных подходов (институциональный и инфраструктурный) к формированию и осуществлению публично-частного партнерства. Доказано, что законодатель Республики Беларусь в отношении государственно-частного партнерства в целом придерживается инфраструктурного подхода, а в практике зарубежных государств применяются иные, в том числе смешанные, способы его организации и осуществления. Продемонстрированы объективные основания формирования в законодательстве об охране окружающей среды публично-частного партнерства как самостоятельного правового института на основе применения смешанного инфраструктурно-институционального подхода, в частности, путем заключения договора о совместной деятельности (простого товарищества).

Ключевые слова: публично-частное партнерство; государственно-частное партнерство; охрана окружающей среды; экологические отношения.

LEGAL PROBLEMS OF INSTITUTIONALISATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

T. I. MAKAROVA^a, M. P. KURYLOVICH^{a, b}

^aBelarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

^bInstitute of Economics, National Academy of Sciences of Belarus, 1 Surhanava Street, 2 building, Minsk 220072, Belarus

Corresponding author: M. P. Kurylovich (maryiakury@gmail.com)

The article explores the possibilities of using public-private partnership in the field of environmental protection. The analysis of the Belarusian and foreign legislation forms the statement that the cooperation between the state, business and the public is a partnership when certain legally significant conditions are met. And it is necessary to form its optimal legal

Образец цитирования:

Макарова ТИ, Курилович МП. Правовые проблемы институционализации публично-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2023;1:25–33. <https://doi.org/10.33581/2520-2561-2023-1-25-33>

For citation:

Makarova TI, Kurylovich MP. Legal problems of institutionalisation of public-private partnership in the field of environmental protection. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2023;1:25–33. Russian. <https://doi.org/10.33581/2520-2561-2023-1-25-33>

Авторы:

Тамара Ивановна Макарова – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой экологического и аграрного права юридического факультета.

Мария Петровна Курилович – преподаватель кафедры экологического и аграрного права юридического факультета¹, научный сотрудник Центра государственного строительства и права².

Authors:

Tamara I. Makarova, doctor of science (law), full professor; head of the department of environmental and agricultural law, faculty of law.

makti@bsu.by

<https://orcid.org/0000-0002-0842-900X>

Maria P. Kurylovich, lecturer at the department of environmental and agricultural law, faculty of law^a, and researcher at the Centre for State Building and Law^b.

maryiakury@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1067-1310>

framework and organisational structure (institutionalisation) for the implementation of such partnership in the Republic of Belarus. A distinction is made between two main approaches to the formation and implementation of public-private partnerships which are institutional and infrastructural. It is proved that the legislator of the Republic of Belarus in relation to public-private partnership generally adheres to the infrastructure approach, and in the practice of foreign states other methods of its organisation and implementation, including mixed, are used. The authors show the grounds for the formation of a public-private partnership in the legislation on environmental protection as an independent legal institution which based on the application of a mixed infrastructure-institutional approach, in particular, by concluding an agreement on joint activities (simple partnership).

Keywords: public-private partnership; environmental protection; environmental relations.

Введение

Сотрудничество государства в лице государственных органов и бизнеса, в том числе с участием общественности в социальной, экономической и экологической сферах, получило наименование «публично-частное партнерство» в зарубежном законодательстве¹ и в научных исследованиях [1–4]. Проведенный анализ дает основания утверждать, что такое сотрудничество можно рассматривать именно как партнерство при соблюдении следующих юридически значимых условий:

- приложение данного правового инструмента к общественно значимым с государственной точки зрения явлениям;
- экономически обоснованный интерес субъектов хозяйствования (частных партнеров) к участию в партнерстве;
- вовлеченность общественности в случае ее заинтересованности.

Из сказанного выше следует, что осуществление проектов публично-частного партнерства в реальности возможно только при наличии оптимальной нормативно-правовой основы и организационной структуры, т. е. того, что в теории определяют понятием «институционализация».

Теоретическую основу изучения институционализации как процесса появления новых и развития

существующих правовых институтов составляет институциональное строение современной системы права, где первичным звеном выступает именно правовой институт. И хотя такой подход сложился под влиянием классических отраслей права, он не должен сводиться к поиску некоей так называемой универсальной институциональной формулы, где главным средством оценки служит наличие консолидирующего элемента в виде отдельного нормативного правового акта или его обособленного раздела [5, с. 80; 6]. Этот тезис подтверждается сформировавшимся в ряде отраслей юридической науки (экологическое, аграрное, хозяйственное право) единообразным взглядом на понятие «комплексный правовой институт», расширяющим само понимание категории «правовой институт» и содержательно выводящим его за рамки одной отрасли, поскольку комплексными признаются институты, которые включают нормы нескольких отраслей права, регулирующие однородные отношения [7; 8]. Именно с этих позиций наука экологического права традиционно обращает внимание и на институты, несущие, как правило, «нагрузку» комплексности, а также объединяющие их правовые механизмы охраны окружающей среды [9; 10, с. 3–18].

Основная часть

Законодательство Республики Беларусь, обеспечивающее публично-правовое партнерство. Законодательство Республики Беларусь о государственно-частном партнерстве основывается на Конституции Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г., 4 марта 2022 г., и включает Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2015 № 345-З «О государственно-частном партнерстве» (далее – Закон «О государственно-частном партнерстве»), а также иные акты законодательства, среди которых Решение Консти-

туционного Суда Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. № Р-1012/2015 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь “О государственно-частном партнерстве”», Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 6 июля 2016 г. № 532 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. “О государственно-частном партнерстве”», Постановление Министерства экономики Республики Беларусь от 27 июля 2016 г. № 49 «О проектах государственно-частного партнерства». При этом Закон «О государственно-частном партнерстве», называя

¹Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym [Electronic resource]. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20090190100> (date of access: 29.12.2022) ; A guide to public-private partnerships (PPPs). A practical handbook on launching an effective public-private partnership [Electronic resource]. URL: <http://www.minbuza.nl> (date of access: 29.12.2022).

охрану окружающей среды одним из принципов партнерства (ст. 3), не устанавливает ее в качестве возможной сферы его осуществления (ст. 5).

Следует отметить, что в соответствии с нормами названных нормативных правовых актов законодатель придерживается так называемого инфраструктурного подхода к публично-частному партнерству, понимаемого как осуществление его в форме соглашения о государственно-частном партнерстве на основании заключения договоров для реализации каждого конкретного проекта. Возможно, в силу особенностей данного подхода законодательство об охране окружающей среды и в первую очередь Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» не содержит отсылки к Закону «О государственно-частном партнерстве», а значит, не дает оснований для применения этого правового инструмента к отношениям по охране окружающей среды. При этом в законодательстве ряда государств² принят иной взгляд на партнерство государства, бизнеса и общественности, который позволяет нам с оптимизмом смотреть на возможности публично-частного партнерства в экологических отношениях. Речь идет о так называемом *институциональном подходе* к оформлению партнерства между названными субъектами.

Наличие институциональных структур публично-частного партнерства дает основания для такого рода оптимизма. Главным координационным органом по вопросам публично-частного партнерства в Республике Беларусь является Межведомственный инфраструктурный координационный совет (далее – МИКС), который является постоянно действующим коллегиальным органом, созданным для решения вопросов среднесрочного и долгосрочного развития объектов инфраструктуры, в том числе в рамках государственно-частного партнерства. МИКС создан в структуре Национального агентства инвестиций и приватизации, подчиненного Министерству экономики Республики Беларусь, где также функционирует Центр государственно-частного партнерства³, который проводит оценку и проверку конкурсной документации.

Названные выше обстоятельства указывают на необходимость разграничить институциональный и инфраструктурный подходы к осуществлению публично-частного партнерства, а также внести ясность в вопросы институционализации публично-частного партнерства, которая является процессом созда-

ния его нормативно-правовой основы, в том числе с формированием институциональной среды.

Институционализация, понимаемая как «процесс формализации социальных отношений, переход... от неорганизованной деятельности к созданию организационных структур... с регламентацией соответствующих отношений, их юридической легализацией»⁴, позволяет анализировать ее с формальной и неформальной сторон, поскольку появлению в праве нового института, его легальному закреплению в нормативном правовом акте всегда предшествует возникновение новых социальных связей, обнаруживающихся в новых общественных отношениях, которые, в свою очередь, нуждаются в правовом оформлении. В этом смысле становление института (институтов) происходит одновременно или параллельно с принятием нормативных правовых актов либо внесением в них дополнений, что в отдельных случаях оказывает влияние на формирование их структуры [11, с. 357]. Таким образом, основой такой институционализации выступают сами правоотношения [12, с. 225], а также метод, посредством которого осуществляется их правовое регулирование [6]. Так, с одной стороны, превалирование императивного метода в правовом регулировании экологических отношений дает нам основания говорить о безусловной взаимосвязи, существующей между предметом правового регулирования конкретного нормативного правового акта и обязательностью включения в него того или иного правового института. С другой стороны, в силу междисциплинарности целого ряда отношений, являющихся по объекту правового регулирования экологическими, а по методу иноотраслевыми (чаще всего административные или цивилистические), принятие решения об отнесении формирующегося института к конкретной сфере правового регулирования осложняется. Очевидно, такого рода обстоятельством может быть объяснено отсутствие в законодательстве о государственно-частном партнерстве указания на возможность его применения к отношениям по охране окружающей среды. Но именно в силу комплексности (фактической междисциплинарности) общественных отношений по охране окружающей среды мы имеем основания говорить об объективной возможности и целесообразности формирования публично-частного партнерства в экологических отношениях как правового института с соответствующей ему институциональной средой. В связи с вышесказанным важно не допустить путаницы между

²Казахстанский центр государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. URL: <https://kzppp.kz/about#history> (дата обращения: 27.12.2022); PPP (Partenariat Public Privé). Contrats de partenariat. Marchés de partenariat [Ressource électronique]. URL: <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/PPP.htm> (date de la demande: 20.01.2023); Campagnac É. Contribution à l'analyse des contrats de partenariat public-privé en France et au Royaume-Uni. Dans Revue française d'administration publique 2009/2; 130:365:382 [Ressource électronique]. URL: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2009-2-page-365.htm#re38no444> (date de la demande: 27.01.2023).

³Структура Национального агентства инвестиций и приватизации Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://investinbelarus.by/structure/> (дата обращения: 25.12.2022).

⁴Кравченко И. И. Институционализация // Новая филос. энцикл. Т. 2 / под ред. В. С. Стёпина. М.: Мысль, 2010. С. 125.

осуществлением такого партнерства как публично-частного и его институционализацией как самостоятельного правового средства, которая подразумевает создание законодательной и институциональной среды, способной обеспечивать качественную реализацию проектов публично-частного партнерства, в том числе осуществлять проектную, координационную, консультативную, научно-методическую деятельность.

Институциональная среда публично-частного партнерства и возможности ее формирования в целях охраны окружающей среды. Потенциальная возможность реализации проектов публично-частного партнерства, в том числе в сфере охраны окружающей среды, а также их эффективность во многом определяются уровнем развития институциональной среды⁵, что предполагает создание либо наделение существующих специализированных органов или организаций соответствующей компетенцией. В качестве примера можно привести Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 июля 2008 г. № 693 «О создании специализированной организации по вопросам концессии», основанное на ст. 1, 26 Закона Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 379-V «О государственно-частном партнерстве». Названным постановлением создано акционерное общество «Казахстанский центр государственно-частного партнерства». Единственным акционером этого центра является Министерство национальной экономики Республики Казахстан. Для сопровождения, разработки и экспертизы проектов государственно-частного партнерства также созданы республиканский и региональные центры⁶. Аналогично во Франции действует несколько институциональных структур, обеспечивающих реализацию публично-частного партнерства, например Центр экспертизы партнерства (*Centre d'expertise Français d'Observation des Partenariats Public-Privé*), Клуб публично-частного партнерства (*Le Club des Partenariats Public-Privé*), а также Французский институт публично-частного партнерства (*Institut de la Gestion Delegatee*) (с 1996 г.). В стране наиболее развита практика заключения договоров о таком партнерстве в сфере очистки сточных вод⁷.

В Германии на общегосударственном уровне с 2008 по 2017 г. функционировала независимая консалтинговая компания под эгидой федерального министерства финансов и федерального министерства транспорта и строительства, которая занималась

проектной, координационной, научно-методической деятельностью⁸ (*Ö Deutschland AG* (в настоящий момент *Partnerschaften Deutschland*)) [13, с. 34]. Собственниками около 57 % акций этой компании являются федеральное правительство, правительства отдельных земель и местные органы самоуправления⁹ [13, с. 34; 14]. Относительно создания институциональных структур публично-частного партнерства важно отметить, что такие органы действуют во многих государствах (Германия, Франция, Канада и др.). При этом в научной литературе отмечается, что «ни одно государство, создавшее государственный либо публично-общественный орган управления государственно-частным партнерством, не инициировало обратный процесс» [15, с. 69]. Это, на наш взгляд, свидетельствует о положительном результате подобных действий.

Важно отметить, что в Республике Беларусь в области охраны окружающей среды актуальна институционализация партнерства государства, бизнеса и общественности с формированием соответствующей инфраструктуры, а также с привлечением заинтересованной общественности, т. е. публично-частного партнерства, для чего представляется необходимым создать государственную структуру, задачей которой станет установление связи между деятельностью этих партнеров, координация и организационная поддержка такого взаимодействия. Управление вопросами публично-частного партнерства, отнесенными в настоящее время к компетенции Министерства экономики Республики Беларусь (далее – Минэкономики), в структуре Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (далее – Минприроды) не предусмотрено, а полномочия МИКС при Минэкономики не включают реализацию природоохранной политики. Обозначенный ранее комплексный (с превалированием публичного) характер экологических отношений позволяет предложить расширить компетенцию МИКС: добавить в перечень его задач координационную функцию по вопросам публично-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды и одновременно создать соответствующую структуру в составе Минприроды для организации и научно-методического обеспечения такого партнерства в экологических отношениях.

Институциональное публично-частное партнерство в экологических отношениях. Предлагаемая далее классификация правовых форм

⁵PPP knowledge lab [Electronic resource]. URL: <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/5-establishing-the-ppp-framework> (date of access: 27.12.2022); Procuring infrastructure public-private partnerships report [Electronic resource]. URL: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/256451522692645967-0050022018/originalPIP32018.pdf> (date of access: 27.12.2022).

⁶Центр ГЧП в Казахстане [Электронный ресурс]. URL: <https://ppp-center.kz/> (дата обращения: 27.12.2022).

⁷Public-Private Partnership Legal Resource Centre [Electronic resource]. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/regulationcontract> (date of access: 27.12.2022).

⁸Partnerschaften Deutschland [Elektronische Ressource]. URL: <https://www.pd-g.de/en/about-us> (Datum der Zugriffs: 27.12.2022).

⁹Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften [Elektronische Ressource]. URL: <https://www.ppp.niedersachsen.de/servlets/download?C=13572616&L=20> (Datum der Zugriffs: 27.12.2022).

публично-частного партнерства основывается на зарубежном опыте и предполагает деление договоров о таком партнерстве в зависимости от их условий, предусматривающих возложение на инвестора совершения определенных действий, в соответствии с которыми принято различать и формы соглашений о публично-частном партнерстве [16; 17]. Выделяют данные формы на основе базовых моделей сотрудничества государства и бизнеса [18]. Большинство авторов относят к формам публично-частного партнерства только договоры, контракты, концессионные соглашения о взаимодействии бизнеса и государства в тех сферах, за которые последнее традиционно несет ответственность [19–21], некоторые исследователи также выделяют два подвида публично-частного партнерства (партнерство договорного характера и партнерство институционального характера¹⁰). Существует мнение, что правовые формы, позволяющие реализовать публично-частное партнерство, отличаются друг от друга степенью ответственности, которую государство или субъекты экономической деятельности берут на себя [22]. Относительно дискуссии о формах реализации публично-частного партнерства отметим, что следует разграничивать институциональное публично-частное партнерство как одну из возможных форм (способов осуществления) партнерства и институционализацию публично-частного партнерства как правового средства.

Так, по способу осуществления публично-частное партнерство подразделяется на институциональное и контрактное (инфраструктурное). Наиболее распространено контрактное партнерство, которое обычно реализуется в виде концессии, доверительного управления государственным имуществом, имущественного найма (аренды) публичного имущества, лизинга, договоров, заключаемых на разработку технологии, изготовление опытного образца, контракта жизненного цикла, сервисного контракта, иных договоров¹¹.

Примером применения институционального партнерства является Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 379-V «О государственно-частном партнерстве», его гл. 6 предусматривает возможность осуществления институционального государственно-частного партнерства, что предполагает учреждение компании – специально созданного юридического лица в виде товарищества с ограниченной ответственностью или акционерного общества. Совместное участие государства и частного партнера

в данном юридическом лице составляет 100 %. Подобный подход призван стимулировать представителей бизнеса к сотрудничеству понятным для них образом. В отличие от контрактных видов публично-частного партнерства, все действия по самому проекту, включая привлечение финансирования, строительство, эксплуатацию, предоставление залогового обеспечения и так далее, осуществляются от имени вновь созданного юридического лица. Такое юридическое лицо создается специально для осуществления и завершения проекта¹².

Во Франции также выделяют контрактные (концессия, предоставленная частному инвестору) и институциональные (создание совместного предприятия с участием публичного органа и частных инвесторов) формы публично-частного партнерства. «Обязательным условием формирования такого предприятия является доля государства или органов местного самоуправления в уставном капитале 50–85 %» (перевод наш. – М. К.)¹³. Подобное расширение возможностей взаимодействия партнеров является благоприятным фактором и может содействовать распространению проектов публично-частного партнерства, особенно в рассматриваемой сфере охраны окружающей среды.

Новой формой публично-частного партнерства, представляющей интерес для Республики Беларусь, видится программное государственно-частное партнерство. Так, на основании ст. 7 Закона Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 379-V «О государственно-частном партнерстве» в стране с 2017 г. внедрено так называемое программное государственно-частное партнерство, которое применяется в сфере образования и здравоохранения. Государство на стадии планирования государственных и правительственных программ определяет в них базовые параметры проекта государственно-частного партнерства, меры публичной поддержки и выплаты из бюджета, а также порядок определения частного партнера и заключения договора партнерства. Подобный механизм призван избавить будущих партнеров от разработки громоздких пакетов документации по стандартным проектам партнерства и прохождения многочисленных экспертиз и согласований, а также уравнивать в возможностях потенциальных инвесторов¹⁴.

Анализ законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды и законодательства, обеспечивающего партнерство государства и бизнеса, показал, что законодатель придерживается

¹⁰Саванкова Н. Е. Реализация проектов государственно-частного партнерства: зарубежный опыт и российская практика : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14. М., 2009. 175 с.

¹¹Государственно-частное партнерство в странах Евразийского экономического союза : практ. рук. для инвесторов. М. : Центр развития ГЧП, 2017. С. 21.

¹²Чалтабаева Р., Сулейменов Н. Институциональное государственно-частное партнерство [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36161908&pos=6;-106#pos=6;-106 (дата обращения: 27.12.2022).

¹³France: PPP units and related institutional framework [Electronic resource]. URL: <https://www.eib.org/en/publications/eres-france-ppp-unit-and-related-institutional-framework> (date of access: 27.12.2022).

¹⁴Интервью о развитии ГЧП в Казахстане: состояние, тенденции и перспективы [Электронный ресурс]. URL: <https://primeminister.kz/ru/news/interviews/intervyu-o-razvitie-gchp-v-kazahstane-sostoyanie-tendencii-i-perspektivy-1053646> (дата обращения: 27.12.2022).

инфраструктурного подхода к государственно-частному партнерству, где партнерство осуществляется в соответствии с соглашением. Так, ст. 1 Закона «О государственно-частном партнерстве» определяет государственно-частное партнерство как «юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров в целях объединения ресурсов и распределения рисков, отвечающее целям, задачам и принципам, определенным законом, осуществляемое в форме соглашения о публично-частном партнерстве» (возможно также заключение договора о взаимодействии в связи с исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве).

Продemonстрированное нами многообразие форм публично-частного партнерства, существующих в зарубежном законодательстве, подводит нас к мысли о необходимости определить оптимальные для белорусского правового пространства формы партнерства государства, бизнеса и общественности в целом, а также в сфере охраны окружающей среды в частности. Для этого обозначим соотношение таких правовых институтов, как инвестиции, государственно-частное партнерство и концессии в качестве самостоятельных правовых инструментов по законодательству Республики Беларусь. Согласно Закону Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 63-З «О концессиях» концессии признаются формой природоохранных инвестиций (ст. 1), одновременно, исходя из субъект-объектного состава, закрепленного в Законе «О государственно-частном партнерстве» (ст. 1), можно рассматривать концессии также как форму публично-частного партнерства. Закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 53-З «Об инвестициях» называет публично-частное партнерство способом осуществления инвестиций (ст. 4), выделяя государственно-частное партнерство и концессии как два самостоятельных способа инвестирования. При определении места публично-частного партнерства в системе природоохранного инвестирования отметим, что в законодательстве Республики Беларусь установлено следующее соотношение институтов инвестиций, государственно-частного партнерства и концессий в контексте экологических отношений: институт природоохранных инвестиций вбирает в себя и государственно-частное партнерство, и концессии (ст. 4 Закона Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 53-З «Об инвестициях»), которые соотносятся друг с другом как общее и частное [24]. Принимая во внимание вышесказанное, можно сделать вывод, что инфраструктурная форма публично-

частного партнерства является единственной официально принятой в законодательстве Республики Беларусь.

Перспективы осуществления институционального публично-частного партнерства в экологических отношениях в Республике Беларусь также требуют рассмотрения. Необходимость создания совместных предприятий (в форме полного товарищества или акционерного общества) для реализации конкретных проектов публично-частного партнерства в области экологических отношений (институциональное публично-частное партнерство) является спорной в силу специфики названных отношений, к тому же в существующих условиях выбранный законодателем инфраструктурный подход к реализации проектов публично-частного партнерства скорее будет затруднять взаимодействие в сфере охраны окружающей среды. Однако возможным является сотрудничество юридических лиц как друг с другом, так и с государством путем объединения вкладов. Так, исходя из существующих в законодательстве средств, целесообразным видится такое сотрудничество посредством заключения договора простого товарищества (договора о совместной деятельности). Статья 911 Гражданского кодекса Республики Беларусь предусматривает, что «по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной не противоречащей законодательству цели». Глава 4 «Лица» Гражданского кодекса Республики Беларусь и Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-XII «Об общественных объединениях» также не содержат прямого запрета на сотрудничество в указанной форме. Такое взаимодействие, по сути, представляет собой своеобразную смешанную инфраструктурно-институциональную форму партнерства и позволяет в перспективе избежать сложной процедуры создания юридического лица для реализации конкретного проекта, что в случае с охраной окружающей среды значительно затормозит инициативы со стороны частного партнера. Также такое решение позволит расширить круг возможностей бизнеса, который является партнером государства в проектах по охране окружающей среды, сохранив контрольную функцию последнего. Данный подход является реальным способом привлечь к такому взаимодействию общественные экологические объединения как заинтересованную общественность и позволяет передавать им часть полномочий.

Заключение

Таким образом, сотрудничество государства, бизнеса и общественности можно рассматривать как партнерство при соблюдении следующих условий:

- приложения данного правового инструмента к общественно значимым с государственной точки зрения явлениям;

- экономически обоснованного интереса субъектов хозяйствования (частных партнеров) к участию в партнерстве;
- вовлеченности общественности в случае ее заинтересованности;
- наличия оптимальной нормативно-правовой основы и организационной структуры, т. е. его институционализации.

Превалирование публично-правового (императивного) метода в правовом регулировании экологических отношений указывает на безусловную взаимосвязь между предметом правового регулирования конкретного нормативного правового акта и обязательностью включения в него того или иного правового института. В то же время с учетом комплексности (междисциплинарности) целого ряда отношений в области охраны окружающей среды, являющихся экологическими по объекту, и иномасштабными по методу правового регулирования, принятие решения об отнесении формирующегося института к конкретной сфере правового регулирования бывает осложнено. Именно такого рода обстоятельством можно объяснить отсутствие в законодательстве о государственно-частном партнерстве указания на возможность его применения к отношениям по охране окружающей среды. Но именно в силу фактической междисциплинарности общественных природоохранных отношений имеются основания говорить об объективной возможности формирования нормативной правовой основы публично-частного партнерства в экологических отношениях в виде самостоятельного правового института и соответствующей ему институциональной среды. При этом важно не допустить путаницы между способом осуществления такого партнерства и его институционализацией как самостоятельного правового средства, которая подразумевает создание законодательной и институциональной среды, способной обеспечивать качественную реализацию проектов публично-частного партнерства, в том числе осуществлять проектную, координационную, консультационную, научно-методическую деятельность.

Законодатель Республики Беларусь закрепляет в качестве единственной возможной формы (способа) осуществления публично-частного партнерства инфраструктурный подход. При этом в результате исследования обоснованным видится вывод о возможности сотрудничества юридических лиц как друг с другом, так и с государством путем объединения их вкладов посредством заключения договора простого товарищества (договора о совместной деятельности), представляющего собой смешанную инфраструктурно-институциональную форму публично-частного партнерства, которая позволяет в перспективе избежать сложной процедуры создания юридического лица для реализации конкретного проекта, что в случае охраны окружающей среды повлечет снижение заинтересованности со стороны частного партнера. Предлагаемая смешанная форма публично-частного партнерства позволяет, сохраняя контрольную функцию государства и создавая условия для привлечения к такому взаимодействию общественных экологических объединений, расширить круг возможностей бизнеса как партнера государства в проектах в области охраны окружающей среды.

В рамках институционализации публично-частного партнерства в области охраны окружающей среды представляется необходимым создать государственную структуру, задачей которой станет установление связи между деятельностью этих партнеров, координация и организационная поддержка такого взаимодействия. В связи с этим предлагается расширить компетенцию МИКС Минэкономики посредством наделения его координационной функцией по вопросам публично-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды с одновременным созданием соответствующей структуры в составе Минприроды для организации и научно-методического обеспечения публично-частного партнерства в экологических отношениях, что будет, на наш взгляд, содействовать распространению проектов публично-частного партнерства, в том числе в интересующей нас сфере охраны окружающей среды.

Библиографические ссылки

1. Запатрина ИВ. *Потенциал публично-частного партнерства в развивающихся экономиках*. Киев: Центродрук; 2011. 152 с.
2. Артишевский МВ, Ли Вэй. Публично-частное партнерство как элемент концепции устойчивого развития. *Молодой ученый*. 2016;5(часть 3):269–274.
3. Попондопуло ВФ, Шевелёва НА, редакторы. *Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты*. Москва: Инфотропик медиа; 2015. 528 с.
4. Фатеев ВС. Публично-частное партнерство: исторические корни, сущность, основные характеристики на современном этапе развития. В: Ванкевич ЕВ, редактор. *Социально-экономическое развитие организаций и регионов Беларуси: устойчивость, развитие и инновации. Материалы докладов Международной научно-практической конференции; 18 октября 2012 г.; Витебск, Беларусь*. Витебск: ВГТУ; 2012. с. 88–93.
5. Костишина СА. Институциональный подход в современной юридической науке. *Юрист-правовед*. 2012;5:80–82.
6. Курочкин АВ. Концепт «правовая институционализация» и его содержание. *Актуальные проблемы российского права*. 2016;3:39–47. DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.039-047.
7. Бринчук ММ. Комплексность как принцип экологического права. В: Семенов ВИ, редактор. *Право в современном белорусском обществе. Выпуск 4*. Минск: Право и экономика; 2009. с. 376–392.

8. Макарова ТИ. Институционализация охраны окружающей среды как фактор реализации экологической политики на уровне законодательства субъектов Российской Федерации. *Вестник ЮУрГУ. Серия: Право*. 2020;20(1):90–95. DOI: 10.14529/law200114.
9. Боголюбов СА, Галиновская ЕА, Жариков ЮГ, Кичигин НВ, Минина ЕЛ, Мухина ЭН и др. *Институты экологического права*. Москва: Эксмо; 2010. 480 с.
10. Макарова ТИ, Балашенко СА, Лизгаро ВЕ, Мороз ОВ. *Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности*. Минск: БГУ; 2016. 191 с.
11. Цинцадзе НС. Традиционные неформальные правовые институты в российском частном праве: понятие, признаки и проблемы идентификации. *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки*. 2012;11:353–362.
12. Ахметова ГЗ. Системная организация институтов российского договорного права. *Казанская наука*. 2013;9:224–227.
13. Сухих ВА, Руденко МН, Оборина ЕД. Государственно-частное партнерство: опыт России и Германии. *Вестник Пермского университета. Серия: Экономика*. 2013;3:32–35.
14. Гафурова ГТ. Зарубежный опыт развития механизмов государственно-частного партнерства. *Финансы и кредит*. 2013;48:62–72.
15. Сазонов ВЕ. *Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты*. Москва: Буки веди; 2012. 492 с.
16. Рожкова СА. Использование мирового опыта публично-частного партнерства в России. *ЭКО. Всероссийский экономический журнал*. 2008;2:104–111.
17. Игнатюк НА. *Государственно-частное партнерство*. Москва: Юстицинформ; 2012. 490 с.
18. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора. *Мир перемен*. 2004;2:8–22.
19. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. *Вопросы экономики*. 2008;8:64–78.
20. Клинова М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса. *Вопросы экономики*. 2008;8:78–90.
21. Махортов ЕА. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России. *Вестник Московского университета. Серия 12, Политические науки*. 2007;6:41–51.
22. Колесникова КИ. Частно-публичное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России. *Научный вестник Уральской академии публичной службы*. 2008;3:112–115.
23. Курилович МП. Правовое регулирование взаимодействия государства и бизнеса в сфере охраны окружающей среды: анализ зарубежного законодательства и опыта. В: Мартыненко ИЭ, редактор. *Проблемы гражданского права и процесса*. Выпуск 17. Гродно: ГрГУ; 2022. с. 381–388.

References

1. Zapatrina IV. *Potentsial publichno-chastnogo partnerstva v razvivayushchikhsya ekonomikakh* [The potential of public-private partnerships in emerging economies]. Kyiv: Tsentrodrak; 2011. 152 p. Russian.
2. Artishevskii MV, Li Wei. [Public-private partnership as an element of the concept of sustainable development]. *Molodoi uchenyi*. 2016;5(chapter 3):269–274. Russian.
3. Popondopulo VF, Shevel'yova NA, editors. *Publichno-chastnoe partnerstvo v Rossii i zarubezhnykh stranakh: pravovye aspekty* [Public-private partnership in Russia and foreign countries: legal aspects]. Moscow: Infotropik media; 2015. 528 p. Russian.
4. Fateev VS. [Public-private partnership: historical roots, essence, main characteristics at the present stage of development]. In: Vamkeevich EV, editor. *Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie organizatsii i regionov Belarusi: ustoychivost', razvitie i innovatsii. Materialy dokladov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 18 oktyabrya 2012 g.; Vitebsk, Belarus'* [Social-economic development of Belarusian organisations and regions: stability, development and innovations; 2012 October 18; Vitebsk, Belarus]. Viciebsk: Vitebsk State Technological University; 2012. p. 88–93. Russian.
5. Kostishina SA. [Institutional approach in modern legal science]. *Yurist-pravoved*. 2012;5:80–82. Russian.
6. Kurochkin AV. The concept of «legal institutionalisation» and its content. *Actual Problems of Russian Law*. 2016;3:39–47. Russian. DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.039-047.
7. Brinchuk MM. [Complexity as a principle of environmental law]. In: Semenov VI, editor. *Pravo v sovremennoy belorusskom obshchestve. Vypusk 4* [Law in modern Belarusian society. Issue 4]. Minsk: Pravo i ekonomika; 2009. p. 376–392. Russian.
8. Makarova TI. [Institutionalisation of environmental protection as a factor in the implementation of environmental policy at the level of legislation of the constituent entities of the Russian Federation]. *Bulletin of South Ural State University. Series «Law»*. 2020;20(1):90–95. Russian. DOI: 10.14529/law200114.
9. Bogolyubov SA, Galinovskaya EA, Zharikov YuG, Kichigin NV, Minina EL, Mukhina EN, et al. *Instituty ekologicheskogo prava* [Institutions of environmental law]. Moscow: Eksmo; 2010. 480 p. Russian.
10. Makarova TI, Balashenko SA, Lizgarov VE, Moroz OV. *Pravovye mekhanizmy okhrany okruzhayushchei sredy i obespecheniya ekologicheskoi bezopasnosti* [Legal mechanisms of environmental protection and environmental safety]. Minsk: Belarusian State University; 2016. 191 p. Russian.
11. Tsintsadze NS. [Traditional informal legal institutions in Russian private law: concept, signs and problems of identification]. *Tamov University Review. Series: Humanities*. 2012;11:353–362. Russian.
12. Akhmetova GZ. [System organisation of institutes of Russian contract law]. *Kazanskaya nauka*. 2013;9:224–227. Russian.
13. Sukhikh VA, Rudenko MN, Oborina ED. [Public-private partnership: the experience of Russia and Germany]. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Ekonomika*. 2013;3:32–35. Russian.
14. Gafurova GT. [Foreign experience in the development of public-private partnership mechanisms]. *Finansy i kredit*. 2013;48:62–72. Russian.
15. Sazonov VE. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: grazhdansko-pravovye, administrativno-pravovye i finansovo-pravovye aspekty* [Public-private partnership: civil-legal, administrative-legal and financial-legal aspects]. Moscow: Buki veidi; 2012. 492 p. Russian.

16. Rozhkova SA. [Using the world experience of public-private partnership in Russia]. *EKO. Vserossiiskii ekonomicheskii zhurnal*. 2008;2:104–111. Russian.
17. Ignatyuk NA. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo* [Public private partnership]. Moscow: Yustitsinform; 2012. 490 p. Russian.
18. Sharinger L. [A new model of investment partnership between the state and the private sector]. *Mir peremen*. 2004;2:8–22. Russian.
19. Deryabina M. [Public-private partnership: theory and practice]. *Voprosy ekonomiki*. 2008;8:64–78. Russian.
20. Klinova M. [Globalisation and infrastructure: new trends in the relationship between the state and business]. *Voprosy ekonomiki*. 2008;8:78–90. Russian.
21. Makhortov EA. [Public-private partnership as a form of government-business relations in Russia]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 12, Politicheskie nauki*. 2007;6:41–51. Russian.
22. Kolesnikova KI. [Private-public partnership: experience of foreign countries and prospects for Russia]. *Nauchnyi vestnik Ural'skoi akademii publichnoi sluzhby*. 2008;3:112–115. Russian.
23. Kurilovich MP. [Legal regulation of interaction between the state and business in the field of environmental protection: analysis of foreign legislation and experience]. In: Martynenko IE, editor. *Problemy grazhdanskogo prava i protsessa. Vypusk 7* [Problems of civil law and process. Issue 7]. Hrodna: Yanka Kupala State University of Grodno; 2022. p. 381–388. Russian.

Статья поступила в редколлегию 31.01.2023.
Received by editorial board 31.01.2023.