

УДК 347.441.62

Прокопенко О.П.

Московский государственный областной университет

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ В ДОГОВОРНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

O. Prokopenko

Moscow State Regional University

TO THE PROBLEM OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN CONTRACTUAL REGULATION

Аннотация. В статье рассмотрен актуальный вопрос о важности введения института государственно-частного партнерства в договорную сферу регулирования общественных отношений. Для реализации подобной задачи исследованы механизм правового регулирования государственно-частного партнерства и специфика принципов договорного регулирования, на основе которых происходит сближение публичного и частного в отношениях контрагентов. Особенности договорных отношений описаны на примерах инвестиционной деятельности в концессиях, особых экономических зонах и соглашениях о разделе продукции. Сделан вывод о целесообразности усиления принципа свободы договора и принципа равноправия субъектов (участников) процесса договорного регулирования в ожидаемых новациях гражданского законодательства.

Ключевые слова: договорное регулирование, государственно-частное партнерство, особая экономическая зона, соглашение о разделе продукции, инвестиции, концессионное соглашение.

Abstract. The article considers a topical issue of introducing the institute of state-private partnership in the contractual sphere of public relations regulation. For implementing the stated task the author researches the mechanism of legal regulation of state-private partnership and specific principles of contractual regulation on the basis of which a rapprochement occurs between public and private in counter-agent relationships. The features of contractual relations are described by example of investing in concessions, special economic zones and product distribution agreements. It is concluded that the enhancement of freedom of contract principle and principle of equality of participants of a contractual regulation process in the forthcoming innovations of the civil law is advisable.

Key words: contractual regulation, state-private partnership, special economic zone, product distribution agreement, investments, concession agreement.

Для договорного регулирования, учитывая предстоящие изменения законодательства, в частности Гражданского кодекса Российской Федерации [8], вопросы взаимодействия публичного и частного – актуальный аспект, требующий пристального внимания. Так, проблематика правового регулирования государственно-частного партнерства стала особо заметна после введения в действие ряда нормативных актов.

В Федеральном законе от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» в ст. 2 «Соглашение о разделе продукции» изложено, что соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуще-

ствить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения. Отмечено, что все условия пользования недрами, установленные в соглашении о разделе продукции, должны соответствовать законодательству Российской Федерации [10].

В главе 26.4 Налогового кодекса Российской Федерации «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции» в ст. 346.34. поясняется, что «инвестором признается юридическое лицо или создаваемое на основе договора о совместной деятельности и не имеющее статуса юридического лица объединение юридических лиц, осуществляющее вложение собственных, заемных или привлеченных средств (имущества и (или) имущественных прав) в поиск, разведку и добычу минерального сырья и являющееся пользователем недр на условиях соглашения о разделе продукции» [4].

В ст. 10 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» детально изложен порядок осуществления предпринимательской деятельности на территории особой экономической зоны, который составляют как публичные, так и частноправовые конструкции [11].

В ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» отражена специфика такой конструкции договорного регулирования, как концессионное соглашение: в частности сказано, что по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (конце-

денту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности. В данном нормативном правовом акте определено, что концессионное соглашение является смешанным договором, к которому применимы нормы различных отраслей права [12].

Дискуссионные аспекты правового регулирования договорных отношений назрели ввиду существования непоименованных и смешанных конструкций в действующем законодательстве, которые прочно внедряются в жизнь и применяются на практике. В частности, в настоящее время на территории России действует 17 особых экономических зон. С 2006 г. по 2012 г. более 300 инвесторов из 22 стран вложили свой капитал в проекты, направленные на развитие и функционирование особых экономических зон, среди которых, например: Yokohama, Itochu, Sojitz, Air Liquide, Bekaert, Rockwool, Novartis, Plastic Logic, NSN, Arkray и другие. Объем заявленных резидентами инвестиций – более 360 млрд руб. или порядка 12 млрд долл. США [6].

В 2006 в России в рамках соглашений о разделе продукции разрабатывались три основных проекта: Харьягинское нефтяное месторождение (оператор – Total), «Сахалин-1» (оператор – ExxonMobil), «Сахалин-2» (оператор – Sakhalin Energy). Общая сумма дохода, полученного российским государством от данных проектов, составила к началу 2006 г. около 686 млн долл., к началу 2010 – 5,6 млрд долл., а к началу 2012 г. – более 10,9 млрд долл. США [5].

Также Правительством России в 2012 г. поручено ОАО «РЖД» разработать и заключить концессионные соглашения в период 2013-2015 гг. на обслуживание и содержание отдельных участков железнодорожной инфраструктуры России [13]. Активное внедрение реализации механизма государствен-

но-частного партнерства свидетельствует об особой актуальности данной проблематики. Полагаем, однако, что начать анализ необходимо с более общей дефиниции «механизма правового регулирования».

В теории права механизмом правового регулирования называют систему юридических средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование. Понятие механизма правового регулирования позволяет собрать и систематизировать юридические средства правового воздействия на общественные отношения, определить место и роль того или иного юридического средства в правовой жизни общества [7, с. 148-149]. Механизм правового регулирования общественных отношений, таким образом, можно понимать как сложное системное образование, элементами которого выступают: единый предмет правового регулирования, единый метод, проявляющийся в трех типах правового регулирования – гражданско-правовом, административно-правовом и уголовно-правовом, реализация которого происходит, прежде всего и главным образом, с помощью соответствующих видов юридического процесса и трех одноименных процессуальных отраслей российского права [9, с. 44].

Несколько иное определение предлагает А.В. Малько: «Механизм правового регулирования – это система правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права». Акцент в данном определении направлен на удовлетворение, в основном, интересов субъектов правоотношений. Следовательно, в структуре такого механизма решающее звено – акты реализации субъективных прав и обязанностей, а цель механизма правового регулирования – обеспечение беспрепятственного движения интересов субъектов к гарантированному их удовлетворению [3, с. 54-56].

Совокупность норм действующего законодательства, направленных на систематизацию и упорядочение процесса симбиоза

государственно-частного партнерства в канву частноправовых отношений посредством юридических средств, может быть названа механизмом правового регулирования государственно-частного партнерства. Можно с уверенностью предположить, что в отношениях государственно-частного партнерства данный подход реализуем и применим в полном объеме. Непосредственно же механизм регулирования государственно-частного партнерства явление сложное. Элементами механизма, наряду с собственно правовыми средствами, становятся средства, являющиеся по своему содержанию экономическими, организационными, информационными и другими, приобретающие в процессе реализации норм права правовую форму, что позволяет согласиться с мнением А.В. Белицкой о возможности дифференциации государственно-частного партнерства в сфере государственных и естественных монополий, в социальной сфере и в сфере инноваций [1, с. 138-187].

Государственно-частное партнерство олицетворяет собой, с одной стороны, возможность реализации принципа свободы договора, позволяя «впускать» элементы частноправовой природы, в, казалось бы, статичные отношения. С другой стороны, существо симбиоза данных отношений, в конечном итоге, не учитывает все интересы субъектов частного права, предоставляя им, как бы взамен, свободу выбора налоговых, бюджетных, инвестиционных начал. Компромисс данных отношений в итоге все-таки видится в «ущемлении» прав и свобод субъектов частного права, несмотря на то, что институционально данные отношения, по общим положениям гражданского законодательства, подпадают под нормы частного права.

Теперь обратимся непосредственно к договорному регулированию государственно-частного партнерства, используя в качестве своеобразных примеров нормы законодательных инициатив. Согласно положениям Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации [2] пла-

нируется расширение предмета гражданского права за счёт включения корпоративных отношений. В частности, как нам кажется, государственно-частное партнёрство не позволит в полной мере соблюдать баланс интересов контрагентов, особенно в таких договорных конструкциях, как абонентский договор, опционный договор и, тем более, рамочный договор. Данный вывод основывается на специфике правосубъектности публично-правовых образований и производных от них корпораций. На примерах функционирования особых экономических зон в России просматриваются так называемые управленческие договорные отношения, в которых частнопредпринимательская составляющая минимизирована, о чем мы упоминали ранее в статье. Это позволяет сказать только лишь о том, что максимальное терпение и уважение субъектами статуса друг друга не позволит нарушать принцип равноправия субъектов, участвующих в договоре (соглашении).

Будущая конструкция предварительного договора, согласно планируемым изменениям гражданского законодательства, также свидетельствует в пользу соблюдения баланса государственной составляющей в договорном отношении, ведь для заключения предварительного договора необходимо будет только обговорить предмет, вследствие чего признать предварительный договор незаключенным будет практически невозможно. При таком подходе заинтересованной стороне выгодна такая норма, а в отношениях государственно-частного партнерства заинтересованной стороной априори выступает публичный субъект, инициирующий данное партнерство [8].

Нормы, касающиеся так называемой преддоговорной ответственности, оснований изменения и расторжения гражданско-правового договора также нельзя признать прогрессивными, особенно если речь идет о государственно-частном партнерстве. Можно предположить, что планирование введения принципа добросовестности участников договорных отношений будет минимальным, что, в свою очередь, не свидетельствует

в пользу введения в законодательство указанного принципа. Полагаем, что целесообразнее было бы усилить принцип свободы договора в гражданском праве и принцип равноправия субъектов (участников) процесса договорного регулирования.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ:

1. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. – М.: Статут, 2012. – 191 с.
2. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ. – 2009. – № 11. – С.
3. Малько А.В. Механизм правового регулирования: лекция // Правоведение. – 1996. – № 3 (214). – С. 54–62.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // СЗ РФ. – 07.08.2000. – № 32. – Ст. 3340.
5. Новости Минэнерго России [29.12.2011: Итоги реализации действующих проектов СРП] / Министерство энергетики Российской Федерации [сайт]. URL: http://minenergo.gov.ru/press/min_news/10423.html (дата обращения 24.05.2013 г.).
6. Олег Костин принял участие в международной конференции РСРП по вопросам привлечения иностранных инвестиций [текущие новости: 07.02.2012 г.] / РОСОЭЗ: Россия. Особые Экономические Зоны [сайт]. URL: <http://www.rusez.ru/press/news?rid=24811&oo=1&fnid=68&newWin=0&apage=4&nm=107519&fxsl=view.xml> (дата обращения 24.05.2013 г.).
7. Прокопенко О.П. Наследование произведений литературы в авторском праве России: дис... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 295 с.
8. Проект Федерального закона № 47538-6 (ред. от 27.04.2012) «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Государственная дума Российской Федерации: автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности [сайт]. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=47538-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=47538-6) (дата обращения 24.05.2013 г.)
9. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Правоведение. – 2000. – № 4. – С. 34–45.

10. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. – 01.01.1996. – № 1. – Ст. 18.
11. Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 25.07.2005. – № 30. (ч. II). – Ст. 3127.
12. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 25.04.2012) «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. – 25.07.2005. – № 30 (ч. II). – Ст. 3126.
13. Челпанова М. Частные рельсы // Ведомости [газета]. – 2012. – 21 авг.