

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК СПОСОБ СОТРУДНИЧЕСТВА В ДЕЛЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

М. П. Курилович

*заведующий сектором эколого-правовых исследований центра государственного
строительства и права Института экономики НАН Беларуси,
кандидат юридических наук
glushakova.maria@mail.ru*

В статье предлагаются рекомендации по правовому регулированию публично-частного партнерства и его включению в качестве самостоятельного правового средства охраны окружающей среды в разрабатываемый Экологический кодекс Республики Беларусь. Предпосылками для исследования послужило отсутствие в белорусском законодательстве понятия «публично-частное партнерство», а также правовой основы для его реализации в исследуемой сфере при фактическом наличии партнерских отношений при осуществлении охраны окружающей среды, что негативно сказывается на процессах «зеленой» трансформации экономических отношений, не способствуют реализации принципа равенства участников гражданских отношений.

Ключевые слова: охрана окружающей среды; экономическая деятельность; экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности; публично-частное партнерство.

В условиях ведущейся систематизации экологического законодательства Республики Беларусь путем кодификации согласно Плану подготовки проектов законодательных актов на 2025 г. (утвержден Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2024 г. № 477), актуальность приобретают вопросы совершенствования правового регулирования экологических отношений и подготовки рекомендаций, учет которых позволит наиболее эффективно ее осуществить. В свете чего требует решения существующая проблема правового обеспечения реализации партнерства в экологических отношениях.

При характеристике правового обеспечения партнерства внимание на себя обращает то обстоятельство, что законодатель придерживается инфраструктурного подхода, предполагающего его осуществление только в форме соглашения о партнерстве. Возможно, в силу особенностей данного подхода действующий Закон «Об охране окружающей среды» не содержит отсылки к Закону Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. № 345-З «О государственно-частном партнерстве», который также не устанавливает охрану окружающей среды в качестве сферы осуществления партнерства (ст. 5), упоминая ее лишь среди принципов партнерства (ст. 3), что в целом подчеркивает важность охраны окружающей среды, но не дает оснований для применения этого правового инструмента к экологическим отношениям. Однако обоснованной видится возможность сотрудничества юридических лиц не только с государством, но и друг с другом, а также с заинтересованной общественностью, что не только расширяет круг возможностей бизнеса как партнера проектов в исследуемой сфере, но и кардинально изменяет правовое положение всех названных субъектов, сохраняя при этом, что немало важно, контролирующую функцию государства. В контексте сказанного в статье изложены предложения по правовому обеспечению реализации публично-частного партнерства в экологических отношениях.

Публично-частное партнерство как и ГЧП активно исследуется в правовой науке [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7]. Неоднократно указывалось на перспективность его использования для решения задач по охране окружающей среды и рациональному природопользованию в научной литературе [8; 9]. При этом предпосылкой настоящего исследования является то, что при фактическом наличии партнерских отношений при осуществлении охраны окружающей среды партнерство в экологических отношениях как самостоятельный правовой институт не закреплено, а без должного нормативного закрепления оно не может быть эффективно реализовано на практике. Так, белорусский законодатель оперирует исключительно понятием «государственно-частное партнерство», в нормативных правовых актах Республики Беларусь термин «публично-частное партнерство» отсутствует. В свою очередь автор предлагает использовать дефиницию «публично-частное партнерство» в целях обозначения партнерства государства, бизнеса при возможном участии заинтересованной общественности в качестве самостоятельного вида, учитывающего специфику экологических отношений.

Для устранения вышеназванной проблемы реализации партнерства в сфере экологических отношений предлагается при разработке Экологического кодекса Республики Беларусь ввести в названный правовой акт специальное природоохранное средство «публично-частное партнерство в экологических отношениях» с закреплением определения данного понятия в отдельной статье в следующей формулировке – «юридически оформленное на определенный срок сотрудничество государственного и частного партнеров, с возможным участием заинтересованной общественности, направленное на сохранение и восстановление природной среды, рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов и их воспроизводство, предотвращение вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ликвидацию ее последствий» [10].

В связи с выделением в проекте Экологического кодекса в главе, закрепляющей права и обязанности физических лиц, юридических лиц, в том числе общественных объединений, в экологических отношениях, отдельной статьи, закрепляющей права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, деятельность которых оказывает воздействие на окружающую среду, что видится положительной динамикой и на необходимость чего указывалось в научной литературе [11], предлагаемая нами статья обеспечивающая участие в партнерстве перечисленных субъектов со следующим названием «Участие физических и юридических лиц, в том числе общественных объединений в публично-частном партнерстве в экологических отношениях», может быть включена в названную главу, что позволит рассматривать исследуемое правовое средство с позиции объема прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере экологических отношений.

Анализ содержащихся в законодательстве полномочий государственных органов, а также способов осуществления партнерства (инфраструктурный, институциональный, программный), позволяет в качестве субъектов такого партнерства выделить: на стороне государственного партнера – органы государственного управления специальной компетенции, местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы и (или) уполномоченные ими государственные организации; на стороне частного партнера – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

на стороне общественности – общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, граждан, группы граждан. В то же время в зависимости от избранного способа и правовой формы партнерства возможны различные варианты субъектного состава партнерства в каждом конкретном случае: «государство–бизнес», «бизнес–бизнес», «бизнес–общественность», «государство–общественность», «государство–бизнес–общественность».

В целях реализации полномочий партнерами потребуется и дополнение соответствующих статей кодекса, регулирующих права и обязанности субъектов экологических отношений. Так, статью «Полномочия Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды» необходимо дополнить полномочием Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь выступать в роли координатора при осуществлении публично-частного партнерства в экологических отношениях; статью «Полномочия местных Советов депутатов и исполнительных и распорядительных органов» – полномочием местных Советов депутатов и исполнительных и распорядительных органов выступать в роли государственного партнера при осуществлении публично-частного партнерства в экологических отношениях; статью «Права и обязанности физических лиц в экологических отношениях» – правом граждан принимать участие в осуществлении проектов публично-частного партнерства; статью «Права и обязанности общественных объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды» дополнить полномочием общественных объединений принимать участие в осуществлении проектов публично-частного партнерства.

Полученные результаты подтверждают возможность применения публично-частного партнерства как специального правового средства, способствующего достижению целей охраны окружающей среды при вовлеченности субъектов хозяйствования и заинтересованной общественности. Для обеспечения возможности реализации партнерства в сфере экологических отношений в варианте трехстороннего взаимодействия (публично-частного партнерства) предлагается предусмотреть в Экологическом кодексе Республики Беларусь статью «Участие физических и юридических лиц, в том числе общественных объединений в публично-частном партнерстве в экологических отношениях», в которой закрепить возможность осуществления партнерства с особенностями, установленными для сферы экологических отношений.

Библиографический список

1. Бондаренко, Н. Л. Принципы равенства и баланса интересов как основные начала законодательства, регулирующего осуществление хозяйственной деятельности / Н. Л. Бондаренко, Ю. Г. Конаневич // Проблемы гражданского права и процесса: сб. науч. ст. / редкол. : И. Э. Мартыненко (гл. ред.) [и др.]. – Гродно, 2020. – С. 31–39.
2. Бондаренко, Н. Л. Публично-частное партнерство как социальный феномен и правовой институт: новый методологический подход к идентификации общественных отношений / Н. Л. Бондаренко, Ю. Г. Конаневич, М. С. Бондаренко, А. Г. Костенко // Право.by. – 2022. – № 6. – С. 31–45.
3. Темницкая, О. А. Публично-частное партнерство: выбор модели взаимоотношений / О. А. Темницкая // Юрист (РБ). – 2011. – № 12. – С. 79–82.
4. Фадеев, В. А. Государственно-частное партнерство в Беларуси: возможности и перспективы / В. А. Фадеев // Юридический мир. – 2008. – № 9. – С. 71–73.

5. Куницкая, О. М. Правовая характеристика договора государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // О. М. Куницкая. – URL: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/100498>. (дата обращения 17.02.2025).
6. Каменков, В. С. Правовое обеспечение развития государственно-частного партнерства в зарубежных странах (обзорная статья) / В. С. Каменков, О. М. Куницкая // Вестн. Барановичского гос. ун-та. – 2013. – № 1. – С. 105–110.
7. Манкевич, В. В. Принципы государственно-частного партнерства в государствах – членах Евразийского экономического союза / В. В. Манкевич // Инновационное развитие экономики: предпринимательство, образование, наука: сб. науч. ст. – Минск : ГИУСТ БГУ. – 2017. – С. 76–78.
8. Макарова, Т. И. Публично-частное партнерство в системе правового механизма охраны окружающей среды / Т. И. Макарова // Правовые проблемы публично-частного партнерства в сфере аграрных, земельных, экологических и космических отношений: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Киев, 22 нояб. 2013 г. / Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины. – Киев, 2013. – С. 30–34.
9. Шахрай, И. С. Перспективы развития государственно-частного партнерства в сфере природоресурсных отношений / И. С. Шахрай // Вестн. Полоцк. гос. ун-та. Серия D. Экономические и юридические науки. – 2020. – № 13. – С. 155–159.
10. Курилович, М. П. Публично-частное партнерство как организационно-правовой инструмент обеспечения экологической безопасности / М. П. Курилович // Актуальные проблемы гражд. права: сб. науч. тр. / гл. ред. Н. Л. Бондаренко. – Минск : Междунар. ун-т «МИТСО». – 2024. – № 1. – С. 33–49.
11. Малиновская, А. И. Эколого-правовое положение юридического лица: теоретико-правовые подходы / А. И. Малиновская // Вестн. Полоцк. гос. ун-та. Сер. D. Экон. и юрид. науки. – 2019. – № 5. – С. 170–175.