

# ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

Коданева С.И.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** изменение климата, адаптация к изменению климата, Рамочная конвенция ООН об изменении климата, государственно-частное партнерство, концессия, специальный инвестиционный контракт, эндаумент-фонд, офсетный контракт.

## Аннотация

**Цель работы:** систематизация мер по адаптации к изменению климата и определение наиболее соответствующих им правовых механизмов реализации соответствующих проектов с привлечением частных инвестиций.

**Метод исследования:** общенаучные и специальные методы научного познания. Для достижения поставленных в работе целей использованы также: методы логического анализа, анализа законодательства, научной и деловой литературы, сравнительного анализа, систематизации, обобщения и системного подхода.

**Результаты исследования:** проведенный анализ показал, что вопросам адаптации к изменению климата в России стало уделяться внимание только в 2019 г., когда Правительство РФ утвердило Национальный план в данной области. Анализ отраслевых документов планирования адаптации к изменению климата позволил выявить отсутствие общесистемного подхода к решению поставленных задач, а также недостаток фактических данных о влиянии изменения климата и опасных погодных явлений на различные отрасли экономики. Однако уже очевидна необходимость реализации масштабных проектов адаптации, особенно в части инфраструктуры. Сделан вывод о том, что без привлечения частных инвестиций решить указанные задачи невозможно, а также о необходимости выстраивания государственно-частного партнерства (ГЧП) при реализации соответствующих проектов. Показано, что классические формы ГЧП не позволят реализовать все необходимые адаптационные мероприятия, поэтому следует шире использовать механизмы квази-ГЧП, что требует совершенствования законодательства. Необходимо также нормативно закрепить технические требования к реализуемым проектам, учитывающие негативные последствия изменения климата.

DOI: [10.21681/2226-0692-2024-1-89-99](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2024-1-89-99)

## Введение и постановка задачи

Изменение климата — одна из наиболее обсуждаемых тем последнего десятилетия как в общественно-политическом, так и в научном дискурсе. Знаковым международно-правовым документом в данной области является Рамочная конвенция ООН по изменению климата 1992 г. (РКИК ООН), которая закрепила обязательства государств-участников принимать программы, содержащие меры по смягчению последствий изменения климата и содействию адаптации к ним.

В марте 2023 г. был опубликован Шестой оценочный доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), в котором содержится как оценка состояния климата на 2022 г., так и результаты моделирования возможных изменений в будущем. Эксперты отмечают, что температура земной поверхности сейчас на 1,1 °C выше, чем в 1850—1900 гг. При этом прогнозы экспертов неутешительны: результаты моделирования показывают,

что наиболее вероятным является сценарий, при котором к 2100 г. потепление составит 2,8 °C<sup>2</sup>.

Данные наблюдений Гидрометцентра России подтверждают, что среднегодовая температура воздуха Северного полушария ежегодно, начиная с 1986 г., выше нормы. В XXI веке она каждый год превышает норму более чем на 0,5 °C, а с 2015 г. — на 1 °C и более<sup>3</sup>.

Таким образом, становится очевидной неспособность государств обеспечить реализацию политики по смягчению изменения климата. Это означает, что всё большую актуальность принимает своевременная

<sup>2</sup> Synthesis report of the IPCC sixth assessment report (ar6). IPCC, 2023. 85 pp. URL: [https://report.ipcc.ch/ar6syrr/pdf/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_LongerReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6syrr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf) (дата обращения: 04.11.2023).

<sup>3</sup> Бирман Б.А. Основные погодно-климатические особенности, наблюдавшиеся в Северном полушарии Земли в 2022 году. М.: Гидрометцентр России, 2023. 63 с. URL: [https://meteoinfo.ru/images/climat-anomalii-tabl/2022-annual/annual-climat\\_2022.pdf](https://meteoinfo.ru/images/climat-anomalii-tabl/2022-annual/annual-climat_2022.pdf) (дата обращения: 04.11.2023).

<sup>1</sup> Коданева Светлана Игоревна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, доцент РГУ нефти и газа (НИУ) им. И.М. Губкина, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: 0000-0002-8232-9533. E-mail: kodanevas@gmail.com

разработка и проведение адаптационных мероприятий. Однако, как следует из Шестого оценочного доклада МГЭИК, мероприятия в области адаптации, если и реализуются, то преимущественно связаны с предупреждением и минимизацией негативных последствий от учащающихся стихийных бедствий. Мерам по адаптации к медленно происходящим изменениям практически не уделяется внимание<sup>4</sup>.

Во-многом это обусловлено политическими мотивами, поскольку разработка и реализация указанных мер будет признанием того факта, что политика по сдерживанию глобального потепления оказалась неэффективной. Кроме того, существуют опасения, что переход к активной адаптации и геоинженерии (как способу сдерживания потепления) побудит некоторые государства отказаться от усилий по снижению выбросов CO<sub>2</sub> [1].

Однако следует признать, что Россия оказалась в числе первых государств, которые на уровне законодательства закрепляют политику адаптации к изменению климата. При этом в современных непростых экономических условиях недостаток финансов может стать основным сдерживающим фактором для реализации указанной политики. Попытки же переложить соответствующие расходы на частный бизнес не будут эффективными до тех пор, пока последний не увидит, как негативные последствия изменения климата отражаются на его финансовых показателях. Очевидно, что откладывать адаптационные мероприятия до этого момента крайне рискованно, поскольку тогда уже может быть поздно что-то предпринимать либо возможности адаптации будут крайне ограниченными.

В то же время объединение совместных усилий, компетенций и капиталов государства и частного бизнеса может обеспечить достижение более высокого результата, нежели разделение сфер влияния в части реализации комплексных проектов (таких как мероприятия в области адаптации к изменению климата), которые недоступны каждой стороне по отдельности [2]. Грамотное распределение затрат, выгод и рисков между государством и бизнесом, обеспечивающее синергетический эффект от реализуемых проектов, является основой для успешной адаптации к неизбежно нарастающим климатическим рискам.

Таким образом, задачи настоящего исследования:

1) анализ нормативной правовой базы РФ в области адаптации к изменению климата, выявление основных климатических рисков и определение наиболее актуальных на сегодняшний день инструментов адаптации к ним;

2) анализ институциональных основ *государственно-частного партнерства (ГЧП)*, уровня их

развития в РФ, а также потенциала использования различных механизмов ГЧП для реализации проектов в области адаптации к изменению климата.

### Анализ российской нормативно-правовой базы в области адаптации к изменению климата

В России анализируемые вопросы впервые нашли нормативное закрепление только в 2019 г., когда был утвержден Национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. № 3183-р). В этом документе представлен комплексный подход к анализу последствий изменения климата для РФ, предполагающий выявление как потенциальных рисков и потерь, так и выгод от происходящих природных изменений. Соответственно было установлено, что план адаптации должен строиться исходя из необходимости минимизации потерь и максимизации потенциальных выгод. В частности, к потенциальным негативным последствиям были отнесены: таяние вечной мерзлоты в Арктике, учащение лесных пожаров, нарушение режима осадков (учащение и усиление засух в одних регионах и наводнений и паводков — в других), нарушение экологического равновесия, распространение инфекционных и паразитарных заболеваний, повышение рисков для здоровья населения и затрат на кондиционирование. Потенциальными выгодами признаны: сокращение расходов энергии на отопление помещений, расширение возможностей хозяйственного освоения Арктики, включая судоходство по Северному морскому пути (СМП), расширение зон, пригодных для с/х использования.

В рамках реализации данного документа профильные министерства должны были разработать собственные отраслевые планы адаптации к изменению климата, а субъекты РФ — региональные. Соответственно были утверждены 7 региональных (Крым, Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Кемеровская, Курская и Пензенская области) и 10 отраслевых планов, разработанных Минтрансом (приказ Минтранса России от 02.03.2022 № 69), Минэнерго (приказ Минэнерго России от 31.03.2022 № 280), Минстроем (приказ Минстроя России от 15.10.2021 № 754/пр), Минсельхозом (распоряжение Минсельхоза России от 30.12.2021 № 716-р), Минприроды (распоряжение Минприроды России от 30.09.2021 № 38-р), Минздравом (утвержден заместителем министра здравоохранения РФ 25.10.2021), МЧС (приказ МЧС России от 19.10.2021 № 706), Минвостокразвитием (приказ Минвостокразвития России от 26.11.2021 № 221), Минпромторгом (приказ Минпромторга России от 24.12.2021 № 5357) и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей (утвержден руководителем Федеральной службы 03.12.2021).

Анализ указанных документов показывает, что, несмотря на соблюдение единой формы, со-

<sup>4</sup> Synthesis report of the IPCC sixth assessment report (ar6). IPCC, 2023. 85 pp. URL: [https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_LongerReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf) (дата обращения: 04.11.2023).

держательно они сильно различаются как по объему и качеству информации, так и по степени проработки. Так, например, отраслевой план адаптации МЧС содержит описание только рисков для зданий ведомства (деформации фундаментов, конструкций и т. д.). При этом ничего не говорится об усилении частоты и силы различных природных бедствий, борьбу с которыми осуществляют подведомственные министерству структуры. Как следует из плана Минпромторга России, министерство на владеет данными о влиянии изменения климата на курируемую им отрасль и даже не видит различий между смягчением климата и адаптацией, поскольку п. 1 и 2 плана гласят: «Разработка национального стандарта РФ по проведению отраслевого бенчмаркинга удельных выбросов парниковых газов в отрасли промышленности; проведение анализа международного опыта реализации целей устойчивого развития, связанных с экологией, ресурсосбережением, энергоэффективностью». Поэтому основное внимание в документе уделено созданию информационного ресурса для сбора от организаций промышленности данных о влиянии на их деятельность изменения климата и наилучших практик адаптации.

Наиболее проработанными в части изложения существующих и потенциальных последствий изменения климата для курируемых отраслей являются планы Минтранса России, Минприроды России, Минэнерго России, Минсельхоза России и Минздрава России. Тем не менее все ведомства акцентируют внимание на необходимости проведения научно-исследовательских работ, мониторинга и оценки происходящих климатических изменений и их влияния на соответствующие отрасли народного хозяйства. Большинство из них также планирует формировать информационные базы данных или цифровые модели, позволяющие отслеживать экстремальные погодные явления в реальном времени.

Если обратиться к анализу потенциальных рисков для России от изменения климата, то их можно сгруппировать следующим образом (табл. 1).

Как следует из данных, приведенных в анализируемых планах адаптации к изменению климата министерств, 90% самых тяжелых экономических потерь приходится на опасные гидрометеорологические явления: паводки, наводнения, сильный ветер, ливневые дожди, град, засухи, оставляя таким стихийным бедствиям, как извержения вулканов, цунами и землетрясения, лишь 10%.

В России число опасных гидрометеорологических явлений, нанесших значительный ущерб, за последние двадцать лет выросло вдвое. Наиболее разрушительными для России являются наводнения, лесные пожары и аномальная жара.

За последние годы зафиксировано 1556 случаев полной или частичной утраты функциональности объектов транспортной инфраструктуры, связанных с последствиями изменения климата, наиболее часто — в Дальневосточном, Северо-Западном и Си-

бирском федеральных округах. Так, в 2021 г. в результате паводка ущерб объектам транспортной инфраструктуры в Амурской области составил 3,14 млрд руб. (повреждены 351 км автодорог, 16 мостов, 83 водопропускных трубы). На втором месте оказался Крым, где в том же году ущерб составил свыше 2 млрд руб. (72,2 км автодорог, 10 мостов, 3 водопропускных трубы). В 2020 г. в Амурской области произошло обрушение ж/д моста через р. Колу, в 2021 г. в Забайкальском крае — ж/д моста на перегоне Кузэнга-Укурей. В 2017 г. из-за метели и ураганного ветра пострадали морской порт и аэропорт Анадыря.

В 2014 г. из-за маловодья потери судоходных компаний составили 3 млрд руб. В некоторых случаях рейсы пришлось выполнять через Гибралтарский пролив, что привело к потерям, составившим 100 тыс. долларов за судно. В сухогрузной гавани Республики Дагестан из-за понижения уровня Каспийского моря не могут полноценно функционировать автомобильная паромная переправа, ж/д паромный причал.

За 2010—2021 гг. общая сумма заявленного ущерба сельхозпроизводителей от аномальных природных явлений составила 115 млрд руб.

При этом, как можно видеть, предполагавшиеся выгоды от потепления климата не оправдывают себя в полной мере. Так, волнообразование, айсберги и затопления прибрежных территорий существенно осложняют использование СМП, а также нефтедобычу на шельфе. Снижение затрат энергии на отопление полностью нивелируется существующими СНИПами, устанавливающими продолжительность отопительного сезона. Поэтому, как показано в плане адаптации Минстроя России, экономическая неэффективность отопления может только возрасти вследствие переизбытка закупаемого топлива и его холостого сжигания в конце зимы во избежание штрафов.

Таким образом, основной мерой адаптации к изменению климата является пересмотр существующих документов технического регулирования (СНИПов и ГОСТов), особенно в части усиления требований к нормативной устойчивости зданий и инфраструктуры, а также к периодичности обследований надежности несущих конструкций, их ремонту и замене, разработка новых национальных стандартов, устанавливающих положения по адаптации основных отраслей экономики к изменениям климата.

Помимо этого, как было отмечено, требуется создание системы сбора и обработки климатических данных и данных о влиянии аномальных природных явлений на различные отрасли экономики, а также системы долгосрочного прогнозирования, что особенно важно в сельском хозяйстве для правильного подбора семян и своевременной реализации комплекса агротехнических мероприятий. Требуется выведение новых сортов растений, создание и реализация технологий сберегающего земледелия, специальная агротехника, агрохимия, защита от водной эрозии с помощью специальных сооружений.

Таблица 1

Негативное погодное/климатическое явление	Влияние на социальную сферу	Влияние на природные экосистемы	Влияние на инфраструктуру
Повышение температуры, аномальная жара, частые переходы через 0 °С	Риски для здоровья людей (особенно, при сердечно-сосудистых заболеваниях, сахарном диабете, рост респираторных заболеваний, травмы, ухудшение эпидемиологической обстановки, особенно в годы с теплыми зимами — расширение зон лихорадок, энцефалита, сальмонеллеза)	В сочетании с изменением режима осадков повышают пожароопасность, вызывают засухи, гибель посевов и т.д.	Для дорог (размягчение покрытия, образование келейности на автодорогах, деформация рельсов, которая может привести к сходу поездов), для инфраструктуры — деформация и ускорение разрушения, рост затрат на кондиционирование, снижение энергонадежности и энергообеспеченности, что особенно опасно для критически важных объектов
Экстремальные погодные явления (ливни, грады, штормовые ветра и т.д.)	Риски для здоровья людей (увеличение количества травм)	Гибель растений, в сельском хозяйстве могут приводит к частичной или полной потере урожая	Риски разрушения, увеличение аварий на ЛЭП и ТЭС, подмыва автодорог, разрушение и затопление портовой инфраструктуры и т. д.
Сдвиги природных зон на север, изменение в вегетационном периоде, водном балансе		Риски для биоразнообразия (сокращение или исчезновение традиционных видов и появление новых), для с/х (уменьшение зон выпаса, непрогнозируемые эпизоотии и вспышки заболеваемости у животных, появление новых видов вредителей, засухи и переувлажненность почв — гибель урожая)	
Опасные склоновые процессы (селевые потоки, снежные лавины, оползни, таяние горных ледников)	Риски для здоровья людей (увеличение количества травм, риск гибели)	Риски гибели близлежащих экосистем	Риски разрушения инфраструктуры
Таяние вечной мерзлоты	Риски для здоровья людей (рост числа заболеваний, в т.ч. вирусных)	Гибель природных экосистем, сокращение территории выпаса животных	Риски для инфраструктуры — 70% инфраструктуры в арктической зоне расположена в зоне таяния вечной мерзлоты, при сезонном оттаивании или пучении грунта происходит повреждение линейных сооружений, деформация буровых установок, трубопроводов

Сокращение морского льда и образование айсбергов			Увеличение волнового воздействия на причальные сооружения, автомобильные и железные дороги, прилегающие к берегу, риски для судоходства на СМП и добывающего оборудования на морском шельфе
Повышение уровня Мирового океана, паводки и маловодья на внутренних водных объектах			Затопление портов, в т. ч. на СМП, что приведет к повреждению портовой инфраструктуры, дезорганизации цепочек поставок на длительное время, вдоль рек — разрушение жилья и инфраструктуры, либо невозможность использования внутреннего водного транспорта для доставки грузов из-за маловодья, нарушение работы ГЭС и ТЭС
Повышение температуры, закисление и снижения уровня кислорода в Мировом океане		Риски для биологических ресурсов, особенно в северных морях, на которые приходится 70% вылова	

Таблица составлена автором по отраслевым планам адаптации к изменению климата

Общей для всех отраслей является также необходимость финансовой поддержки мероприятий по созданию инфраструктуры, препятствующей неблагоприятным воздействиям климатического характера, включая систему мониторинга и предупреждения лесных пожаров. В области транспорта также отмечена необходимость проведения мониторинга и укрепления искусственных сооружений на Крымском и Восточном полигоне ж/д, снятие инфраструктурных ограничений на внутренних водных путях (связанных с маловодьями).

Требуется создание и внедрение инновационных вяжущих материалов в дорожном строительстве, инновационных прочных материалов, устойчивых к экстремальным погодным явлениям.

В большинстве отраслевых планов также отмечается нехватка квалифицированных кадров.

В настоящее время реализуется Национальный план мероприятий второго этапа адаптации к изменениям климата на период до 2025 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 11 марта 2023 г. № 559-р), в рамках которого предполагается создание как ведомственных систем управления климатическими рисками, так и единого информационного ресурса — Атласа опасностей и рисков. Планируется создание наукоемких технологических решений, направленных на изучение климата, механизмов адаптации к

климатическим изменениям и их последствиям. Однако источники финансирования соответствующих работ в плане не указаны. Что касается отраслевых планов, то они, как правило, ограничиваются ссылками на действующие государственные программы и фразой о том, что дополнительного бюджетного финансирования не потребуется.

Учитывая масштабность необходимых мероприятий как в области реализации инфраструктурных проектов, так и в части разработки новых наукоемких технологий, очевидно, что при отсутствии необходимого финансирования достичь сколь-нибудь значимых результатов реализации указанных документов не удастся.

Этот вывод означает, что решить задачу адаптации российской экономики к изменению климата без привлечения частного сектора невозможно. Необходимо партнерство, кооперация представителей государственных органов и частного бизнеса на основе объединения ресурсов и разделения рисков. Традиционно такой формой партнерства является ГЧП, которое используется для реализации проектов общественной, социально значимой направленности. Как верно отмечают И.В. Лазанюк и Ч.К.Л. Пахарес, данная форма взаимодействия частного и государственного секторов выступает эффективным инструментом социально-экономического,

политического, инновационного, технологического развития страны на современном этапе [3].

### **ГЧП как институциональная основа для реализации проектов адаптации к изменению климата**

Сам термин «государственно-частное партнерство» стал использоваться еще в середине XX в. в США и подразумевал совместное решение государством и бизнесом общественно значимых задач. В Европу этот инструмент пришел гораздо позже. Так, например, частная финансовая инициатива стала использоваться в Великобритании только в 1990-х г. Этот механизм означал привлечение частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов, преимущественно социальной инфраструктуры, с последующим получением частным инвестором дохода от их эксплуатации.

Таким образом, в мировой практике существуют различные подходы к пониманию сути, форм и механизмов ГЧП. Так, А.Ю. Дещенко и П.С. Ювко на основе проведенного анализа научной литературы и документов различных международных организаций делают вывод, что ГЧП принято рассматривать как партнерство, сотрудничество; механизм реализации проектов; форму или способ взаимодействия; форму кооперации; отношения государства и бизнеса; соглашение, контракт; инструмент развития; антикризисную меру; совместное понимание распределенных целей и ответственности [4].

В свою очередь, Е.Е. Иродова выделяет 14 подходов к определению ГЧП: общеэкономический; практический; институциональный; системный; системно-институциональный; правовой; стратегический; инвестиционный; воспроизводственный; управленческий; функциональный; перераспределительный; диалектический; и как к «игре слов» [5].

Следует отметить, что подходы к определению объектов ГЧП также различаются. Так, например, согласно определению Всемирного банка, этот механизм используется только для оказания инфраструктурных услуг. В нормативных актах ЕС речь идет не только об инфраструктуре, но и об оказании обществу социальных услуг. Именно этот второй подход нашел отражение в Федеральном законе 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», согласно которому 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 этим 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.

Таким образом, можно выделить следующие признаки ГЧП:

- 1) наличие двух сторон (государственной и частной);
- 2) партнерские отношения сторон (равноправие);
- 3) согласованность целей партнеров;
- 4) объединение ресурсов;
- 5) распределение затрат и рисков;
- 6) совместное принятие решений по проекту [6];
- 7) долгосрочный характер проекта [7];
- 8) юридическое (договорное) оформление отношений партнеров;
- 9) четко выраженная публичная или общественная направленность проекта;
- 10) ресурсы и вклады участвующих сторон проходят процесс консолидации и объединения;
- 11) полученные результаты распределяются между сторонами в пропорциях, которые заранее оговорены и указаны в юридическом соглашении [8].

Наиболее распространенной в России формой ГЧП является концессия, реализуемая в рамках Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Так, по данным Центра ГЧП, за 2022 г. именно эта форма лидирует как по количеству проектов (рис. 1), так и по объему привлеченных инвестиций (рис. 2). Объяснить это можно тем, что механизм концессии является наиболее проработанным с правовой точки зрения. Кроме того, как отмечает А.А. Даниленко, участники концессионных соглашений могут использовать специальные налоговые режимы, что не предусмотрено для других форм ГЧП [9]. Причина также заключается в принадлежности прав собственности на созданные объекты. В случае концессии они принадлежат государству, а при реализации соглашения о ГЧП — остаются (или переходят) в собственность частного партнера. Поэтому в случае реализации наиболее ресурсоемких проектов создания инженерной и транспортной инфраструктуры публичные образования предпочитают использовать первый вариант.

Однако следует отметить, что реализуемые проекты не учитывают необходимость адаптации создаваемой и реконструированной инфраструктуры к меняющимся климатическим условиям. Более того, как верно подчеркивает С.В. Маслова, подзаконные нормативные акты, регламентирующие процесс принятия решения о реализации проекта ГЧП, содержат требования, исключающие возможность оценки его действительности и сравнительного преимущества с точки зрения содействия устойчивому развитию [10].

Следует признать, что работа в этом направлении в последние годы ведется. Так, был утвержден ГОСТ Р 70346-2022 «Зеленые» стандарты. Зда-

ния многоквартирные жилые «зеленые». Методика оценки и критерии проектирования, строительства и эксплуатации», а также разработана отечественная система оценки и сертификации инфраструктурных проектов IRIS (ее применение является добровольным, но необходимо для получения «зеленых» рейтингов). Однако анализ указанных документов пока-

зал, что они включают только требования по смягчению негативного воздействия на окружающую среду и климат, но не содержат ни одного показателя, свидетельствующего об устойчивости зданий или инфраструктурных объектов к рассмотренным выше последствиям изменения климата.



Рис. 1. ГЧП-проекты в РФ по формам реализации: количество проектов (декабрь 2022 г.)<sup>5</sup>

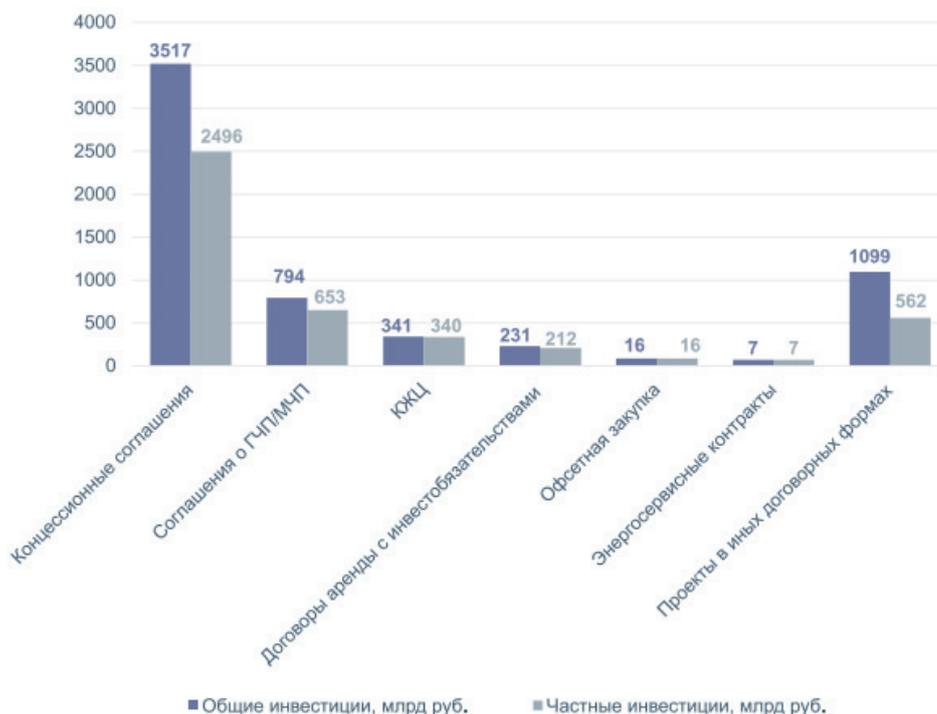


Рис. 2. ГЧП-проекты в РФ по формам реализации: объем инвестиций (декабрь 2022 г.)<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Центр ГЧП. Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2022 г. 34 с. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/2a0/2a0fc28e87a60d5efb9b37b0207db764.pdf> (дата обращения 04.11.2023).

<sup>6</sup> Там же.

Поэтому представляется крайне важным нормативное закрепление обязательного учета соответствующих показателей при разработке различных инфраструктурных проектов, реализация которых планируется в рамках указанных форм ГЧП.

Однако не все проекты можно реализовать только с помощью классических форм ГЧП. Это связано, в частности, с закрытым перечнем объектов, которые могут быть созданы в этих формах (это преимущественно объекты инфраструктуры, а также программы для ЭВМ). Поэтому в научной литературе обсуждаются различные формы квази-ГЧП. Так, Д.И. Любский относит к ним контракты жизненного цикла, аренду с инвестиционными обязательствами, энергосервисные и офсетные контракты, долгосрочные инвестиционные соглашения, создание специальных проектных компаний [11]. З.У. Меджидов предлагает наиболее полную классификацию форм ГЧП, разделяя их на четыре группы: договорную форму (соглашения о ГЧП, концессии и т. д.), корпоративную форму (совместные предприятия, инвестиционные и венчурные фонды), квази-ГЧП (контракт жизненного цикла, офсетный контракт и т. д.) и инновационно-технологическую форму (специальный инвестиционный контракт, территория с особым статусом и т. д.) [12].

И.В. Лазанюк и Ч.К.Л. Пахарес также относят создание юридических лиц со смешанной собственностью к одной из форм ГЧП. По их мнению, в соответствии с долей компании распределяются доходы, а также риски. При данной форме государство постоянно участвует в финансово-хозяйственной и управленческой деятельности частного партнера, а самостоятельность частной компании ограничена [3]. Однако подобные компании не могут рассчитывать на специальные условия реализации проектов, установленные для концессии и проектов ГЧП, поэтому зачастую вынуждены все равно вступать в договорные отношения с публичным партнером, например, путем заключения концессионного соглашения. Соответственно, И.М. Шор относит подобные соглашения к разновидности форм квази-ГЧП, отмечая, что на их долю приходится до 85% привлеченных инвестиций [13].

В этой связи следует отметить, что перспективной формой ГЧП в сфере научно-исследовательской деятельности и подготовки кадров является создание так называемых «эндаумент-фондов». Данный вид деятельности регулируется Федеральным законом от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Принято считать, что подобные целевые фонды создаются только в образовательных организациях за счет частных пожертвований. Однако указанный закон устанавливает, что формирование целевого капитала и использование дохода от него могут осуществляться в целях использования в сфере образования, науки, здравоохранения, охраны окружающей среды, а также благотворительных це-

лях. Таким образом, целевой капитал может формироваться заинтересованными субъектами не только для подготовки необходимых специалистов, но и в целях разработки новых технологий и оборудования для адаптации к изменению климата. Преимуществом данной формы квази-ГЧП является то, что она позволяет консолидировать средства различных заинтересованных лиц (т. е. не только бизнеса и государства, но также и НКО, и даже отдельных граждан), а полученные результаты могут быть широко внедрены в соответствующих отраслях экономики страны.

Контракты жизненного цикла занимают особое место в системе партнерств. Как известно, нормативно они отнесены к разновидности государственных закупок: это контракт, предусматривающий поставку товара или выполнение работы (в том числе, при необходимости, проектирование объекта капитального строительства, создание товара), последующие обслуживание, при необходимости эксплуатацию в течение срока службы, ремонт и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта капитального строительства или товара. При этом, как подчеркивает Д.И. Глазачев, по своему содержанию они полностью соответствуют основным признакам ГЧП-проектов. Единственным отличием является то, что все расходы несет публичный партнер [14]. В этой связи следует обратить внимание на позицию А.С. Байлиевой о том, что контракт жизненного цикла, содержащий условие о частичном или полном финансировании проекта частным партнером, является разновидностью соглашения о ГЧП, а не госконтракта [15]. Этот вывод важен, во-первых, поскольку он позволяет находить гибкие договорные конструкции, соответствующие задачам проекта, а во-вторых, поскольку перечень случаев заключения контракта жизненного цикла в рамках госзакупок установлен Правительством РФ (постановление от 28.11.2013 № 1087), будучи закрытым, лишь отчасти совпадает с перечнем объектов, которые можно создать в рамках соглашения о ГЧП.

Еще одной перспективной формой ГЧП является контракт со встречными инвестиционными обязательствами (офсетный контракт), заключаемый в соответствии со ст. 111.4 Федерального закона № 44-ФЗ. Особенностью этого контракта является то, что исполнитель принимает на себя обязательства по созданию, модернизации, освоению производства определенного товара и (или) по созданию, реконструкции имущества, предназначенного для оказания такой услуги. В свою очередь, заказчик гарантирует, что будет закупать соответствующий товар в определенных объемах и сроках, что позволит оправдать вложенные инвестиции. Первый офсетный контракт был заключен г. Москвой на поставку фармацевтической продукции. Однако после внесения поправки в Федеральный закон № 44-ФЗ, снизившей объем инвестиций исполнителя с

1 млрд руб. до 100 млн руб., сфера его использования может быть существенно расширена, тем более что закон не содержит никаких ограничений относительно видов закупаемых по такой модели товаров.

Близкой, но не однородной формой квази-ГЧП является специальный инвестиционный контракт, заключаемый в соответствии с Федеральным законом от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». В рамках контракта частный инвестор обеспечивает создание или модернизацию производства промышленной продукции, гарантированного заказа на которую он не имеет. Однако государство предоставляет ему различные льготы, а также гарантии неизменности правового режима. Заключать такие контракты могут Минпромторг, Минэнерго и Минсельхоз.

### Выводы

Необходимость адаптации к изменению климата влияет на сферу ГЧП в двух отношениях.

Во-первых, в части реализации «обычных» инфраструктурных проектов. Здесь необходима оперативная разработка технических стандартов устойчивости объектов инфраструктуры к экстре-

мальным погодным явлениям и обязательное, нормативно закрепленное требование о соответствии всех реализуемых проектов этим стандартам.

Во-вторых, в части развития рынка ГЧП за счет привлечения частных инвестиций к решению задач адаптации российской экономики к изменению климата. Эти задачи могут решаться посредством использования широкого круга форм ГЧП и квази-ГЧП (табл. 2).

Таким образом, можно видеть, что мероприятия по адаптации к изменению климата могут быть реализованы с использованием широкого спектра форм ГЧП и квази-ГЧП. Однако напрямую подобные проекты ни в одном из рассмотренных нормативных правовых актов не указаны, что является сдерживающим фактором. Поэтому представляется необходимым дополнить по меньшей мере федеральные законы № 115-ФЗ, 224-ФЗ, 44-ФЗ, 488-ФЗ и постановление Правительства РФ № 1087 соответствующими объектами и товарами в области адаптации к изменению климата по спискам, подготовленным отраслевыми министерствами в рамках реализации утвержденных ими планов адаптации к изменению климата.

Таблица 2

Меры адаптации к изменению климата	Формы ГЧП (квази-ГЧП)
Создание системы сбора и обработки данных, прогнозирования погодных явлений, включая инструменты «умного города»	Концессионное соглашение, соглашение о ГЧП, контракт жизненного цикла
Создание мелиоративных систем	Соглашение о ГЧП
Проведение работ по укреплению инфраструктуры (особенно транспортной), созданию защитной инфраструктуры, берегоукрепительные работы	Концессионное соглашение, соглашение о ГЧП, контракт жизненного цикла
Создание необходимой инфраструктуры внутренних водных путей	Контракт жизненного цикла, концессионное соглашение, соглашение о ГЧП
Производство специальной агротехники, агрохимии	Офсетный контракт, специальный инвестиционный контракт
Производство инновационных материалов, устойчивых к экстремальным погодным явлениям	Эндаумент-фонд, офсетный контракт, специальный инвестиционный контракт
Выведение новых сортов растений, создание новых технологий сберегающего земледелия, инновационных материалов	Эндаумент-фонд
Подготовка кадров	Эндаумент-фонд

### Литература

1. Wieding J., Stubenrauch J., Ekardt F. Human Rights and Precautionary Principle: Limits to Geoengineering, SRM, and IPCC Scenarios. Sustainability. 2020. Vol. 12. No. 21. P. 8858.
2. Митасов П.А., Мусаева Б.М. Использование инструментария государственно-частного партнерства в рамках реализации социально-ориентированных проектов // Деловой вестник предпринимателя. 2022. № 10 (4). С. 36—42.
3. Лазанюк И.В., Пахарес Ч.К.Л. Особенности реализации проектов государственно-частного партнерства: вопросы теории и практики стран Азии // Азия: страны Азии в условиях глобальной нестабильности. Ежегодник. 2022. С. 10—41.
4. Дещенко А.Ю., Ювко П.С. Сущностный анализ государственно-частного партнерства для оценки потенциала использования в масштабных социально-экономических проектах // Торговля и рынок. 2021. Т. 2. № 4-2 (60). С. 225—233.
5. Иродова Е.Е. Государственно-частное партнерство: систематизация взглядов на проблему // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: экономика. 2023. № 2 (56). С. 6—13.
6. Tireuov K.M., Aitkhozhayeva G.S., Aitmukhanbetova D.A. Models, forms and mechanisms of public-private partnership for the creation of competitive enterprises in agricultural sector. Problems of Agrimarket. 2023. No. 2. P. 52—61.
7. Ведерникова Е.В. Анализ состояния государственно-частного партнерства в России // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2023. № 2. С. 242—254.
8. Рисин И., Шахов О. Базовые компоненты стратегии развития партнерства государства и бизнеса в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Экономика и управление. 2018. № 2. С. 136—142.
9. Даниленко А.А. Опыт и перспективы развития государственно-частного партнерства в российской экономике // Тенденции развития науки и образования. 2023. № 99-4. С. 90—93.
10. Маслова С.В. Трансформация модели правового регулирования государственно-частного партнерства в свете концепции устойчивого развития // Право. Журнал высшей школы экономики. 2023. № 3. С. 78—103.
11. Любский Д.И. Современный подход к классификации форм государственно-частного партнерства // Научный альманах центрального Черноземья. 2022. № 3-2. С. 67—72.
12. Меджидов З.У. Классификация форм государственно-частного партнерства: методический подход // Региональные проблемы преобразования экономики. 2023. № 4 (150). С. 214—220.
13. Шор И.М. Практика российских регионов по применению форм квази-ГЧП (по материалам Волгоградской области) // Вестник Удмуртского университета. Серия: экономика и право. 2023. Т. 33. № 5. С. 842—849.
14. Глазачев Д.И. Соглашение о государственно-частном партнерстве и контракты жизненного цикла: схожесть и различия юридической природы // Евразийский юридический журнал. 2023. № 6 (181). С. 193—194.
15. Байлиева А.С. Контракт жизненного цикла как инструмент государственно-частного партнерства в транспортной отрасли // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2023. № 2 (100). С. 54—59.

### ENVIRONMENTAL LAW

## USING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP TOOLS FOR SOLVING TASKS OF ADAPTING TO CLIMATE CHANGE

Svetlana Kodaneva<sup>7</sup>

**Keywords:** *climate change, adapting to climate change, UN Framework Convention on Climate Change, public-private partnership, concession, special investment contract, endowment fund, offset agreement.*

#### Abstract

*Purpose of the work: a systematisation of measures aimed at adapting to climate change and identifying the most appropriate legal mechanisms for implementing projects in this field with the attraction of private investments.*

*Methods used in the study: general and special methods of scientific cognition. The following methods were also used to achieve the goals set in the paper: logical analysis, analysis of laws, research and business literature, comparative analysis, systematisation, generalisation and system approach.*

*Study findings: the analysis carried out showed that it is only in 2019 that the questions of adapting to climate change started to be addressed in Russia when the Government of the Russian Federation approved the National Plan in this field. An analysis of documents planning adaptation to climate change adopted in different branches of economy revealed a lack of general system approach to solving the tasks set, as well as of factual data on the impact of climate change and dangerous weather phenomena on different branches of economy. However, a need for implementing large-scale projects for the said adaptation, especially regarding infrastructure, is already evident. The conclusion is made that it is impossible to solve these tasks without attracting private investments as well as that it is necessary to organise a public-private partnership (PPP) for implementing projects in this field. It is shown that classical forms of PPP don't*

<sup>7</sup> Svetlana Kodaneva, Ph.D. (Law), Leading Researcher at the Department of Legal Studies of the Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, Associate Professor at the Gubkin National Research University of Oil and Gas, ORCID: 0000-0002-8232-9533, Moscow, Russian Federation. E-mail: kodanevas@gmail.com

*allow to implement all necessary adaptation measures, so the quasi-PPP mechanisms should be more widely used which requires to improve the laws. Technical requirements for projects to be implemented which take into account the negative consequences of climate change should also be laid down in the law.*

### References

1. Wieding J., Stubenrauch J., Ekardt F. Human Rights and Precautionary Principle: Limits to Geoengineering, SRM, and IPCC Scenarios. Sustainability. 2020. Vol. 12. No. 21. P. 8858.
2. Mitasov P.A., Musaeva B.M. Ispol'zovanie instrumentarii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v ramkakh realizatsii sotsial'no-orientirovannykh proektov. Delovoi vestnik predprinimatelia, 2022, No. 10 (4), pp. 36–42.
3. Lazaniuk I.V., Pakhares Ch.K.L. Osobennosti realizatsii proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva: voprosy teorii i praktiki stran Azii. Azii: strany Azii v usloviakh global'noi nestabil'nosti. Ezhegodnik, 2022, pp. 10–41.
4. Deshchenko A.Iu., Iuvko P.S. Sushchnostnyi analiz gosudarstvenno-chastnogo partnerstva dlia otsenki potentsiala ispol'zovaniia v masshtabnykh sotsial'no-ekonomicheskikh proektakh. Torgovlia i rynek, 2021, t. 2, No. 4-2 (60), pp. 225–233.
5. Irodova E.E. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: sistematzatsiia vzgliadov na problemu. Vestnik Ivanovskogo gosudarstvennogo universiteta. Serii: ekonomika, 2023, No. 2 (56), pp. 6–13.
6. Tireuov K.M., Aitkhozaeva G.S., Aitmukhanbetova D.A. Models, forms and mechanisms of public-private partnership for the creation of competitive enterprises in agricultural sector. Problems of Agrimarket. 2023. No. 2. P. 52–61.
7. Vedernikova E.V. Analiz sostoiianiia gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii. Vestnik Permskogo natsional'nogo issledovatel'skogo politekhnicheskogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie nauki, 2023, No. 2, pp. 242–254.
8. Risin I., Shakhov O. Bazovye komponenty strategii razvitiia partnerstva gosudarstva i biznesa v Rossiiskoi Federatsii. Vestnik VGU. Ekonomika i upravlenie, 2018, No. 2, pp. 136–142.
9. Danilenko A.A. Opyt i perspektivy razvitiia gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v rossiiskoi ekonomike. Tendentsii razvitiia nauki i obrazovaniia, 2023, No. 99-4, pp. 90–93.
10. Maslova S.V. Transformatsiia modeli pravovogo regulirovaniia gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v svete kontseptsii ustoichivogo razvitiia. Pravo. Zhurnal vysshei shkoly ekonomiki, 2023, No. 3, pp. 78–103.
11. Liubskii D.I. Sovremennyi podkhod k klassifikatsii form gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Nauchnyi al'manakh tsentral'nogo Chernozem'ia, 2022, No. 3-2, pp. 67–72.
12. Medzhidov Z.U. Klassifikatsiia form gosudarstvenno-chastnogo partnerstva: metodicheskii podkhod. Regional'nye problemy preobrazovaniia ekonomiki, 2023, No. 4 (150), pp. 214–220.
13. Shor I.M. Praktika rossiiskikh regionov po primeneniui form kvazi-GChP (po materialam Volgogradskoi oblasti). Vestnik Udmurtskogo universiteta. Serii: ekonomika i pravo, 2023, t. 33, No. 5, pp. 842–849.
14. Glazachev D.I. Soglashenie o gosudarstvenno-chastnom partnerstve i kontrakty zhiznennogo tsikla: skhozhest' i razlichii iuridicheskoi prirody. Evraziiskii iuridicheskii zhurnal, 2023, No. 6 (181), pp. 193–194.
15. Bailieva A.S. Kontrakt zhiznennogo tsikla kak instrument gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v transportnoi otrasli. Vestnik Ufimskogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii, 2023, No. 2 (100), pp. 54–59.

