

УДК 347.191.1

UDC 347.191.1

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

**О ЕДИНСТВЕ ЧАСТНОГО И ПУБЛИЧНОГО
ИНТЕРЕСА В ГЧП**

**THE UNITY OF PRIVATE AND PUBLIC
INTEREST IN PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP**

Кирсанов Алексей Николаевич
кандидат юридических наук, доцент
РИНЦ SPIN-код автора 7897-2817

Kirsanov Alexey Nikolaevich
Cand.Leg.Sci., associate professor
SPIN code of the author 7897-2817

Бондарева Алевтина Александровна
студент 4 курса юридического института РУДН
*Российский университет дружбы народов,
Москва, Россия*

Bondareva Alevtina Alexandrovna
4th year student of the Law Institute of PFUR
*Peoples' Friendship University of Russia, Moscow,
Russia*

Статья обращает особое внимание обращено на классификацию участников ГЧП и их правовой статус. Исходя из определенной авторами классификации, указываются особенности правового положения каждого вида участников. Авторы отметили и подвергли анализу возможность участия того или иного субъекта в публично-частном партнерстве. Для каждого из видов субъектов государственно-частного партнерства авторами была дана характеристика правового статуса. Особенности правового статуса также явились предметом анализа со стороны авторов. Отдельные аспекты правового статуса физических лиц, участвующих в таких отношениях, тоже не остались в стороне. Значительный интерес авторов вызвало соотношение частных и публичных интересов участников таких правоотношений. Авторы подвергают детальному разбору особенности реализации предпринимательского интереса субъектами партнерства. Авторы отмечают, что предпринимательская деятельность, в которой сочетаются частный и публичный интересы, является не только выгодной для каждого участника. В таких случаях предпринимательская деятельность субъектов является социальной. Авторы отмечают, что государство стремится обеспечить нормативную основу для того, чтобы субъектам было выгодно вступать в предпринимательские отношения с участием государства или государственных органов

The article pays particular attention to the classification of members of PPP and their legal status. Proceeding from the classification, determined by the authors, the peculiarities of each type of members' legal status are pointed out. The authors have marked and analyzed the possibility of this or that legal subject to participate in public-private partnership. For each of the types of entities of public-private partnership the authors have given the characteristic of legal status. Features of the legal status have also been the subject of the analysis made by the authors. Certain aspects of the legal status of individuals involved in such a relationship were also considered. Considerable interest has caused the authors ratio of private and public interests of the participants of such relations. The authors have given a detailed analysis of particular interest in the implementation of business by the subjects of the partnership. The authors note that entrepreneurial activity, which combines private and public interests, is not only beneficial to each participant. In such cases, the subjects of entrepreneurial activity are social. The authors note that the State seeks to provide a normative framework for the subjects was profitable to engage in entrepreneurial relationship with the state or state agencies

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО, СУБЪЕКТЫ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА, СУБЪЕКТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ,
СУБЪЕКТЫ НЕГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Keywords: PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP,
SUBJECTS OF PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP, SUBJECTS OF STATE
ADMINISTRATION, SUBJECTS OF NON-STATE
ADMINISTRATION

В Российской Федерации последовательно развивается уже известная организационно-правовая модель предпринимательской деятельности - государственно-частное партнерство, рождение и становление которой объективно вызвано множеством факторов. К самым очевидным, на наш взгляд, следует отнести симбиоз частного и публичного интереса гармонично сочетающихся в такой модели организационно-правовой формы предпринимательской деятельности.

Проследить взаимопроникновение частных и публичных интересов несложно, если обратиться к анализу действующих нормативно-правовых актов и упомянутых в них субъектах государственно-частного партнерства. Фактически государственно-частное партнерство давно существует и весьма успешно функционирует, однако, до сих пор не принят единый консолидированный нормативный акт, который бы с необходимой степенью и соблюдением баланса частных и публичных интересов регулировал бы соответствующие отношения, складывающиеся в данной сфере.

Однако отсутствие единого нормативного документа не означает, что в данной сфере частно-публичных отношений отсутствует нормативное регулирование. В настоящее время действует целый перечень нормативных актов, которые так или иначе регулируют отношения между субъектами государственно-частного партнерства. Наиболее важным актом федерального уровня считается - Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». На региональном же уровне имеются соответствующие нормативные акты, например, Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 №627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» является одним из самых значимых и эффективных актов, хотя и закрепляющий в себе только три модели государственно-частного партнерства из семи известных российскому законодательству, а именно – *BOT Build, Operate, Transfer*:

строительство – эксплуатация/ управление – передача), *BTO (Build, Transfer, Operate*: строительство – передача – эксплуатация/управление) и *BOO (Build, Own, Operate*: строительство – владение – эксплуатация/управление)¹.

Помимо названных, действует еще целый перечень различных нормативно-правовых актов, регулирующих различные сферы общественных отношений, обеспечивающие деятельность субъектов государственно-частного партнерства. Анализ положений всего спектра нормативных актов позволяет разобраться в их правовом статусе, объеме их прав и обязанностей, степени риска и размере ответственности в случае нарушения оговоренных условий, норм закона и т.д.

Можно согласиться с мнением Игнатюк Н.А., которая среди участников государственно-частного партнерства выделила 2 группы, каждая из которых включает в себя определенный круг участников.² Первая группа – субъекты государственного управления, включающая в себя органы государственной власти, органы государственного управления, иные органы власти и управления, а также некоторые юридические лица.³ В состав второй группы включены субъекты хозяйственной деятельности, созданные на основе частной или общественной собственности, предприниматели без образования юридического лица, а также физические лица. Если первая группа образует публичный сектор, то вторая – частный.

Каждый из перечисленных субъектов может принимать участие в государственно-частном партнерстве в определенной области, в определенном качестве, с определенной долей участия или не иметь такой возможности вообще.

¹ Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» - С.5

² Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство. Учебник // URL: http://modernlib.ru/books/n_a_ignatyuk/gosudarstvenno-chastnoe_partnerstvo/read/

³ Чонка А. Государственно-частное партнерство: симбиоз государства и бизнеса // Бюджет, 2009. N 7. – С. 56-61.

Полномочия каждого из государственных органов определяют его возможность и допустимый вариант участия в государственно-частном партнерстве. К примеру, надзорно-контрольные органы не могут быть субъектами государственно-частного партнерства в силу своей специальной компетенции и прямого запрещения закона на отношения с субъектами негосударственного управления. А федеральные министерства и агентства в силу того, что у них нет прямого запрета на отношения с субъектами негосударственного управления, могут выступать субъектом государственно-частного партнерства.

Под государственными органами управления как субъектами государственно-частного партнерства следует понимать органы исполнительной ветви власти, которые осуществляют административную деятельность.⁴ Государственные органы управления наиболее известные и используемые субъекты государственно-частного партнерства, с течением времени их становится только больше.

Для того чтобы быть субъектом государственно-частного партнерства государственному органу управления необходимо обладать определенными признаками: это и обладание правами юридического лица, возможность принимать акты нормативного характера, иметь право на заключение гражданско-правовых договоров, право выступать от имени органа государственной власти и др.

Все эти признаки в совокупности, или же наличие лишь некоторых из них, позволяют выявить возможность того или иного органа управления вступать в отношения с частным сектором государственно-частного партнерства. Однако каждый из органов имеет право стать субъектом государственно-частного партнерства, но только в том случае, если цели и

⁴ Леонтьев С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" (постатейный) // Деловой двор, 2008 . – С. 46-52.

задачи самих государственных структур совпадают или схожи с целями возникающего государственно-частного партнерства.

Следующий вид субъектов государственного управления составляют так называемые иные органы государственной власти и управления. Субъектом государственно-частного партнерства в данной группе может быть не каждая структура, а лишь тот орган государственной власти, который обладает государственно-властными или административно-властными полномочиями.

В группу иных органов государственной власти и управления входят структуры, главной задачей которых выступает выполнение государственно значимых задач (к примеру, Аппарат Правительства Российской Федерации), а также органы местного самоуправления.

Что касается органов местного самоуправления, следует акцентировать внимание на том, что являясь выборными, они действуют на основе принятого Устава на местном уровне. При отсутствии в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положений о возможном участии органов местного самоуправления в государственно-частном партнерстве, именно в Уставе муниципального образования должны быть прописаны полномочия органов местного самоуправления, которые будут являться определяющими при участии того или иного органа в партнерстве.

Замыкающими первую группу субъектов государственно-частного партнерства являются некоторые юридические лица, которые можно считать субъектами государственного управления. Они могут находиться в различных организационно-правовых формах, иметь различный административно-правовой статус.⁵ Так, унитарные предприятия, будучи

⁵ Алексеева Д.Г., Андреева Л.В., Андреев В.К. и др. Российское предпринимательское право (под ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова) - Проспект, 2010. – С. 34-43.

наделенными лишь некоторыми правами юридического лица, могут быть субъектами публично-частного партнерства, действуя от имени и во исполнение интересов и воли государства. Так же обстоит дело и с бюджетными и автономными учреждениями, которые, в свою очередь, также действуют от имени государства и во исполнение воли государственных органов, что и позволяет им быть субъектом государственно-частного партнерства.

Определяя группу субъектов государственно-частного партнерства – субъектов негосударственного управления – стоит указать перечень видов данной группы субъектов:

1) организации различной организационно-правовой и негосударственной форм, а также предприниматели без образования юридического лица;

2) отдельные граждане и их различные объединения, которые могут надлежаще выполнить все обязанности, предусмотренные заключенными договорами с органами публичной власти.⁶

Субъекты хозяйственной деятельности, созданные на основе частной или общественной собственности, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, некоммерческих организаций, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, равно как и предприниматели без образования юридического лица могут быть стороной государственно-частного партнерства. Согласно действующему законодательству, предприниматели могут участвовать в различных формах взаимодействия с органами государственной власти (государственно-частных партнерствах), за исключением определенных случаев, которые закреплены в законах.

⁶ Гагарин П.А. Государственно-частное партнерство как инструмент реализации масштабных проектов // URL: <http://www.gradient-alpha.ru/assets/docs/PPP-Research-14.03.2014.pdf>

Физические лица могут выступать субъектом государственно-частного партнерства с момента наступления полной дееспособности. Обладая полной правосубъектностью, физическое лицо имеет право вступать в государственно-частное партнерство в тех случаях, когда обладают какой-либо необходимой для субъекта государственного управления информацией, при условиях, когда они помогают в реализации отдельных полномочий субъекта государственного управления либо действуют в интересах и во благо неопределенного круга лиц.⁷

Как видно, перечень лиц, которым, так или иначе, предоставлено право участвовать в ГЧП, достаточно широк. Безусловно, это означает, что государство всеми возможными способами стремится обеспечить поддержку как предпринимательской деятельности в частности, так и стабильности экономики в целом. Баланс частных и публичных интересов в данном случае обеспечивается самой сущностью этой организационно-правовой формы предпринимательской деятельности. С одной стороны, государство в лице соответствующих органов обеспечивает необходимую правовую основу деятельности партнерства, а также, что является немаловажным – доступ предпринимателям в различные сферы экономики, куда при обычных обстоятельствах включиться порой невозможно. С другой стороны, государство, предлагая предпринимательским структурам достичь основной цели их создания и существования, во-первых, привлекает частный капитал и заставляет его работать, а с другой стороны, контролирует все экономические процессы в конкретной области и управляет ими.

Надо отметить, что государство целенаправленно и последовательно формирует нормативно-правовую основу для вовлечения в предпринимательскую деятельность как можно более широкого круга

⁷ Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство. Учебник. // URL: http://modernlib.ru/books/n_a_ignatyuk/gosudarstvenno-chastnoe_partnerstvo/read/

участников – и физических, и юридических лиц, преследуя тем самым как частные, так и публичные интересы: если частные лица включаются в предлагаемую государством предпринимательскую сферу, обеспечивая собственный, частный интерес, то удовлетворение публичного, государственного интереса также очевидно.

Литература

1. Алексеева Д.Г., Андреева Л.В., Андреев В.К. и др. Российское предпринимательское право (под ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова) // Проспект, 2010.
2. Васильев В.Г. Правовые вопросы осуществления государственно-частного партнерства // Транспорт Российской Федерации, 2006. N 4.
3. Гагарин П.А. Государственно-частное партнерство как инструмент реализации масштабных проектов // URL: <http://www.gradient-alpha.ru/assets/docs/PPP-Research-14.03.2014.pdf>
4. Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство. Учебник. - "Юстицинформ", 2012 г.
5. Леонтьев С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" (постатейный) // Деловой двор. 2008 .
6. Чонка А. Государственно-частное партнерство: симбиоз государства и бизнеса // Бюджет, 2009. N 7.

References

1. Alekseeva D.G., Andreeva L.V., Andreev V.K. i dr. Rossijskoe predprinimatel'skoe pravo (pod red. I.V. Ershova, G.D. Otnjukova) // Prospekt, 2010.
2. Vasil'ev V.G. Pravovye voprosy osushhestvlenija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // Transport Rossijskoj Federacii, 2006. N 4.
3. Gagarin P.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak instrument realizacii masshtabnyh proektov // URL: <http://www.gradient-alpha.ru/assets/docs/PPP-Research-14.03.2014.pdf>
4. Ignatjuk N.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. Uchebnik. - "Justicinform", 2012 g.
5. Leont'ev S.E. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 21 ijulja 2005 g. N 115-FZ "O koncessionnyh soglashenijah" (postatejnyj) // Delovoj dvor. 2008 .
6. Chonka A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: simbioz gosudarstva i biznesa // Bjudzhet, 2009. N 7.