

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-346-353

УДК 347.73

К ВОПРОСУ О ПУБЛИЧНОМ И ЧАСТНОМ ИНТЕРЕСЕ В ИНСТИТУТЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

А.В. Савина

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина

392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2343-3197>, e-mail: anna.savina56@mail.ru

Аннотация. Рассмотрены отдельные вопросы соотношения теории публичного права и цивилистики в аспекте правового регулирования отношений в сфере государственно-частного партнерства, проанализировано определение понятия соглашения о государственно-частном партнерстве, осмыслены вопросы взаимодействия и правового статуса участника государственно-частного партнерства, на основе анализа отдельных нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и сопоставления их с бюджетным законодательством сделаны выводы о публичном характере соглашений в сфере государственно-частного партнерства, иллюстрируется статистическая информация о развитии государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации, обозначается ряд факторов, определяющих положительный эффект взаимодействия участников государственно-частного партнерства, к которым автор относит развитие институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства, качественный уровень нормативно-правового обеспечения, совершенствование опыта реализации проектов государственно-частного партнерства. Сделано утверждение, что для экономики страны в целом и для регионов и муниципальных образований в частности развитие института государственно-частного партнерства имеет существенное значение. При этом без воли государства в лице соответствующих органов власти заключение публичных соглашений невозможно. Кроме того, упоминая о роли частного интереса, отмечено, что в случае с субъектами Российской Федерации частные партнеры вступают в отношения, закрепленные в законах субъектов РФ, где четко определены возможные формы участия самого субъекта в государственно-частном партнерстве, что в некотором смысле ограничивает свободу частных партнеров.

Ключевые слова: публичное соглашение; государственно-частное партнерство; публичное право; бюджетное право

Институт публичных соглашений представляет собой основу для научных размышлений с позиции их регулирования публично-правовыми и частноправовыми нормами. Существуют мнения о параллельности существования и развития государственного и индивидуального интереса, что с правовой стороны выражается в разделении права на публичное и частное, где личное начало в обществе не противостоит его общественным интересам [1, с. 77]. Между тем следует оговориться, что в публичном праве XIX века встречались заимствования у цивилистики теории органов юридического лица, а также применения ее к проблеме соотношения действий государства и его структурных частей – «органов государства» [2, с. 39]. Ввиду отсутствия в публичном праве определенной теории о коллективных субъектах и об использовании цивилистического понятия юридического лица были сформулированы различные научные теории, которые можно встретить в трудах А.В. Венедиктова [3, с. 646-653].

Следует понимать, что частный интерес, выражаемый как в интересе отдельных лиц, так и их объединений, не может быть достигнут без государственного вмешательства, которое проявляется в принятии государством нормативно-правовых актов, предоставляющих участникам общественных отношений некие гарантии выполнения последними своих обязательств. Необходимо подчеркнуть, что для эффективного развития экономики в стране должен быть достигнут баланс частных и публичных интересов. Некоторыми учеными было обозначено, что относительность и неопределенность различия «более или менее общих интересов» не соответствует действительному различию частных и публичных отношений [4, с. 3]. Как было отмечено Ю.А. Тихомировым: «Нельзя сказать, чтобы публичное право касалось всегда более общих, частное – менее общих интересов» [4, с. 3-4]. В работе Ю.С. Гамбарова подчеркивается, что публичное и частное право стоят в отношениях взаимной зависимости и соподчинения [5, с. 81]. Видится актуальным рассмотрение вопроса взаимодействия публичных и частных интересов на примере регулирования государственно-частного партнерства, что в определенной мере связано с заключением публичного соглашения.

Важно отметить, что в статье 3 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

(далее – ФЗ № 224 от 13.07.2015 г.)¹ содержится определение соглашения о государственно-частном партнерстве (соглашение о муниципально-частном партнерстве), согласно которому оно представляет собой гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, заключенный на срок не менее чем три года в порядке и на условиях, которые установлены указанным нормативно-правовым актом. Видится интересным использование таких правовых конструкций, как «публичный партнер» и «частный партнер».

Несмотря на то, что статьей 4 ФЗ № 224 от 13 июля 2015 г. устанавливается принцип свободы заключения соглашения, по своей правовой природе сопоставимый с принципом свободы договора, обусловленным статьей 421 Гражданского кодекса Российской Федерации², публично-правовые образования (то есть публичный партнер), с одной стороны, будет являться участником гражданских отношений, с другой стороны, без бюджетного обеспечения выполнения обязательств публичным партнером реализация отмеченного принципа видится неправомерной. Показательным является то, что в большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы о государственно-частном партнерстве³, анализ которых позволяет констатировать о закреплении основ частного интереса в статьях нормативных актов субъектов РФ. Так, например, в Областном законе об участии Ленинградской области в государственно-частных партнерствах от 14 октября 2011 г. № 78-оз установлено: «Соглашением о государственно-частном партнерстве определяются доли Ленинградской области и частного партнера в праве собственности на объект соглашения. Такие доли могут определяться на отдельных этапах выполнения работ, установленных соглашением. В случае сохранения доли частного партнера по окончании последнего этапа выполнения работ соглашением может быть предусмотрено право Ленинградской области на выкуп его доли»⁴. Наряду с этим, как показывает рассмотрение отдельных законов⁵,

¹ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ // Российская газета. 2015. № 156.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. 1994. № 238-239.

³ Ответственные // Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev> (дата обращения: 25.04.2019).

⁴ Областной закон об участии Ленинградской области в государственно-частных партнерствах от 14.10.2011 № 78-оз // Вести. 2011. № 199.

достижение частных интересов возможно также в результате предоставления частному партнеру недвижимого или движимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, на условиях, определенных в соглашении; предоставления частному партнеру прав на объекты интеллектуальной собственности, иных имущественных и неимущественных прав, находящихся в государственной собственности субъекта РФ; предоставления частному партнеру права владения и пользования имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта РФ, и др.

Следует отметить, что существенно различается подход Саратовской области к отражению форм участия субъекта РФ в государственно-частном партнерстве⁶. Формы участия в названном субъекте представлены как: долевое участие в уставных (складочных) капиталах юридических лиц; лизинговые соглашения; арендные соглашения; концессионные соглашения; создание и привлечение средств инвестиционных, в том числе венчурных фондов и др.

Вместе с тем правомерно подчеркнуть: государство заинтересовано в развитии государственно-частного партнерства. Данный вывод подтверждается следующим: пунктом 6 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации⁷ (далее – БК РФ) закрепляется лояльность государственного подхода, выраженная в том, что государство предоставляет субсидии из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета в соответствии с условиями и сроками, предусмотренными соглашениями о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, концессионными соглашениями, заключенными в порядке, определенном соответственно законодательством Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях. Наряду с этим немаловажным представляется тот факт, что государство предусматривает наличие инвестиционного фонда, представляющего собой часть

⁵ См., например: О государственно-частном партнерстве в Томской области: закон Томской области от 17.12.2012 № 234-ОЗ // Официальные ведомости Законодательной Думы Томской области. 2012. № 14 (190).

⁶ См.: Об участии Саратовской области в государственно-частном партнерстве: закон Саратовской области от 28.04.2010 № 62-ЗСО // Собрание законодательства Саратовской области. 2010. № 12. Ст. 6. П. 1.

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. № 153-154.

средств бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства (ст. 179.2 БК РФ).

Учитывая то, что реализация принципа государственно-частного партнерства возможна путем заключения соглашения, видится необходимым отметить, что в подобном соглашении происходит согласование интересов (публичных и частных). Думается, государство в рамках достижения публичного интереса предоставляет возможность частным партнерам инвестировать свободные денежные средства в долгосрочные проекты, обеспечивая частные интересы гарантированностью выполнения своих обязательств (бюджетных).

Обращаясь к официальной статистике, отметим, что в настоящее время ситуация складывается следующим образом: рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства по показателю «Уровень развития государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации» показывает, что за период 2018–2019 гг. лидирующие позиции занимают: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Самарская область, Республика Башкортостан, Новосибирская область, Тамбовская область⁸. Следует предположить, что уровень развития государственно-частного партнерства зависит от такого немаловажного фактора: насколько экономически-сильным является регион, в котором реализуются подобные проекты.

Таким образом, важно резюмировать, что для экономики страны в целом и для регионов и муниципальных образований в частности развитие института государственно-частного партнерства имеет существенное значение. При этом без воли государства в лице соответствующих органов власти заключение публичных соглашений невозможно. В этой связи хотелось бы обозначить ряд факторов, определяющих положительный эффект взаимодействия участников государственно-частного партнерства: развитие институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства, качественный уровень нормативно-правового обеспечения, совершенствование опыта реализации проектов государственно-частного партнерства. Наряду с этим можно отметить, что, привлекая частных инвесторов, государство приобретает возможность изменения вектора использования бюджетных средств. В

⁸ Рейтинг регионов России по уровню развития ГЧП // Платформа поддержки инфраструктурных проектов. URL: <http://www.pppi.ru/regions> (дата обращения: 25.04.2019).

свою очередь, упоминая о роли частного интереса, следует сказать, что в случае с субъектами РФ частные партнеры вступают в отношения, закрепленные в законах субъектов РФ, где четко определяются возможные формы участия самого субъекта в государственно-частном партнерстве, что в некотором смысле ограничивает свободу частных партнеров. Сказанное дает основания полагать, что соглашения о государственно-частном партнерстве свойственен в большей степени именно публичный характер.

Список литературы

1. Курс гражданского права: Введение. Т. 1: Вып. 1–2 // Шершеневич Г.Ф. Сочинения. Казань: Типо-лит. Имп. Каз. ун-та, 1901. 482 с.
2. Михайленко О.В. Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением публичной власти: теоретические аспекты и проблемы ее реализации на практике. М., 2007. 229 с.
3. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. Москва; Ленинград, 1948. 834 с.
4. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: Изд-во БЕК, 1995. 496 с.
5. Курс гражданского права: Часть общая. Т. 1 / Ю.С. Гамбаров. Спб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1911. 793 с.

Поступила в редакцию 21.05.2019 г.

Поступила после рецензирования 18.06.2019 г.

Принята к публикации 03.10.2019 г.

Информация об авторе

Савина Анна Владимировна – старший преподаватель кафедры гражданского права Института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2343-3197>, e-mail: anna.savina56@mail.ru

Для цитирования

Савина А.В. К вопросу о публичном и частном интересе в институте государственно-частного партнерства // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 11. С. 346-353. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-346-353

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-346-353

ON THE ISSUE OF PUBLIC AND PRIVATE INTEREST IN THE INSTITUTE OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

A.V. Savina

Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2343-3197>, e-mail: anna.savina56@mail.ru

Abstract. We consider some issues of correlation between the theory of public law and civil law in the aspect of legal regulation of relations in the sphere of public private partnership. We analyze the definition of the concept of the agreement on public private partnership, we comprehend the issues of interaction and legal status of the participant of public private partnership, on the basis of the analysis of certain normative-legal acts of the subjects of the Russian Federation and their comparison with the budget legislation, we draw conclusions about the public nature of agreements in the field of public private partnership. We illustrate statistical information on the development of public private partnership in the subjects of the Russian Federation, identify a number of factors that determine the positive effect of interaction between the participants of public private partnership, to which we refers to the development of the institutional environment in the field of public private partnership, the quality level of legal support, improving the experience of implementing public private partnership projects. It is stated that the development of the Institute of public private partnership is essential for the economy of the country as a whole and for regions and municipalities in particular. At the same time, it is impossible to conclude public agreements without the will of the state represented by the relevant authorities. In addition, mentioning the role of private interest, it is noted that in the case of the subjects of the Russian Federation, private partners enter into relations enshrined in the laws of the subjects of the Russian Federation, where the possible forms of participation of the subject in public private partnership are clearly defined, which in a sense limits the freedom of private partners.

Keywords: public agreement; public private partnership; public law; budget law

References

1. Shershenevich G.F. *Kurs grazhdanskogo prava: Vvedeniye. T. 1: Vyp. 1–2* [Course of Civil Law: Introduction. Vol. 1: Issues 1–2]. Kazan, Typolithography of Imperial Kazan University, 1901, 482 p. (In Russian).
2. Mikhaylenko O.V. *Imushchestvennaya otvetstvennost' za vred, prichinenny osushchestvleniyem publichnoy vlasti: teoreticheskiye aspekty i problemy eye realizatsii na praktike* [Property Liability for Damage Caused by the Exercise of Public Authority: Theoretical Aspects and Problems of its Implementation in Practice]. Moscow, 2007, 229 p. (In Russian).

3. Venediktov A.V. *Gosudarstvennaya sotsialisticheskaya sobstvennost'* [State Socialist Property]. Moscow, Leningrad, 1948, 834 p. (In Russian).
4. Tikhomirov Y.A. *Publichnoye pravo* [Public Law]. Moscow, BEK Publ., 1995, 496 p. (In Russian).
5. Gambarov Y.S. *Kurs grazhdanskogo prava: Chast' obshchaya. T. 1* [Course of Civil Law: General Part, vol. 1]. St. Petersburg, M.M. Stasyulevich's Typography, 1911, 793 p. (In Russian).

Received 21 May 2019

Reviewed 18 June 2019

Accepted for press 3 October 2019

Information about the author

Savina Anna Vladimirovna – Senior Lecturer of Civil Law Department of Law and National Security Institute. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2343-3197>, e-mail: anna.savina56@mail.ru

For citation

Savina A.V. K voprosu o publichnom i chastnom interese v institute gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [On the issue of public and private interest in the institute of public private partnership]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 11, pp. 346-353. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-346-353 (In Russian, Abstr. in Engl.)