Санкт-Петербургский государственный университет

***ПОЛЯКОВА Анастасия Дмитриевна***

**Выпускная квалификационная работа**

***СОГЛАШЕНИЕ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ***

Уровень образования:

Направление *40.04.01 «Юриспруденция»*

Основная образовательная программа *ВМ.5530.2017 «Предпринимательское право»*

Профиль *«Проблемы предпринимательского права»*

|  |  |
| --- | --- |
|  | Научный руководитель:доктор юридических наукпрофессор,Попондопуло Владимир ФедоровичРецензент: партнер,общество с ограниченной ответственностью «Максима Лигал»,Дятлова Наталья Александровна |

Санкт-Петербург

2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

[ВВЕДЕНИЕ 3](#_Toc8141947)

[I. ПОНЯТИЕ И ПРИРОДА СОГЛАШЕНИЯ О ПЧП 5](#_Toc8141948)

[1. Общая характеристика публично-частного партнерства 5](#_Toc8141949)

[2. Правовое регулирование публично-частного партнерства 10](#_Toc8141950)

[3. Дискуссии о правовой природе соглашения о ПЧП 16](#_Toc8141951)

[4. Анализ правоприменительной практики, касающейся дискуссии о правовой природе соглашения о ПЧП 19](#_Toc8141952)

[II. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СОГЛАШЕНИЯ О ПЧП СО СМЕЖНЫМИ ИНСТИТУТАМИ 22](#_Toc8141953)

[1. Концессионное соглашение 22](#_Toc8141954)

[2. Специальный инвестиционный контракт 26](#_Toc8141955)

[3. Соглашение о разделе продукции 28](#_Toc8141956)

[III. ЭЛЕМЕНТЫ СОГЛАШЕНИЯ О ПЧП 32](#_Toc8141957)

[1. Стороны соглашения о ПЧП и порядок его заключения 32](#_Toc8141958)

[2. Объекты соглашения о ПЧП 41](#_Toc8141959)

[3. Содержание соглашения о ПЧП 49](#_Toc8141960)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 60](#_Toc8141961)

[Список использованных источников 62](#_Toc8141962)

# ВВЕДЕНИЕ

Постоянное развитие инфраструктуры, технологический прогресс, строительство, реконструкция и поддержание в работоспособном состоянии социально-значимых объектов, - все это является неотъемлемой частью правового государства, к становлению которого стремится Российская Федерация. К сожалению, государство не всегда способно обеспечить достижение поставленных целей в связи с недостатком ресурсов, в частности, финансовых. В таком случае государство вынуждено привлекать частных инвесторов, предлагая им взаимовыгодные условия сотрудничества. Одним из таких форм сотрудничества может являться государственно-частное партнерство.

**Актуальность** настоящего исследования состоит в том, что в настоящее время институт государственно-частного партнерства находится на этапе активного развития, до конца однако не получив должного распространения. Не так давно, в июле 2015 года, был принят федеральный закон, регламентирующий отношения государственно-частного партнерства. В настоящей работе дана попытка осветить наиболее проблемные теоретические и практические вопросы, возникшие в указанной сфере за прошедший период. Кроме того, автор попытался предложить собственное видение способов разрешения выявленных проблем и возможных изменений законодательства о государственно-частном партнерстве.

**Объектом** настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся на основании законодательства о государственно-частном партнерстве. **Предметом** исследования являются законодательство о государственно-частном партнерстве, сложившаяся судебная практика, научные подходы и экспертные мнения как теоретиков, так и практиков, осуществляющих свою деятельность в указанной сфере.

**Целью** исследования является выявление и оценка наиболее проблемных вопросов, возникших в сфере государственно-частного партнерства и не потерявших свою актуальность на сегодняшний день, а также выдвижение собственных предложений и рекомендаций.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие **задачи**:

* дать общую характеристику явлению государственно-частного партнерства, в том числе, определиться с терминологией;
* осветить правовое регулирование государственно-частного партнерства;
* исследовать вопросы правовой природы соглашений о государственно-частном партнерстве;
* осуществить сравнительно-правовой анализ государственно-частного партнерства со смежными правовыми институтами;
* исследовать состав сторон соглашений о государственно-частном партнерстве, а также порядок их заключения;
* исследовать состав объектов соглашений о государственно-частном партнерстве;
* исследовать содержание соглашений о государственно-частном партнерстве;
* предложить собственное видение проблемных вопросов.

Для достижения поставленной цели автором были использованы многочисленные **источники**. В частности, основная проблематика была взята из трудов В.Ф. Попондопуло, Д.А. Жмулиной, Н.А. Дятловой, А.В. Белицкой и других исследователей. Всего автором было проанализировано 35 книг, статей и диссертаций. Кроме того, в своей работе автор полагается на содержание 12 федеральных законов и подзаконных нормативных актов, 6 судебных актов.

**Методами** исследования являются анализ теоретических источников и нормативно-правовых источников, сравнение, обобщение, анализ документов, моделирование.

# I. ПОНЯТИЕ И ПРИРОДА СОГЛАШЕНИЯ О ПЧП

## 1. Общая характеристика публично-частного партнерства

Публично-частное партнерство в общем виде можно определить как систему взаимоотношений между публично-правовым образованием и частным инвестором по осуществлению инвестором финансирования строительства или реконструкции объекта социальной инфраструктуры, принадлежащему публичному партнеру, а также дальнейшее управление этим объектом.

Представляется необходимым уделить некоторое внимание терминологии данного явления. В настоящее время употребляются как термин публично-частное партнерство, так и некоторые другие: государственно-частное партнерство, частно-публичное партнерство, частно-государственное партнерство. Тем не менее, более верным является термин публично-частное партнерство.[[1]](#footnote-1) Объясняется это тем, что публичным образованием, выступающим стороной отношений, может являться не только государство, но и муниципальное образование. А для того, чтобы выделить ведущую роль публичного образования в отношениях, необходимо оперировать термином именно «публично-частное партнерство», взамен «частно-публичного».

Однако многократное использование термина «государственно-частное партнерство», в том числе и самими государственными органами, несколько стерло границы между понятиями «публично-частное партнерство» и «государственно-частное партнерство». Поэтому в настоящее время при их употреблении имеется в виду одно и то же явление. Хотя данный факт не может считаться оправданием к использованию некорректной терминологии.

Появившись в Великобритании в начале 90-х годов 20 века под названием PublicPrivatePartnership (PPP), публично-частное партнерство как явление распространилось во многих других странах, включая Россию.

Причиной такой популярности стало то, что целью, преследуемой ПЧП, является управление публичным имуществом через привлечение частных инвестиций, и поэтому ПЧП является достойной альтернативой в условиях кризиса государственного финансирования общественно-значимых проектов.

По мере своего распространения публично-частное партнерство получало различные формы. Можно выделить две основные модели таких взаимоотношений: британскую и французскую.[[2]](#footnote-2)

Британская модель построена на либеральных началах: частный инвестор самостоятельно выбирает как, где и когда осуществлять строительство объектов, а за государством остаются функции выдачи разрешений на реализацию проектов и контроля за их реализацией.

Французская модель отличается большей строгостью. Для нее характерно наличие контроля государства на всех этапах реализации проекта: от проектирования до эксплуатации объекта.

В России становление современной модели публично-частного партнерства прошло несколько этапов. До 1917 года заключались концессионные соглашения, обладавшие выраженной частно-правовой природой. Во время новой экономической политики государство стало в одностороннем порядке диктовать условия сотрудничества, и частно-правовая природа соглашений была заменена господствующим в то время методом императивного правового регулирования. Позднее утвердился лицензионный метод регулирования указанных отношений. И лишь с переходом к рыночной экономике снова начался постепенный возврат к регулированию отношений на основе договора, что и можно наблюдать в современных условиях.

Основой сбалансированного сотрудничества публичного партнера и частного инвестора является удовлетворение интересов обоих.[[3]](#footnote-3) Интерес первого удовлетворяется посредством создания или реконструкции публичного имущества, направленного на предоставление публичных услуг, а интерес второго – посредством имущественной выгоды, которую он в итоге получает.

В соответствии с данными официальной статистики[[4]](#footnote-4) в настоящее время в России всего размещено 2 428 проектов публично-частного партнерства. Из них большинство (2 007) составляют проекты в коммунально-энергетической сфере. Другие проекты предлагают сотрудничество в социальной, транспортной, информационной-коммуникационной сферах, а также самое небольшое количество проектов – 11 в сфере благоустройства.

Среди регионов лидерами за 2017-2018 гг по уровню развития публично-частного партнерства стали г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область и Самарская область. Примечательно, что по состоянию на 2016-2017 гг г. Санкт-Петербург в указанном рейтинге занимал пятое место, расположившись после Самарской и Новосибирской областей. Последнее место занимает Республика Калмыкия (в 2016-2017 г. - Северная Осетия).

Приведенные данные демонстрируют готовность регионов к публично-частному партнерству. Они формировались на основе сведений о количестве проектов, в том числе реализованных, и состоянии нормативной базы регулирования отношений.

На основе изложенной статистики можно наглядно увидеть, в каких сферах и в каком объеме наше государство нуждается в публично-частном партнерстве, а также какие регионы располагают наилучшими условиями для его реализации.

Существует мнение, что государственно-частное партнерство может стать источником экономии бюджетных средств по сравнению с осуществлением традиционных закупок.[[5]](#footnote-5)

Учитывая разнообразие форм взаимодействия государства и бизнеса, представляется необходимым разделить понятия публично-частного партнерства в широком и узком смыслах.[[6]](#footnote-6) В широком смысле ПЧП представляет собой любые формы сотрудничества государства и бизнеса для решения социально-экономических задач. В узком смысле ПЧП – это соглашение, в соответствии с которым государство и бизнес осуществляют сотрудничество, направленное на реализацию общественно значимого проекта, в котором объединяются ресурсы и разделяются риски между партнерами. Выделяется также еще более узкая точка зрения, в соответствии с которой ПЧП – это соглашение, в соответствии с которым возврат инвестиций частному партнеру осуществляется за счет периодических отчислений публичного образования, а не за счет конечного потребителя.

В настоящей работе ПЧП, как и соглашение о ПЧП, рассматриваются с узкой точки зрения, и определяются как самостоятельные понятия наряду с концессионным соглашением, соглашением о разделе продукции и специальным инвестиционным контрактом.

В проекте Модельного закона для государств-участников СНГ «О публично-частном партнерстве» первоначально содержалось положение, в соответствии с которым к публично-частному партнерству не относится «сотрудничество публичного и частного партнеров, не предполагающее распределение рисков... в том числе не предполагающее передачу частному партнеру большего объема рисков по сравнению с закупкой товаров, выполнением работ или оказанием услуг для публичных нужд».

Отношения публично-частного партнерства могут быть реализованы в двух основных материально-правовых формах: договорная и институциональная. Обе формы берут своё начало в положениях Гражданского Кодекса, что означает, что они являются частноправовыми.[[7]](#footnote-7)

Договоры о публично-частном партнерстве в свою очередь также могут отличаться в зависимости от объекта, сторон, содержания, условий. Тем не менее, несмотря на отличия, всем договорным формам таких отношений присущи общие признаки: порядок заключения, требования к сторонам, объектам и содержаниям.

В частности, установление обязательных и единых требований к таким соглашениям необходимо для создания открытой конкуренции при выборе частного инвестора, для заключения договора с наиболее выгодными для обеих сторон условиями и для дальнейшего благоприятного их сотрудничества.

При заключении соглашения о публично-частном партнерстве существует возможность воспользоваться и типовыми формами. Такие типовые формы предлагается рассматривать как правовые акты, содержащие рекомендации, использование которых помогает в заключении соглашений о публично-частном партнерстве.[[8]](#footnote-8)

На основе вышеизложенного, можно выделить следующие признаки публично-частного партнерства:

1.) особый субъектный состав участников: публичное образование и частный инвестор;

2.) особая цель отношений: достижение полезного публичного результата;

3.) особый объект отношений – имущество, находящееся в сфере публичного интереса;

4.) распределение между сторонами рисков, затрат и прибыли от участия в проекте партнерства;[[9]](#footnote-9)

4.) специальное правовое регулирование.

## 2. Правовое регулирование публично-частного партнерства

Отношения публично-частного партнерства в силу своих особенностей требуют самостоятельного правового регулирования.

Важным правовым актом, заслуживающим внимание, является Модельный закон «О публично-частном партнерстве», принятый постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 28.11.2014 №41-9.

Во-первых, проект указанного модельного закона был использован при подготовке федерального законопроекта «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» и Закона Ленинградской области «Об участии Ленинградской области в государственно-частных партнерствах». К нему проявляли интерес и международные организации при разработке проектов международных актов, регулирующих отношения ПЧП: в частности, Комиссия ООН по праву международной торговли, Европейская экономическая комиссия ООН, Европейский банк реконструкции и развития.

Во-вторых, данный модельный закон призван гармонизировать законодательства государств-участников СНГ в сфере публично-частного партнерства, обеспечить их единообразие, устранить пробелы и недостатки.

В-третьих, модельный закон предназначен для построения прочной базы отношений публичного образования и частного инвестора в условиях наиболее эффективного их взаимодействия.[[10]](#footnote-10)

Модельный закон, помимо достаточно подробного правового регулирования отношений ПЧП, дает определения многим важным в этой сфере понятиям.

В соответствии со статьей 2 модельного закона ПЧП – это юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении ресурсов (денежных средств и иного имущества, профессиональных и иных знаний, опыта, навыков и умений) и распределении рисков (в том числе рисков финансирования, строительства, обеспечения доступности или спроса в отношении объекта публично-частного партнерства или соответствующих публичных услуг и связанных с ними рисков) взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных, муниципальных и иных общественно-значимых задач, находящихся в сфере публичного интереса и контроля.

А соглашение о ПЧП – это гражданско-правовой договор, устанавливающий условия осуществления проекта публично-частного партнерства.

До принятия специального федерального закона правовая регламентация публично-частного партнерства в Российской Федерации, хотя и была обширна, носила достаточно бессистемный характер.[[11]](#footnote-11)

13 июля 2015 г. был принят Федеральный закон N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[[12]](#footnote-12) (далее – ФЗ-224), вступивший в силу 1 января 2016 года. Появление названного федерального закона сопровождалось позитивной реакцией общественных деятелей и надеждой на расцвет сферы публично-частного партнерства.[[13]](#footnote-13)

Статья 2 ФЗ-224 дает перечень законодательства, на котором основывается ПЧП. Кроме того, приведенная статья содержит важное правило, в соответствии с которым нормы права, содержащиеся в других принимаемых в соответствии с ФЗ-224 федеральных законах, иных нормативных правовых актах, а также нормативных правовых актах субъектов РФ, муниципальных правовых актах, должны соответствовать ФЗ-224.

Можно выделить общее и специальное законодательство о публично-частном партнерстве.[[14]](#footnote-14)

Общее законодательство состоит из Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, Земельного кодекса РФ, Градостроительного кодекса РФ, Лесного кодекса РФ, Водного кодекса РФ, Воздушного кодекса РФ, однако не все указанные акты играют одинаковую роль при регулировании отношений ПЧП.[[15]](#footnote-15)

Специальное законодательство строится на основе ФЗ-224, и также состоит из Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Федерального закона от 30 декабря 1995 г. N 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (далее – ФЗ-225), Федерального закона от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», Федерального закона от 25 февраля 1999 г. N 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – ФЗ-39), Закона РСФСР от 26 июня 1991 г. N 1488-I «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (в части, не противоречащей ФЗ)-39), Федерального закона от 9 июля 1999 г. N 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».[[16]](#footnote-16)

Кроме того, к законодательству, применимому в отношениях публично-частного партнерства могут быть отнесены следующие федеральные законы: Федеральный закон от 17.05.2007 N 82-ФЗ «О банке развития», Федеральный закон от 17.07.2009 N 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Также имеют значение и подзаконные акты, например, указы Президента, постановления Правительства РФ или нормативные акты министерств.

Примерами подзаконных актов являются Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. N 1366 «Об утверждении перечня отдельных прав и обязанностей публичного партнера, которые могут осуществляться уполномоченными им органами и (или) юридическими лицами в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами» и Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2015 г. N 864 «Об утверждении порядка проведения предварительных переговоров, связанных с разработкой предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта».

Не стоит забывать и о региональном законодательстве, которое во многом строится на Модельном законе субъекта Российской Федерации «Об участии субъекта Российской Федерации в проектах государственно-частного партнерства».

Данный модельный закон был разработан Экспертным советом по законодательству о государственно-частном партнерстве Комитета по экономической политике предпринимательству Государственной Думы Федерального Собрания РФ в 2009 году. Его появление послужило поводом к так называемому «законодательному буму» в субъектах РФ в части правового регулирования законодательства о публично-частном партнерстве.[[17]](#footnote-17)

Согласно части 1 статьи 47 ФЗ-224 нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты в сфере государственно-частного партнерства, в сфере муниципально-частного партнерства подлежат приведению в соответствие с положениями данного Федерального закона до 01.07.2016. С 1 июля 2016 года указанные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты применяются в части, не противоречащей положениям принятого Федерального закона.

Учитывая, что с момента вступления в силу ФЗ-224 прошло почти три года, представляется целесообразным остановиться на вопросе, оправдал ли ожидания общественности новый закон.

С одной стороны, несомненными плюсами данного федерального закона, на взгляд автора, являются наличие четких дефиниций, данных статье 3 ФЗ-224, отнесение соглашения о ПЧП к гражданско-правовым договорам, а также выведение концессионных соглашений из-под регулирования ФЗ-224.

Помимо прочего, выделяются следующие плюсы ФЗ-224:

* введение процедур инициирования проекта не только частным, но и публичным партнером;
* расширенные положения о прямых соглашениях (по сравнению с ФЗ-115);
* создание уполномоченных органов в сфере ПЧП;
* право частной собственности на объект ПЧП;
* совместное проведение конкурсов несколькими публично-правовыми образованиями;
* установление требований к содержанию соглашения;
* предусмотрено установление порядка контроля публичного партнера за исполнением частным партнером соглашения.[[18]](#footnote-18)

Следует также отметить, что принятие ФЗ-224 не обошлось без критики, как это часто бывает при принятии новых актов законодательной власти.

Основным недостатком ФЗ-224, который называют представители бизнес-сообщества является отсутствие правовых инструментов, гарантирующих долгосрочный возврат инвестиций: тарифные и бюджетные решения установлены на довольно короткий срок и могут быть изменены в одностороннем порядке.[[19]](#footnote-19)

Критике подвергаются также положения, ограничивающие участие государственных компаний в проектах ГЧП, и ограничения в отношении объектов соглашений о ГЧП, не допускающих реализацию проектов в отношении исключительно движимого имущества, например, подвижного состава.[[20]](#footnote-20)

Несмотря на вышеизложенное, едва ли можно найти законодательный акт, содержание которого не подвергается критике учеными-теоретиками или практиками, осуществляющими их реализацию. Наличие замечаний к вновь созданному федеральному закону естественно, и говорит о потребности общества в отношениях, которые он регулирует.

## 3. Дискуссии о правовой природе соглашения о ПЧП

Принимая во внимание приведенную выше общую характеристику публично-частного партнерства, а также краткий анализ его правового регулирования, представляется возможным определить соглашение о ПЧП как один из видов инвестиционного соглашения, в котором участвует публично-правовое образование.[[21]](#footnote-21)

В доктрине ведутся дискуссии относительно правовой природы таких инвестиционных соглашений, в том числе, соглашений о ПЧП. Можно выделить три основных точки зрения: соглашение о ПЧП одними исследователями рассматривается как гражданско-правовой договор, другие видят в соглашении о ПЧП признаки административного договора, а третья группа исследователей относит соглашение о ПЧП к комплексным публично-правовым договорам.[[22]](#footnote-22)

1. В соответствии с первой позицией, соглашение о ПЧП является гражданско-правовым договором с инвестиционными условиями.

Действительно, к заключаемому соглашению в полной мере применимы общие начала гражданского законодательства, а именно равенство, автономия воли и имущественная самостоятельность сторон. На основании инвестиционных соглашений возникают, изменяются и прекращаются различные гражданские правоотношения. Публичное образование, как особый субъект правоотношений, естественным образом нуждается в особой регламентации условий заключения им таких соглашений. Условиями выступают ограничения публичного характера, применимые к инвестиционным соглашениям.

Следует также отметить, что понятие инвестиционного договора носит собирательный характер, то есть охватывает отношения, опосредуемые различными договорными типами. Инвестиционного договора как договорной модели не существует, что является следствием того, что отсутствует однозначное понятие инвестиций. [[23]](#footnote-23)

Следовательно, соглашением о ПЧП является гражданско-правовой договор с инвестиционными условиями, стороной которого выступает публично-правовое образование.

2. В соответствии со второй концепцией инвестиционное соглашение представляет собой административный договор, целью которого является реализация функций публичного субъекта посредством поручения частному инвестору заботы об управлении публичным имуществом под контролем соответствующего органа.

Другими словами, можно говорить о некоторой передаче полномочий публично-правового образования по управлению публичным имуществом на основе властного акта.

Тем не менее, приведенная концепция не выдерживает критики. В частности, не комментируется значение соглашения как такового, а также не учитываются принципы добровольности, равенства сторон и недопустимости одностороннего изменения условий соглашения.

3. Наконец, в соответствии с третьей точкой зрения, инвестиционный договор является комплексным публично-частным договором. В частности, схожих позиций придерживаются А.В. Белицкая[[24]](#footnote-24) и А.И. Попов[[25]](#footnote-25).

В соответствии с данной концепцией соглашение о ПЧП нельзя однозначно отнести ни к частным, ни к публичным категориям. Существование такой позиции во многом объясняется наличием публичной стороны, публичного интереса, особым способом регламентации отношений сторон, формами контроля и иными признаками. Вероятно, свое влияние оказало также то, что соглашение о ПЧП в некоторых зарубежных правопорядках признается административным договором[[26]](#footnote-26). В России также становление современной модели публично-частного партнерства осуществлялось по пути перехода через публичное регулирование, о чем было сказано ранее.

Тем не менее, на взгляд автора, отнесение соглашения о ПЧП к промежуточным явлениям объясняется расширением элементов, определяющих правовую природу соглашения. Социально-значимый объект как ключевая категория договора влечет за собой необходимость приобщения иных публичных элементов: участие публичного субъекта является одним из них. Нельзя забывать о конечной цели соглашения о ПЧП, ставя на первый план способы и механизмы достижения данной цели.

Так, целью соглашения является строительство, реконструкция и дальнейшее обслуживание социально значимого объекта. Из этого факта следует необходимость участия в качестве стороны соглашения государства или муниципального образования. Далее, как по цепочке, следует необходимость в применении усложненных конструкций, отличающих соглашение о ПЧП от стандартных договоров подряда, аренды, купли-продажи. Но так называемым ядром соглашения продолжает оставаться его цель. Поэтому, на взгляд автора, наличие публичных элементов вторично и не может влиять на правовую природу соглашения о ПЧП.

Кроме того, сам факт присутствия публичного элемента и связанных с этим конструкций присущ не только соглашению о ПЧП и схожим с ним договорам, но и тендерным договорам, заключаемым на основании Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ[[27]](#footnote-27), Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ[[28]](#footnote-28), Федерального закона «О государственном оборонном заказе» от 29.12.2012 N 275-ФЗ[[29]](#footnote-29). Во всех отношениях, возникающих на основании перечисленных законов, так или иначе присутствует публичный интерес. Однако гражданско-правовая природа договоров, заключаемых в соответствии с ними, не вызывает сомнений.

Таким образом, на взгляд автора, наиболее рациональной является первая концепция, в соответствии с которой соглашение о публично-частном партнерстве является гражданско-правовым договором с инвестиционными условиями.

Согласно определению, данному в статье 3 ФЗ-224, соглашение о государственно-частном партнерстве, соглашение о муниципально-частном партнерстве - гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующий вывод. Соглашение о публично-частном партнерстве является гражданско-правовым договором с инвестиционными условиями, заключенным между публичным образованием и частным инвестором в целях строительства, реконструкции, эксплуатации объекта соглашения, имеющего публичное значение, на условиях распределения между сторонами рисков и получения взаимной выгоды.

## 4. Анализ правоприменительной практики, касающейся дискуссии о правовой природе соглашения о ПЧП

Правоприменительную практику в сфере соглашений о публично-частном партнерстве нельзя назвать обширной и разнообразной. Тем не менее, имеющаяся судебная практика подтверждает возможность и целесообразность применения в отношении соглашений о публично-частном партнерстве общих положений договорного права.

В частности, как указал арбитражный суд Московского округа в Постановлении от 24 июля 2018 г. N Ф05-10584/18 по делу N А40-48928/2017[[30]](#footnote-30), «между сторонами возникли гражданско-правовые отношения на основании заключенных контрактов, условия которых возлагали на каждую из сторон определенные обязательства, исполнение которых в силу договора должно было осуществляться добровольно с учетом положений [статей 309](http://home.garant.ru/#/document/10164072/entry/309), [310](http://home.garant.ru/#/document/10164072/entry/310) Гражданского кодекса Российской Федерации».

Отнесение соглашения о ПЧП к гражданско-правовым договорам позволяет применять к нему правила о возмещении убытков, возникших в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения договора (Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21 марта 2017 г. N Ф04-6813/16 по делу N А67-3589/2016[[31]](#footnote-31)).

Применим также принцип свободы договора, установленный ст.421 Гражданского кодекса Российской Федерации (Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 ноября 2018 г. N 13АП-26841/18[[32]](#footnote-32)).

Недопустимость одностороннего изменения условий договора также является ключевым принципом взаимоотношений сторон, о чем напомнил Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд в своем постановлении от 5 июня 2018 г. N 16АП-1671/18[[33]](#footnote-33).

Кроме того, нашла свое подтверждение позиция, в соответствии с которой публичный и частный партнеры являются равными субъектами, которые являются носителями прав и зеркальных им обязанностей, и неосновательное обогащение одного из них недопустимо (Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 1 ноября 2016 г. по делу N А67-2884/2016[[34]](#footnote-34)).

Таким образом, несмотря на скудность судебной практики в указанной сфере, очевидна потребность в применении к отношениям сторон, связанных с соглашением о ПЧП, общих положений Гражданского Кодекса РФ. Это объясняется содержанием проблем, с которыми могут столкнуться стороны: неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств одной стороной, несение убытков, а также иные стандартные для гражданско-правовых договоров конфликты. Представляется, что в публичном праве отсутствуют элементы, способные рационально и справедливо разрешить сложившиеся ситуации. В связи с этим, к соглашениям о ПЧП субсидиарно должны применяться общие нормы гражданского права.

Кроме того, проведенный анализ правоприменительной практики указывает на то, что суды верно разграничивают соглашения о ПЧП и концессионные соглашения, выбирая соответствующее правовое регулирование. Указанное подтверждает мнение автора о том, что соглашение о ПЧП следует рассматривать с позиции узкой точки зрения как соглашение, заключаемое в соответствии с ФЗ-224.

# II. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СОГЛАШЕНИЯ О ПЧП СО СМЕЖНЫМИ ИНСТИТУТАМИ

## 1. Концессионное соглашение

Соглашение о публично-частном партнерстве является одним из многосторонних инвестиционных сделок с участием публично-правовых образований.[[35]](#footnote-35) К таким сделкам также относятся концессионные соглашения, специальные инвестиционные контракты, соглашения о разделе продукции, полученной от разработки недр. Все указанные договорные модели обладают собственной спецификой, которая проявляется, в том числе, и в предмете соглашений.

В настоящей работе мы рассматриваем соглашение о ПЧП и концессионное соглашение как различные правовые институты и договорные формы в силу наличия признаков, индивидуализирующих каждый из договоров, и различного правового регулирования. Кроме того, необходимо принимать во внимание часть 2 статьи 2 ФЗ-224, разграничивающих концессионное соглашение и соглашение о ПЧП. Однако ряд исследователей говорит о более широком понимании публично-частного партнерства, и, как следствие, о том, что концессия – это разновидность ПЧП.[[36]](#footnote-36) Часть исследователей относит концессионные соглашения к форме публично-частного партнерства, тем самым утверждая, что публично-частное партнерство - это более широкий термин. Как указывалось ранее, в настоящей работе публично-частное партнерство, как и соглашение о ПЧП, рассматривается исключительно через призму узкого взгляда на данные явления.

Одним из признаков, позволяющих разграничить соглашение о ПЧП со смежными институтами, является предмет соглашения.

Предметом соглашения о ПЧП является создание, финансирование и последующая эксплуатация частным партнером объекта соглашения (т.е. определенной инфраструктуры) в целях повышения качества товаров, работ и услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов публичной власти. Соответственно, соглашение о ПЧП должно содержать критерии эффективности проекта ПЧП и его сравнительного преимущества, обязательство публичного партнера предоставить частному партнеру предназначенное для реализации проекта ПЧП имущество (например, земельный участок) и другие связанные с предметом соглашения условия.[[37]](#footnote-37)

Концессионное соглашение является наиболее близким к соглашению о ПЧП понятием. Появившись до ФЗ-224, Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – ФЗ-115)[[38]](#footnote-38), стал первым нормативным актом в России, регулировавшим данную сферу.

Несмотря большое количество общих признаков соглашения о ПЧП и концессионного соглашения, они представляют собой разные договорные модели, что подтверждается, в том числе, параллельным существованием двух федеральных законов – ФЗ-224 и ФЗ-115.

Предметом концессионного соглашения выступают создание и последующая эксплуатация недвижимого имущества, входящего в состав различных инфраструктурных сооружений, например, автомобильных дорог, объектов трубопроводного транспорта, морских и речных портов, аэродромов, гидротехнических сооружений и другого имущества. Соответственно, концессионное соглашение должно содержать условия о порядке предоставления концессионеру земельных участков, необходимых для реализации инвестиционного проекта; цели и срок эксплуатации объекта концессионного соглашения; объем производства товаров (работ, услуг) при эксплуатации объекта концессионного соглашения; порядок и условия установления тарифов при эксплуатации объекта концессионного соглашения; объем инвестиций в создание объекта концессионного соглашения; срок сдачи в эксплуатацию объекта концессионного соглашения; обязательства концедента по финансированию части расходов на создание объекта концессионного соглашения.[[39]](#footnote-39)

Можно выделить также следующие различия КС и соглашения о ПЧП:

Во-первых, перечни объектов КС и соглашения о ПЧП являются различными. Некоторые объекты могут быть только объектом КС, либо только объектом соглашения о ПЧП. В литературе высказывается мнение о целесообразности унифицировать списки объектов соглашений, чтобы у их участников была возможность выбирать, какой закон применять – ФЗ-224 или ФЗ-115.[[40]](#footnote-40)

Во-вторых, по условиям КС право собственности на имущество (объект соглашения) принадлежит или будет принадлежать публичному образованию. Соглашением о ПЧП предусмотрено возникновение права частной собственности на публичную инфраструктуру.

Указанное различие связано с различными перечнями объектов соглашений. Если КС заключается, как правило, в отношении объектов, передача которых в частную собственность невозможна или нецелесообразна (объекты тепло- и водоснабжения, метрополитен, федеральные, региональные и местные дороги и др.), то соглашение о ПЧП заключается в отношении объектов, которые целесообразно передавать в частную собственность (частные автомобильные дороги, дошкольные образовательные учреждения и т.п.).

Третьим существенным различием является механизм оценки эффективности проекта ПЧП. При заключении соглашения о ПЧП этап оценки эффективности является обязательным. Для КС данный этап пока не указан в качестве необходимого, хотя Минэкономразвития делало попытки по регламентации оценки эффективности проекта КС.

Четвертым признаком, отличающим две модели соглашений, является минимальный срок действия соглашения. Если в отношении КС он не установлен, то в отношении соглашения о ПЧП он составляет три года.

Пятым различием является возможность передачи объекта соглашения в залог финансирующей организации. ФЗ о КС прямо запрещает залог, а ФЗ о ПЧП допускает его при наличии прямого соглашения. Указанное различие, на взгляд автора, также является следствием перечня объектов соглашений.

Шестым различием является эксплуатация объекта соглашения частным партнером (концессионером). В КС такая эксплуатация является обязательной, а в соглашении о ПЧП существует возможность осуществления частным инвестором только технического обслуживания объекта.

Не стоит забывать и о том, что в соответствии с ФЗ О КС концессионер обязан вносить плату концеденту в течение всего срока использования объекта, а в соответствии с ФЗ О ПЧП установление платы является необязательным условием, и она может вноситься как в период всего срока использования объекта, так и в отдельные периоды.

Наконец, восьмое различие проявляется в том, что КС может быть заключено с иностранным юридическим лицом, а соглашение о ПЧП не допускает такого. Объяснение этому кроется, на взгляд автора, в возникновении права собственности на объект соглашения о ПЧП у частного инвестора.

Таким образом, несмотря на то, что на первый взгляд КС и соглашение о ПЧП являются институтами, регулирующими сходные общественные отношения, данные соглашения являются различными правовыми явлениями, обладающими своей спецификой.

## 2. Специальный инвестиционный контракт

В соответствии с частью 1 статьи 16 Федерального закона от 31.12.2014 N 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»[[41]](#footnote-41) по специальному инвестиционному контракту одна сторона - инвестор в предусмотренный этим контрактом срок своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а другая сторона - Российская Федерация или субъект Российской Федерации в течение такого срока обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством Российской Федерации или законодательством субъекта Российской Федерации в момент заключения специального инвестиционного контракта.

Исходя из указанного определения, можно выделить основное отличие СПИК от соглашения о ПЧП – это сфера его применения: производство промышленной продукции.

В отличие от договоров, опосредующих передачу товаров, выполнение работ, оказание услуг, заключаемый СПИК имеет своим предметом осуществление в совокупности различных видов экономической деятельности - строительства, модернизации и (или) осуществления выпуска промышленной продукции. Тем самым заключаемый государством с инвестором СПИК способствует решению масштабных социально-экономических задач.[[42]](#footnote-42)

В стратегических документах по развитию ряда промышленных отраслей СПИК рассматривается в качестве ключевого механизма локализации производства, с помощью которого планируется привлекать иностранные инвестиции и создавать производства с иностранными компаниями таким образом, чтобы освоить производство инновационных строительных материалов и обеспечить трансфер технологий, востребованных отраслью.[[43]](#footnote-43)

Предметом специального инвестиционного контракта выступает организация инвестором производства (т.е. создания, модернизации или освоения) новой промышленной продукции, а со стороны публичного партнера - реализация организационных, экономических и правовых мер стимулирования (поддержки) такой деятельности. Соответственно, специальный инвестиционный контракт должен содержать такие условия, как: характеристика создаваемой, модернизируемой или осваиваемой частным партнером промышленной продукции; перечень мероприятий, направленных на создание, модернизацию или освоение производства промышленной продукции на территории РФ; перечень мер стимулирования деятельности инвестора и иных лиц, указанных в контракте, в течение срока действия контракта.[[44]](#footnote-44)

Также на основе Постановления Правительства РФ от 16.07.2015 N 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности»[[45]](#footnote-45) можно выделить следующие отличительные признаки СПИК:

1) установлен минимальный размер инвестиций - 750 млн рублей;

2) государство принимает меры поддержки инвестиционного проекта (например, налоговые льготы);

3) установлен особый порядок заключения контракта: инвестор направляет заявление в уполномоченный орган, межведомственная комиссия рассматривает заявление и приложенные документы, оценивая возможность заключения контракта, при положительном заключении и отсутствии разногласий стороны подписывают контракт. Стоит отметить, что в других формах многосторонних инвестиционных сделок с участием публично-правовых образований предусмотрено правило заключения соглашений с инвестором по результатам торгов;

4) право собственности на произведенную инвестором продукцию принадлежит инвестору;

5) срок действия СПИК составляет срок выхода инвестиционного проекта на прибыль в соответствии с бизнес-планом, увеличенным на 5 лет, не более 10 лет;

6) возможно заключение СПИК с иностранным юридическим лицом.

Таким образом, специальный инвестиционный контракт направлен на организацию и производство промышленной продукции, в силу чего является самостоятельной, отличной от соглашения о ПЧП договорной формой.

## 3. Соглашение о разделе продукции

Наконец, следует разграничить соглашение о публично-частном партнерстве и соглашение о разделе продукции.

В настоящее время соглашения о РП потеряли свою былую популярность и практически не применяются, тем не менее, остается действующим Федеральный закон от 30.12.1995 N 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»[[46]](#footnote-46).

Б.Е. Шишков проводит параллель между концессией и соглашениями о разделе продукции, но вместе с тем указывает на существенное различие – основной целью соглашений является получение партнерами прибыли в виде готовой продукции.[[47]](#footnote-47)

В экономической науке существует два подхода к применению соглашения о разделе продукции. И.З. Фархутдинов считает данный тип соглашений перспективным и оправданным для развития инвестиционной экономики в Российской Федерации. Д.К. Лабин, напротив, предлагает применять такой тип соглашения в исключительных случаях, связанных со стартовыми капиталоемкими проектами, то есть рассматривает их как некую льготу инвесторам для реализации проектов.[[48]](#footnote-48)

В соответствии со статьей 2 данного федерального закона 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 осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

Предметом соглашения о разделе продукции выступает использование инвестором предоставленного публично-правовым образованием участка недр (добыча полезных ископаемых) на условиях соглашения и лицензии, включая условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения в соответствии с положениями ФЗ-225.

Самое главное отличие соглашения о РП от иных ранее перечисленных договорных форм состоит в цели заключения соглашения, а также в том, что так называемым публичным партнером выступает только Российская Федерация. Исключается заключение соглашения на уровне субъекта РФ или муниципального образования, так как недра являются государственной собственностью.

Второе отличие от соглашения о ПЧП вытекает из самого названия соглашения о разделе продукции: произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с условиями соглашения. Имущество же, вновь созданное или приобретенное инвестором является собственностью инвестора.

Особенностью соглашения о РП является особый порядок исчисления и уплаты налогов, применяемый при выполнении соглашения. Специальный налоговый режим, устанавливаемый для инвесторов в рамках СРП, регулируется гл. 26.4 части второй Налогового кодекса Российской Федерации[[49]](#footnote-49), обусловливающей определенные обязанности инвесторов в качестве налогоплательщика и плательщика сборов, а также освобождающей их от уплаты определенных налогов и сборов.

Главные отличия особого порядка налогообложения от обычной системы заключаются в том, что устанавливается индивидуальный режим налогообложения, учитывающий условия добычи полезных ископаемых на каждом конкретном месторождении. Определяющими параметрами при этом являются пропорции деления добычи на компенсационную продукцию (возмещающую затраты недропользователя) и прибыльную продукцию, а также пропорции деления прибыльной продукции между государством и недропользователем. Кроме того, обеспечивается стабильность режима налогообложения на длительный период, устанавливаемая соглашением, независимо от изменения текущего налогового законодательства.[[50]](#footnote-50)

Наконец, отличием от соглашения о ПЧП является возможность заключения соглашения о РП с иностранными гражданами и юридическими лицами.

Следует отметить, что процедура раздела продукции, осуществляемой при исполнении соглашения о РП, близка к механизму определения доли продукции или доходов, полученных концессионером в результате осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением.[[51]](#footnote-51)

Таким образом, имея общие признаки с соглашением о ПЧП, соглашение о разделе продукции является самостоятельным инструментом привлечения частных инвестиций в государственных целях.

# III. ЭЛЕМЕНТЫ СОГЛАШЕНИЯ О ПЧП

## 1. Стороны соглашения о ПЧП и порядок его заключения

Как следует из статьи 5 ФЗ-224 сторонами соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве являются публичный партнер и частный партнер.

Исходя из положений статьи 3 ФЗ-224 публичным партнером может быть Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Исходя из названного определения можно выявить два проблемных вопроса, широко обсуждаемых среди исследователей публично-частного партнерства: возможно ли одновременное участие на стороне публичного партнера публичных образований различного уровня, а также множественность в принципе на стороне публичного партнера, и какие лица могут выступать от имени публичного партнера?

Ответ на первый вопрос, казалось бы, однозначен. В силу того, что публичные образования в определении перечисляются через союз «либо», одновременное участие публичных образований разного уровня не представляется возможным. Тем не менее, данная позиция является весьма спорной, учитывая реальную потребность в участии нескольких публичных образований при реализации масштабных проектов, затрагивающих интересы нескольких публичных образований.

Статьей 20 ФЗ-224 предусмотрена возможность совместного проведения конкурса несколькими публичными образованиями, но в ней также предусмотрено, что с победителем совместного конкурса каждым из публичных партнеров заключается отдельное соглашение. Таким образом, очевидно, что законодатель нарочно не только не предусмотрел возможность множественности на стороне публичного партнера в соглашении о ПЧП, но и сделал специальную оговорку о недопустимости множественности.

Такой подход является спорным с точки зрения гражданского права. Во-первых, появляется необходимость привести все соглашения, заключаемые с одним частным партнером в соответствие друг с другом. Во-вторых, появляются вопросы о последствиях признания одного из такого договоров незаключенным. К примеру, частный партнер заключил три договора с публичными образованиями о строительстве автомагистрали. В одном из договоров присутствуют не все существенные условия, хотя в других договорах они перечислены. Как результат, два договора из трех считаются действующими, а договор с одним из регионов является незаключенным. По мнению автора, учитывая самостоятельность каждого договора, признание одного из таких договоров незаключенным не может отразиться на исполнении других договоров. С одной стороны, это логично и вытекает из гражданского законодательства, с другой стороны, непонятно, как осуществлять деятельность на территории того региона, с которым договор формально отсутствует. Усугубить проблему может то, что отсутствие существенного условия может обнаружиться уже после исполнения договора частным партнером, когда строительство автомагистрали было завершено. В-третьих, при исполнении договоров на территории одного из публичных образований могут возникнуть обстоятельства непреодолимой силы, которые будут препятствовать дальнейшему строительству. Если такие обстоятельства на территории другого публичного образования не возникнут, частный партнер вынужден будет продолжить строительство там. Если речь идет об автомагистрали, связывающей два субъекта РФ, едва ли можно говорить о полноценном использовании объекта соглашения, если на территории одного из субъектов она будет не достроена. Результатом будет являться финансовые и временные затраты обеих сторон соглашения.

Необходимость установления множественности на стороне публичного партнера неоднократно обсуждалась исследователями. В частности, представляется необходимым установить возможность заключения единого соглашения о ПЧП для случаев совместной реализации проектов несколькими публично-правовыми образованиями.[[52]](#footnote-52) Возможно также заимствование зарубежного опыта, где множественность на стороне публичного партнера вытекает из определения этого понятия: «государственный партнер - это «юридическое лицо публичного права или объединение таких лиц, устанавливающее партнерские отношения в рамках частно-государственного партнерства» (ст. 2 Закона Молдовы)».[[53]](#footnote-53)

Если говорить о лицах, уполномоченных выступать от имени публичного образования, необходимо упомянуть положения статьи 5 ФЗ-224, в соответствии с которой отдельные права и обязанности публичного партнера, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, могут осуществляться органами и (или) указанными в части 2 настоящей статьи юридическими лицами, уполномоченными публичным партнером в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Порядок исполнения органами и юридическими лицами, выступающими на стороне публичного партнера, отдельных прав и обязанностей публичного партнера, объем и состав этих прав и обязанностей определяются соглашением на основании решения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства.

Как следует из Постановления Правительства РФ от 12.12.2015 N 1366 «Об утверждении перечня отдельных прав и обязанностей публичного партнера, которые могут осуществляться уполномоченными им органами и (или) юридическими лицами в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами»[[54]](#footnote-54), перечень прав и обязанностей является исчерпывающим и не менялся с момента вступления в силу ФЗ-224. Среди прав и обязанностей, перечисленных в названном перечне, отсутствуют такие фундаментальные права и обязанности как рассмотрение предложения о реализации проекта, принятие решения о заключении соглашения, право подписи соглашения о ПЧП и другие, влияющие на судьбу соглашения.

Названные нормы могут свидетельствовать о том, что лицами, действующими от имени публичного образования, являются Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта РФ, либо глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Иные органы или юридические лица могут осуществлять лишь отдельные права и обязанности, не являясь при этом лицами, действующими от имени публичного образования.

Если анализировать целесообразность расширения компетенции иных органов и юридических лиц вплоть до полного их участия в соглашении от имени публичного образования, необходимо помнить о социально-значимой цели проекта и его дороговизне. По мнению автора, предоставление права действовать от имени публичного партнера неограниченному количеству субъектов может быть опасным с точки зрения необдуманного расходования бюджетных ресурсов. Каждый проект ПЧП является крайне важным для всего публичного образования, и такие значимые вопросы как заключение соглашения о ПЧП должны решаться ограниченным кругом субъектов, обладающих профессионализмом и наработанными навыками.

Смежным вопросом является расширение перечня самих публичных партнеров. В настоящее время видов публичных партнеров всего три: Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. Существует точка зрения, что помимо публично-правовых образований публичными партнерами в соглашении о ПЧП теоретически могут выступать также:

а) организация, более 50% уставного капитала или имущество которой принадлежит публично-правовому образованию;

б) организация, наделенная полномочиями в силу закона или иного правового акта заключать соглашения о публично-частном партнерстве;

в) иная организация, если указанные выше субъекты (или несколько таких субъектов совместно) в силу преобладающего участия в ее уставном капитале, либо в соответствии с заключенным с ней договором, либо в виду назначения ее единоличных органов или более половины членов ее коллегиальных органов, либо иным образом имеют возможность определять решения, принимаемые такой организацией.[[55]](#footnote-55)

Самостоятельное участие юридического лица в качестве публичного партнера само по себе не несет тех рисков для публичного образования, которые описаны выше и возникают в результате участия юридического лица от имени публичного партнера.

В связи с этим, автор поддерживает возможность расширения перечня публичных партнеров, но не перечня лиц, уполномоченных действовать от имени публичных образований, являющихся публичными партнерами. Подобная реформа, на наш взгляд, будет способствовать распространению такого привлекательного и взаимовыгодного явления как публично-частное партнерство.

После рассмотрения проблемных вопросов, касающихся публичной стороны соглашения о ПЧП, необходимо рассмотреть фигуру частной стороны соглашения, которой посвящено чуть больше норм в ФЗ-224.

Определение понятия частного партнера в федеральном законе весьма лаконично: частный партнер – это российское юридическое лицо, с которым в соответствии с настоящим Федеральным законом заключено соглашение.

Сразу же следует упомянуть, что ФЗ-224 не раскрывает, что понимается под российским юридическим лицом. Означает ли это, что участие иностранных компаний в юридическом лице не является помехой к заключению соглашения? Частью 10 статьи 5 ФЗ-224 прямо установлено, что если объектом соглашения являются технические средства обеспечения функционирования объектов информационных технологий, не могут быть частным партнером лица, прямо или косвенно подконтрольные иностранным гражданам, юридическим лицам, государствам и их органам. Следовательно, ФЗ-224 определил единичный случай, при котором даже косвенное участие иностранного лица является преградой к заключению соглашения о ПЧП. По нашему мнению, это означает, что в иных случаях не имеет значения, кому подконтрольно российское юридическое лицо.

Часть 8 статьи 5 ФЗ-224 называет особые требования, предъявляемые к частному партнеру. Перечисленные требования, на наш взгляд, являются весьма мягкими и более чем обоснованными. По мнению автора, опять же, учитывая социально-значимую роль проекта и его важность для публичного образования, перечень требований к частному партнеру может быть расширен. На наш взгляд, целесообразно установить требование о максимальном количестве судебных споров, где частный партнер выступает ответчиком, на момент подачи заявки. Еще одним требованием может являться отсутствие неоконченных исполнительных производств, возбужденных в отношении частного партнера. Наконец, совместно с экономистами следовало бы разработать критерии соответствия финансового состояния организации. Названные требования необходимы для того, чтобы гарантировать надлежащее исполнение своих обязательств частным партнером.

Как следует из части 2 статьи 5 ФЗ-224, не могут являться частными партнерами лица, прямо или косвенно имеющие связь с публичным образованием. Такое ограничение, на наш взгляд, прекрасно укладывается в общий смысл публично-частного партнерства и в концепцию возможности расширения перечня публичных партнеров, названную ранее.

Учитывая вышеизложенное, можно прийти к выводу, что в настоящее время нормы ФЗ-224, регулирующие требования и правовое положение стороны соглашения о ПЧП, не отвечают в полной мере требованиям правовой действительности и требуют некоторой доработки.

В соответствии с частью 1 статьи 13 ФЗ-224 соглашение о ПЧП заключается с победителем конкурса на право заключения соглашения или с иным лицом, имеющим право на заключение такого соглашения в соответствии с настоящим Федеральным законом.Таким образом, существует два способа определения частного партнера: по итогам проведения конкурса и без проведения конкурса.

Условно можно выделить пять этапов, предшествующих заключению соглашения. Первый этап - это разработка предложения о реализации проекта, причем разработчиком предложения может быть как публичный партнер, так и лицо, которое может быть частным партнером.

Второй этап имеет место, когда инициатором проекта выступает частное лицо. После поступления предложения частного партнера, публичный партнер обязан рассмотреть данное предложение и принять решение о направлении предложения на рассмотрение в уполномоченный орган в целях оценки эффективности и определения его сравнительного преимущества либо о невозможности реализации проекта. Из-за несовершенства юридической техники в результате буквального толкования части 8 статьи 8 и части 1 статьи 9 ФЗ-224 может сложиться впечатление, что для оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества направляются только те предложения о реализации проекта публично-частного партнерства, которые были разработаны частными лицами.[[56]](#footnote-56) Однако это впечатление ошибочно, и не вызывает сомнений тот факт, что оценка должна проводиться в отношении всех предложений.

Третий этап – это рассмотрение предложения уполномоченным органом. Подробная регламентация оценки предложения уполномоченным органом приведена в Приказе Минэкономразвития России от 30.11.2015 N 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества». По результатам оценки предложения уполномоченный орган формирует положительное или отрицательное заключение. В случае получения положительного заключения уполномоченного органа публичный партнер направляет данное заключение в орган государственной власти или главе муниципального образования, уполномоченным на принятие решения о реализации проекта.

Четвертый этап – это принятие решения о реализации проекта. Решение о реализации содержит ряд существенных положений, таких как цели и задачи реализации проекта, определение публичного партнера, существенные условия соглашения, ряд условий, регламентирующих проведение конкурса.

Пятый этап – это проведение конкурса на заключения соглашения. Как было сказано выше, допускается заключение соглашения без проведения конкурса. Законодатель предусмотрел пять таких случаев (часть 2 статьи 19 ФЗ-224), причем четыре из них – это случаи отсутствия иных лиц, желающих выступать частным партнером. Пятый случай – особый и предусматривает заключение соглашения с организацией, которой в случаях и на основаниях, определенных федеральным законом или актом Правительства Российской Федерации, на срок до заключения соглашения о ПЧП переданы на основании договора об отчуждении исключительного права или предоставлены на основании соглашения (соглашений) права использования программ для электронных вычислительных машин (программ для ЭВМ) и баз данных, входящих в состав информационной системы, а также передана информация, входящая в ее состав.

Таким образом, за единственным исключением, законодатель предусмотрел четкое правило – частный партнер определяется путем проведения конкурса. Следует отметить, что такой жесткий подход не характерен для закупок, осуществляемых на основании Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ или Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ, в соответствии с которыми случаи закупки у единственного поставщика гораздо более многочисленны. Такой подход может свидетельствовать о желании государства обеспечить полноценную конкуренцию и заключить соглашение с наиболее подходящим для этого партнером. Учитывая переход права собственности на объект соглашения к частному партнеру, желание законодателя выбрать лучшего кандидата на роль частного партнера объяснимо.

Примечательно, что критериями конкурса могут быть только технические критерии, финансово-экономические критерии и юридические критерии. Закон не установил конкретный перечень критериев, указав лишь их виды. С одной стороны, это может способствовать ограничению конкуренции, но с другой – это необходимо в условиях разнообразия объектов ПЧП.

ФЗ-224 установил самостоятельную конкурсную процедуру, применимую исключительно для соглашений о ПЧП. Безусловно, конкурс имеет свои преимущества перед иными формами торгов. В первую очередь, использование нескольких критериев для определения победителя является более объективным по сравнению с аукционом, по которому победитель признается по единственному критерию - цене. Такой критерий может негативно сказаться на других аспектах исполнения договора, прежде всего, качестве товаров, работ, услуг.[[57]](#footnote-57)

Частный партнер, выдвигающий предложение о реализации проекта, несет риски, связанные с временными и финансовыми затратами в случае, если соглашение будет заключено не с ним. В связи с этим, в литературе выдвигается предложение о выплате денежной компенсации инициатору проекта, если соглашение заключено с иным лицом.[[58]](#footnote-58)

Таким образом, заключение соглашения о ПЧП – это сложная, многоэтапная, однако не лишенная недостатков процедура.

## 2. Объекты соглашения о ПЧП

Легальное определение объекта соглашения о ПЧП в ФЗ-224 отсутствует. Под объектом соглашения о ПЧП можно понимать социально-значимое имущество, в целях создания или реконструкции которого заключено соглашение о ПЧП. Исчерпывающий перечень объектов соглашений о ПЧП приведен в части 1 статьи 7 ФЗ-224. Перечень объектов весьма разнообразен и включает в себя как элементы городской инфраструктуры, так и промышленные объекты, а также технические средства, которые были включены в указанный перечень не так давно.

Закрытый характер перечня объектов соглашения о ПЧП нередко относят к недостаткам данного закона.[[59]](#footnote-59)

В частности, существует мнение, что закрытый перечень не позволяет оперативно вносить в него объекты, которые по причине несовершенства юридической техники не оказались в нем.[[60]](#footnote-60) Указанный фактор может тормозить применение соглашений о ПЧП.

Согласно противоположной точки зрения, закрытый перечень является следствием опасений неконтролируемой передачи имущества в частную собственность в обход законодательства о приватизации.

Весьма интересным представляется предложение об определении закрытого перечня областей (сфер деятельности) применения, в которых может быть заключено соглашение о ПЧП.[[61]](#footnote-61)

Необходимо также рассмотреть вопрос о возможности заключения соглашения о ПЧП в отношении движимого имущества. Согласно статьи 12 ФЗ-224 по соглашению частный партнер обязуется создать полностью или частично за счет собственных либо привлеченных средств являющиеся объектом соглашения недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой. Таким образом, движимое имущество самостоятельно не может быть объектом соглашения, что также является предметом критики.[[62]](#footnote-62)

Ученые и практики не раз выдвигали мнение о необходимости внесения изменений в ФЗ-224, разрешающих заключение соглашения о ПЧП в отношении движимого имущества.

Бесспорно, не только такие фундаментальные объекты как недвижимое имущество нуждается в частных инвестициях, но и отдельные его движимые элементы, которые могут быть даже более дорогостоящими.

Однако рассматривая в перспективе такую возможность, необходимо предусмотреть все риски, возникающие у публичного партнера. Само по себе заключение соглашения о ПЧП требует от публичного партнера определенных временных и финансовых затрат. После прекращения действия соглашения, если его объектом было недвижимое имущество, публичный партнер может быть уверен, что данный объект будет продолжать находится на первоначальном месте и исполнять свою социально-значимую функцию. Отследить же судьбу движимого имущества сложнее, и возникает вопрос о целесообразности заключения соглашения вообще.

Принимая во внимание, что в настоящее время закреплена возможность заключения соглашения о ПЧП только при наличии недвижимого имущества, логично вытекает вопрос, что понимать под недвижимым имуществом.

Понятие недвижимого имущества, приведенное в Гражданском Кодексе РФ, неоднократно подвергалось критике как неполноценное и неоднозначное. Отсюда и неопределенность при квалификации объекта соглашения о ПЧП как недвижимого имущества. В частности, неоднозначна позиция судов по поводу недвижимого характера автомобильных дорог, объектов благоустройства и мелиоративных систем.[[63]](#footnote-63)

Как следует из части 2 статьи 6 ФЗ-224, обязательным элементом соглашения о ПЧП является строительство и (или) реконструкция объекта соглашения частным партнером. Термин реконструкция в ФЗ-224 не раскрывается.

Градостроительный кодекс Российской Федерации содержит следующие определения термина реконструкция. Под реконструкцией объектов капитального строительства понимается изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов. Реконструкция линейных объектов - это изменение параметров линейных объектов или их участков (частей), которое влечет за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов (мощности, грузоподъемности и других) или при котором требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов. Как следует из этого же закона, линейные объекты - это линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения.

Очевидно, что перечень объектов о ПЧП не ограничивается объектами капитального строительства и линейными объектами. Однако если объектом соглашения является объект капитального строительства или линейный объект, возникает вопрос, применять ли определение реконструкции, приведенное в Градостроительном кодексе РФ, к отношениям, возникающим на основе ФЗ-224. Ответ на этот вопрос имеет существенное значение, ведь если работа над объектом соглашения не будет соответствовать понятиям «строительство» или «реконструкция», под угрозой оказывается действительность такого соглашения.

С одной стороны, ФЗ-224 не может и не должен осуществлять комплексное правовое регулирование всей совокупности правовых отношений, возникающих при заключении соглашения о ПЧП, учитывая их разнообразие и неисчислимое множество. Градостроительное законодательство, несомненно, должно приниматься во внимание не только на этапе исполнения соглашения, но и на этапе разработки предложения по реализации проекта ПЧП.

С другой стороны, статья 1 Градостроительного кодекса РФ, в которой приведена терминология, сама содержит оговорку о том, что термины трактуются в целях настоящего Кодекса, то есть исключительно для отношений, возникающих в соответствии с Кодеком.

Анализируя термин «реконструкция», на взгляд автора, необходимо исходить из того, что будет более благоприятным для общественных отношений. Учитывая потребность государства в частных инвестициях, было бы нелогично ограничивать перечень возможных мероприятий, которые могут быть осуществлены при помощи частного партнера.

Если публично-правовое образование самостоятельно не имеет возможности провести улучшение социально-значимого объекта капитального строительства, но потребность в этом есть, на наш взгляд, не имеет значения, подпадает ли такое улучшение под термин «реконструкция», изложенный в Градостроительном кодексе РФ.

Необходимо обратить внимание на несовершенство юридической техники ФЗ-224 при использовании формулировок. Как было указано выше, обязательными элементами соглашения является строительство и (или) реконструкция объекта. Однако термин «строительство» не совсем удачен, учитывая, что объектом соглашения могут быть программы для ЭВМ и другие технические средства. Вероятно, термин «строительство» необходимо заменить на более универсальный термин «создание». Примечательно, что сам законодатель неоднократно осуществляет подмену терминов «строительство» и «реконструкция» на «создание», не обеспечивая однако единообразие терминологии.

Рассуждая о термине «реконструкция», стоит также сказать, что, учитывая разнообразие объектов соглашения, едва ли можно вывести единое универсальное определение этому термину. Отсутствие легального определения, напротив, может способствовать расширительному толкованию термина «реконструкция» и распространению проектов ПЧП.

Примечательно, что по мнению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в случае, если на момент заключения соглашения о ПЧП нежилое здание не относится к объектам соглашений, перечисленным в законе, но в результате реконструкции указанного здания оно будет к ним отнесено, заключение соглашения о ПЧП возможно.[[64]](#footnote-64)

При рассмотрении объектов соглашений о ПЧП невозможно обойти стороной вопрос о праве собственности на указанные объекты.

В соответствии с частью 2 статьи 6 ФЗ-224 обязательным элементом соглашения о ПЧП является возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения в соответствии с настоящим Федеральным законом. Статьей 12 ФЗ-224 установлено, что предусмотренные соглашением обязательства частного партнера, которые возникают после ввода объекта соглашения в эксплуатацию, являются ограничением права собственности частного партнера на объект соглашения, которое подлежит в установленном федеральным законом порядке государственной регистрации одновременно с государственной регистрацией права собственности частного партнера на объект соглашения.

В результате анализа приведенных норм естественным образом возникают вопросы о характере и объеме ограничений права собственности. Более того, законодатель говорит и об обременении объекта соглашения. Следует ли считать обременение объекта и ограничение права собственности синонимами?

Законодатель неоднократно упоминал данные понятия как синонимы: и в Земельном кодексе РФ, и в федеральном законе «О государственной регистрации недвижимости», и в ранее действовавшем федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Однако это не лишает нас возможности самостоятельно провести анализ указанных понятий.

В толковом словаре русского языка дано следующее понятие слову обременять: наложить бремя, тяготить, отягощать, гнести; беспокоить, затруднить, стеснять и мешать.[[65]](#footnote-65) Слово ограничивать в словаре понимается как стеснить известными пределами, условиями, поставить в какие-нибудь рамки, границы.[[66]](#footnote-66)

Таким образом, термины «обременить» и «ограничить» несут разную смысловую нагрузку и, соответственно, не могут подменять друг друга.

Знает ли об этом законодатель, намеренно употребивший различные термины в ФЗ-224, остается неясным.

Вполне вероятно, что законодатель нарочно использовал различные термины, чтобы показать, что не только ограничения права собственности, указанные в статье 12 ФЗ-224 являются обременениями объекта, но есть и другие обременения.

В частности, частный партнер не может отчуждать объект соглашения до истечения срока действия соглашения, объект соглашения не может быть передан в залог, за исключением передачи в залог финансирующей организации, и др.

Таким образом, в силу значимости проекта ПЧП для общества, право собственности на объект соглашения не является полным с точки зрения принадлежности собственнику триады полномочий: владение, пользование и распоряжение.

Представляется необходимым также рассмотреть вопрос о соотношении законодательства о приватизации и ФЗ-224. Является ли переход объекта соглашение в частную собственность явлением приватизации? Данный вопрос неоднократно рассматривался исследователями. В соответствии с одной точкой зрения, переход государственного имущества в частную собственность в обязательном порядке должен осуществляться на основании законодательства о приватизации.[[67]](#footnote-67) В соответствии с другой точкой зрения, принимая во внимание цели договора, он не должен быть признан договором о приватизации.[[68]](#footnote-68)

По мнению автора, в первую очередь, необходимо обратиться к положениям Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», в соответствии со статьей 1 которого под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. Основными принципами приватизации указанный федеральный закон называет равенство покупателей и возмездность.

По нашему мнению, буквальное толкование перечисленных норм однозначно говорит о том, что соглашение о ПЧП не является договором о приватизации. Во-первых, едва ли можно говорить о равенстве покупателей, если частным партнером может быть только российское юридическое лицо, а не любые физические и юридические лица, как установлено статьей 4 ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Во-вторых, в соглашении о ПЧП отсутствует та самая плата, которая и составляет признак возмездности. Публичный партнер получает положительный эффект от соглашения не в виде платы, а в виде достижения социально-полезной цели. Затраты же частного партнера – это не перечисление платы публичному партнеру за получение имущества в собственность, а расходы на создание или реконструкцию объекта.

Таким образом, по нашему мнению, один лишь факт перехода объекта соглашения в частную собственность не может свидетельствовать о наличии явления приватизации.

## 3. Содержание соглашения о ПЧП

Содержание договора представляет собой совокупность условий, на которых он заключен. В соответствии с ч.1 ст.12 ФЗ-224 соглашение о ПЧП должно включать в себя 11 существенных условий, прямо перечисленных в статье, а также иные существенные условия, предусмотренные законодательством. При отсутствии хотя бы одного существенного условия соглашение о ПЧП будет признано незаключенным. Можно предположить, что в таком случае соглашение сторон будет квалифицироваться как договор, не предусмотренный законодательством, и к нему просто не будут применимы нормы ФЗ-224. Однако судебной практики, подтверждающей данное предположение, найти не удалось.

1) В качестве первого существенного условия ФЗ-224 называет так называемые элементы соглашения о ПЧП. При этом включенные в соглашение элементы и последовательность их реализации определяет форму соглашения о ПЧП. ФЗ-224 не содержит ни легального определения термина элементы соглашения, ни легального определения термина форма соглашения. Исходя из того, что законодатель определил под элементами, можно предположить, что элементы – это некие обязательства. Вопрос о форме соглашения о ГЧП (МЧП) является дискуссионным, и ни в теории, ни в практике на настоящий момент не выработано единого мнения относительно того, что следует понимать под формами, типами, видами, моделями и механизмами ПЧП.[[69]](#footnote-69) Высказывается мнение, что законодатель напрасно вообще ввел это понятие, не уделив ему должного внимания.

Обязательными элементами являются:

* строительство и (или) реконструкция объекта соглашения частным партнером. Проблематика терминологии в данной сфере уже была разобрана в настоящей работе в параграфе «Объекты соглашения о ПЧП».
* осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения. ФЗ-224, во-первых, допускает возможность софинансирования создания объекта со стороны публичного партнера, а во-вторых, допускает возможность полного финансирования публичным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта. Данные возможности совместного финансирования проекта ПЧП чрезвычайно важны для реализации масштабных инфраструктурных проектов и доказали свою необходимость не только в зарубежной, но и в российской практике.[[70]](#footnote-70)
* осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения. Использование союзов «и (или)» указывает на то, что эксплуатация и техническое обслуживание объекта соглашения могут осуществляться как частным, так и публичным партнером, однако частный партнер как минимум должен осуществлять что-то одно.
* возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения в соответствии с настоящим Федеральным законом. Возникновение права частной собственности на объект соглашения – одна из ярчайших особенностей, выделяющих ПЧП от других форм взаимодействия государства и бизнеса. Проблематика использования термина «обременение» также была рассмотрена в предыдущем параграфе настоящей работы.

Факультативными (необязательными) элементами соглашения являются:

* проектирование частным партнером объекта соглашения;
* осуществление частным партнером полного или частичного финансирования эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;
* обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения, а также финансирование его эксплуатации и (или) технического обслуживания;
* наличие у частного партнера обязательства по передаче объекта соглашения о ПЧП в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения;
* обеспечение публичным партнером эксплуатации объекта соглашения в случае, если частный партнер осуществляет только техническое обслуживание этого объекта соглашения.

2) Второе существенное условие – это значения критериев эффективности проекта и значения показателей его сравнительного преимущества, на основании которых получено положительное заключение уполномоченного органа, а также обязательства сторон по реализации соглашения в соответствии с этими значениями. Несомненно, сама по себе оценка эффективности проекта и ее результаты имеют важнейшее значение для судьбы соглашения. Однако, по мнению автора, на первое место следует поставить обязательства сторон по достижению полученных значений. При исходной формулировке складывается впечатление, что значения критериев эффективности и показателей его сравнительного преимущества имеют более важное значение, чем способы их достижения.

3) Третье существенное условие – это сведения об объекте соглашения, в том числе его технико-экономические показатели. Следует иметь в виду, что объект соглашения должен быть достаточным образом идентифицирован, иначе существует риск признания договора незаключенным.[[71]](#footnote-71) Существует мнение, что описание объекта соглашения о публично-частном партнерстве должно содержать также информацию о его составе. Вместе с тем следует учитывать, что не всегда есть необходимость определять состав объекта соглашения.[[72]](#footnote-72)

4) Еще одним существенным условием является обязательство публичного партнера обеспечить предоставление частному партнеру предназначенного для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, земельного участка (земельных участков), срок заключения договора аренды такого земельного участка, и размер арендной платы за такой земельный участок или порядок ее определения. Земельный участок предоставляется частному партнеру без проведения торгов. Статьей 33 ФЗ-224 установлено, что договор аренды земельного участка должен быть заключен с частным партнером не позднее чем через пятнадцать дней со дня подписания соглашения, если такой земельный участок образован и иные сроки не установлены конкурсной документацией, или не позднее чем через шестьдесят дней, если такой земельный участок предстоит образовать и иные сроки не установлены конкурсной документацией. Фактически приведенная норма носит диспозитивный характер, так как конкурсной документации могут быть установлены любые сроки без ограничения. Следует также отметить, что на разных этапах реализации проекта может понадобиться предоставление различных земельных участков, однако законодатель данный вопрос никак не урегулировал.[[73]](#footnote-73)

5) Пятое существенное условие – это срок и (или) порядок определения срока действия соглашения. Срок действия соглашения устанавливается с учетом срока создания объекта соглашения, объема инвестиций, вложенных в создание такого объекта, срока окупаемости этих инвестиций, срока получения частным партнером средств (выручки) в объеме, определенном соглашением. Минимальный срок действия соглашения – три года. Возможность не указывать конкретный срок действия соглашения, а прописать порядок его определения может оказать положительное влияние на отношения сторон, предоставив им определенную степень свободы. Если же в соглашении указан конкретный срок, а работы по созданию или реконструкции объекта до указанного срока не были завершены, вероятно, подлежит использованию норма части 3 статьи 425 Гражданского кодекса РФ, в соответствии с которой, если в договоре отсутствует условие о том, что окончание срока действия договора влечет прекращение обязательств сторон, то договор признается действующим до определенного в нем момента окончания исполнения сторонами обязательства.

6) Шестое существенное условие – это условие и порядок возникновения права частной собственности на объект соглашения. Как указывалось ранее, возникновение частной собственности на объект соглашения - это важнейшая особенность публично-частного партнерства, отличающая его от иных форм взаимодействия государства и бизнеса.

7) Близким к пятому существенному условию является условие об обязательствах сторон соглашения обеспечить осуществление мероприятий по исполнению соглашения, в том числе исполнению обязательств, вытекающих из элементов соглашения, в соответствии с графиками осуществления каждого мероприятия в предусмотренные этими графиками сроки, а также порядок осуществления таких мероприятий. Названный в законе график осуществления мероприятий, по нашему мнению, обладает некоторым родством с промежуточными сроками выполнения работ по договору подряда. Однако в отличие от подряда, мероприятия по соглашению о ПЧП осуществляются обеими сторонами, и на обеих сторонах лежит обязанность по соблюдению установленных сроков.

8) Следующее существенное условие – это порядок и сроки возмещения расходов сторон соглашения, в том числе в случае его досрочного прекращения. Интерес представляет дело № А40-23141/17, рассмотренное Девятым арбитражным апелляционным судом, в котором среди прочих был рассмотрен вопрос о допустимости полного финансирования расходов как на создание (реконструкцию), так и на эксплуатацию за счет платы концедента. Суд пришел к выводу о том, что если регион несет все расходы по проекту, то это противоречит Закону о концессиях. Более того, в решении суда указано, что такое концессионное соглашение фактически является закупкой на основании законодательства о контрактной системе.[[74]](#footnote-74)Несмотря на то, что речь шла о концессионных соглашениях, позиция суда вполне может быть применима и к соглашениям о ПЧП.

9) Девятое существенное условие – это способы обеспечения исполнения частным партнером обязательств по соглашению (предоставление банком или иной кредитной организацией независимой гарантии (банковской гарантии), передача публичному партнеру в залог прав частного партнера по договору банковского счета, страхование риска ответственности частного партнера за нарушение обязательств по соглашению), размеры предоставляемого финансового обеспечения и срок, на который оно предоставляется. Приведенная правовая норма сформулирована таким образом, что перечень способов обеспечения исполнения обязательств является закрытым. В связи с этим нельзя согласиться с мнением Е. Г. Седлецкой, указывающей, что система обеспечительных мер в государственно-частном партнерстве является незамкнутой и в соответствии со ст. 329 ГК РФ помимо указанных в законе способов могут использоваться и иные, предусмотренные законом или соглашением.[[75]](#footnote-75) В сущности, способы исполнения обязательств частным партнером в ГЧП представляют собой установленные законодательством гарантии осуществления прав публичного партнера, направленные на защиту публичных интересов. К сожалению, ФЗ-224 ничего не говорит о том, каким образом обеспечиваются обязательства публичного партнера перед частным партнером. По мнению И. В. Рачкова, А. А. Сорокина, это оставшееся от прежнего подхода проявление неравного положения сторон концессионного соглашения. Не менее важным является вопрос, каким образом обеспечиваются обязательства частного партнера перед третьими лицами, прежде всего перед финансирующим лицом. Ответ на этот вопрос пока в законодательстве не дан, за исключением случая передачи частным партнером в залог объекта соглашения и (или) своих прав по соглашению о ГЧП финансирующему лицу по прямому соглашению.[[76]](#footnote-76)

10) Десятое существенное условие - это обязательства сторон в связи с досрочным прекращением соглашения, обязательства сторон в связи с заменой частного партнера, в том числе обязательство частного партнера передать находящийся в его собственности объект соглашения публичному партнеру в случаях, предусмотренных Ф-224 и соглашением. Наличие названных условий в соглашении необходимо в силу социальной значимости и общественной важности объекта соглашения. Задачей законодателя является обеспечение достижения общественно-полезной цели соглашения в любых условиях. Одной из норм, гарантирующих исполнение данной задачи, является статья 110 Федерального закона Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»[[77]](#footnote-77), в соответствии с которой в случае продажи объекта соглашения о государственно-частном партнерстве, объекта соглашения о муниципально-частном партнерстве обязательным условием конкурса является исполнение покупателем обязательств частного партнера, не исполненных им к моменту проведения конкурса

11) Наконец, последним существенным условием, которое обязательно должно содержаться в любом соглашении о ПЧП, является ответственность сторон соглашения в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по соглашению. В силу того, что ФЗ-224 не содержит специальных норм об ответственности сторон соглашения, подлежат применению общие правила, изложенные в главе 25 Гражданского кодекса РФ. Также предполагается, что в условиях отсутствия специального правового регулирования, могут применяться нормы об ответственности, присущие договору строительного подряда.[[78]](#footnote-78)

Помимо изложенного, соглашение может содержать иные существенные условия. Например, ФЗ-224 обязывает сторон внести в соглашение о ПЧП определенные гарантии, направленные на сохранение охотничьих ресурсов, если объектом соглашения является охотничья инфраструктура.

Одним из моментов, который считаем нужным также рассмотреть в данном параграфе, является предоставление гарантий сторонам публично-частного партнерства.

Статья 15 ФЗ-224, описывающая гарантии частного партнера, говорит о том, чточастный партнер имеет право на возмещение убытков, причиненных ему в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и (или) должностных лиц этих органов, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Однако на наш взгляд, наличие указанной нормы необязательно, и в целях технической экономии, могла и не указываться в ФЗ-224. Причиной является наличие статьи 16 в Гражданском кодексе РФ, в соответствии с которой любой гражданин или юридическое лицо вправе требовать возмещения таких убытков. Поэтому отдельное указание на то, что частный партнер также вправе на это рассчитывать, на наш взгляд ни к чему.

Важнейшей, на наш взгляд, является гарантия, обязывающая публичного партнера принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций частного партнера в объеме не менее объема, изначального определенного соглашением в случае, если в течение срока действия соглашения в законодательство Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты были внесены и вступили в силу изменения, приводящие к увеличению совокупной налоговой нагрузки на частного партнера или ухудшению положения частного партнера, в том числе устанавливающие режим запретов и ограничений в отношении частного партнера, ухудшающих его положение по сравнению с положением до вступления в силу указанных изменений таким образом, что он лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении соглашения. Закон также называет конкретные меры, которые может принять публичный партнер: увеличить размер финансового обеспечения обязательств публичного партнера, срок действия соглашения с согласия частного партнера, сумму принимаемых на себя публичным партнером расходов на создание, и (или) техническое обслуживание, и (или) эксплуатацию объекта соглашения, а также предоставить частному партнеру дополнительные государственные или муниципальные гарантии.

Примечательно, что перечень мер является закрытым, и принимается в одностороннем порядке публичным партнером на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, главы муниципального образования в порядке, установленном соглашением.

На наш взгляд, учитывая многообразие объектов соглашений о ПЧП, перечень указанных мер следует оставить открытым. Более того, следует дать возможность частному партнеру участвовать в выборе мер поддержки, установив, что внесение изменений осуществляется по соглашению сторон.

Несмотря на то, что в ФЗ-224 отсутствует отдельная статья, посвященная гарантиям публичного партнера, их наличие можно проследить по тексту всего закона. В частности, гарантиями публичного партнера являются способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером, а также предоставленные публичному партнеру полномочия по контролю за исполнением соглашения о ПЧП.[[79]](#footnote-79)

Учитывая вышеизложенное, можно прийти к выводу, что содержание соглашения о ПЧП достаточно подробным образом регламентировано законодательством, а наличие обширного перечня существенных условий еще раз подчеркивает важность соглашений для общества.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показало, что сфера публично-частного партнерства в Российской Федерации находится на этапе развития и не лишена ряда проблем.

В результате проведенного исследования автором был сделан ряд **выводов**. В частности, было выявлено следующее:

1. использование термина «государственно-частное партнерство» как явления, включающего в себя также муниципально-частное партнерство, не совсем корректно, поэтому, на взгляд автора, необходимо использовать термин «публично-частное партнерство», как это было сделано в Модельном законе «О публично-частном партнерстве».

2. изучение правовой природы соглашения о ПЧП позволило автору сделать вывод о том, что оно представляет собой гражданско-правовой договор с инвестиционными условиями, в ходе чего были опровергнуты и поставлены под сомнение иные позиции, высказанные исследователями. Вывод автора подтверждается, в том числе, и имеющейся судебной практикой.

3. отдельная глава работы посвящена отграничению соглашения о ПЧП от смежных правовых институтов, итогом чего является вывод о самостоятельности соглашения о ПЧП и недопустимости смешения его с концессионным соглашением, соглашением о разделе продукции и специальным инвестиционным контрактом. В данной части следует поддержать законодателя, установившего, что ФЗ-224 не распространяется на концессионные соглашения.

4. толкование норм Градостроительного кодекса РФ и основанные на этом собственные размышления автора позволяют ему предполагать, что в случае, если мероприятия в отношении объекта соглашения не соответствуют термину «реконструкция», данному в Градостроительном кодексе РФ, это не может являться преградой к реализации соглашения;

5. проведенный правовой анализ норм законодательства о приватизации позволяет автору сделать вывод о том, что переход объекта соглашения в частную собственность не является случаем приватизации, следовательно, к нему не применимо законодательство о приватизации.

Помимо изложенного, автор приходит к выводу о необходимости внесения ряда изменений в ФЗ-224, в том числе, делаются **предложения**:

1. установить множественность на стороне публичных партнеров, допустив возможность заключения единого соглашения о ПЧП для случаев совместной реализации проектов несколькими публично-правовыми образованиями;

2. расширить перечень лиц, уполномоченных действовать в качестве публичных партнеров, при этом не расширяя перечень лиц, уполномоченных действовать от имени публичного партнера;

3. расширить перечень требований к частным партнерам, гарантирующих надлежащее исполнение соглашения;

4. перечислить в законе способы обеспечения обязательств публичного партнера перед частным партнером;

5. оставить открытым перечень мер поддержки частного партнера и дать возможность частному партнеру участвовать в их выборе.

Проведенное исследование охватывало лишь ряд наиболее проблемных, на наш взгляд, вопросов. **В перспективе** исследовательской деятельности автора остаются другие неосвещенные в настоящей работе вопросы, например, правовое положение субъектов соглашения о ПЧП, не являющихся сторонами, вопросы изменения и прекращения соглашения о ПЧП и другие. Полагаем, что проработка перечисленных вопросов и более глубокое погружение в названную тематику возможны в дальнейшем с опорой на настоящую работу.

# Список использованных источников

**1. Нормативно-правовые акты**

**1.1. Федеральные законы**

1.1.1. О государственном оборонном заказе [Электронный ресурс] : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 Ст. 7600. (в ред. от 27 декабря 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.1.2. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29. Ст.4350. (в ред. от 29 июля 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

 1.1.3. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [Электронный ресурс] : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1) Ст. 4571. (в ред. от 28 ноября 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.1.4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14 Ст. 1652. (в ред. от 27 декабря 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.1.5. О концессионных соглашениях [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 Ст. 3126. (в ред. от 27 декабря 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.1.6. О несостоятельности ( банкротстве) [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43 Ст. 4190. (в ред. от 27 декабря 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.1.7. О промышленной политике в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1 Ст. 41. (в ред. от 27 июня 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.1.8. О соглашениях о разделе продукции [Электронный ресурс] : федер. закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1 Ст. 18. (в ред. от 27 июня 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.1.9. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 2. [Электронный ресурс] : федер. закон от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32 Ст. 3340. (в ред. от 14 апреля 2019 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**1.2. Подзаконные акты**

1.2.1. Постановление Правительства РФ от 16.07.2015 N 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности» // СЗ РФ. 2016. N 20. Ст. 2863.

1.2.2. Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 N 1366 «Об утверждении перечня отдельных прав и обязанностей публичного партнера, которые могут осуществляться уполномоченными им органами и (или) юридическими лицами в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами» СЗ РФ. 2015. N 16. Ст. 1399.

1.2.3. Распоряжение Правительства РФ от 10 мая 2016 г. N 868-р «О стратегии развития промышленности строительных материалов на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу до 2030 г.» // СЗ РФ. 2016. N 20. Ст. 2863.

**2. Материалы судебной практики**

2.1. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 1 ноября 2016 г. по делу N А67-2884/2016.

2.2. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21 марта 2017 г. N Ф04-6813/16 по делу N А67-3589/2016.

2.3. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 24 июля 2018 г. N Ф05-10584/18 по делу N А40-48928/2017.

2.4. Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда по делу А 40-23141/17 от 04 сентября 2017 г.

2.5. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 ноября 2018 г. N 13АП-26841/18.

2.6. Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 июня 2018 г. N 16АП-1671/18.

**3. Специальная литература**

**3.1. Книги**

3.1.1. Белицкая А.В. Комментарий к Федеральному закону от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ. М.: Юстицинформ, 2016. - С. 272.

3.1.2. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. - М. : Эксмо, 2015.

3.1.3. Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты/В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелева.-М: Инфотропик Медиа,2015.

3.1.4. Попондопуло, В.Ф., Килинкарова, В.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / В.Ф. Попондопуло, В.В. Килинкарова). - М. : Инфотропик Медиа, 2016.

3.1.5. Скворцов О.Ю. Инвестиционное право: учебник для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт 2019.- С.535.

 3.1.6. Скловский К.И. Применение гражданского законодательства о собственности и владении. Практические вопросы. М.:Статут, 2004. – С.118.

3.1.7. Ушаков, Д.Н. Большой толковый словарь русского языка / Д.Н. Ушаков. - М. : Славянский дом книги, 2017.

**3.2. Статьи**

3.2.1. Андреева, Л.В. Специальный инвестиционный контракт – новая договорная форма обеспечения государственных нужд / Л.В. Андреева // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. - 2016. - №2. - С.52-61.

3.2.2. Антипова О.М. Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем) М: Волтерс Клуверс,2007. – С.56.

3.2.3. Белицкая, А.В. Сравнительное преимущество для экономии бюджета: государственный контракт или государственно-частное партнерство? / А.В. Белицкая // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции. – сб. ст. – М., 2016. – С113-117.

3.2.4. Василенкова, Н.В. Соглашение о разделе продукции как форма реализации государственно-частного партнерства / Н.В. Василенкова // Теория и практика общественного развития. - 2016. - С. - 73-75.

3.2.5. Денисов П.А. Соглашение о разделе продукции как форма государственно-частного партнерства // Налоги-журнал. 2012. № 3. С. 40-45.

3.2.6. Дятлова, Н.А. Субъекты государственно-частного партнерства / Н.А. Дятлова // Юрист. - 2017. - №7.

3.2.7. Дятлова Н.А. Объекты соглашения о государственно-частном партнерстве как фактор формирования конкурентной среды // Конкурентное право.- 2017. № 3

3.2.8. Дятлова Н.А. Правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве // Вестник СПБГУ.- 2017. № 3.

3.2.9. Жмулина,Д.А. Система российского законодательства о публично-частном партнерстве/Д.А.Жмулина//Юрист.-2015.-№7.

3.2.10. Жмулина, Д.А. Существенные условия соглашения о публично-частном партнерстве / Д.А. Жмулина // Российский юридический журнал. - 2015. - №5. - С. 147-155.

3.2.11. Жмулина, Д.А. Ответственность сторон соглашения о публично-частном партнерстве / Д.А. Жмулина // Вестник СпбГУ. - 2014. - №4.

3.2.12. Зубаха, П.А. Совершенствование законодательства в сфере государственно-частного партнерства / П.А. Зубаха // Вестник университета. - 2017. - №10. - С 16-21.

3.2.13. Истомин,В.Г. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство: характеристика возникающих отношений в контексте развития правового регулирования/В.Г.Истомин//Конкурентное право. – 2016.-№2.-с.44-48.

3.2.14. Кондратьев, В.А. Обеспечение конкуренции при заключении соглашения о государственно-частном партнерстве / В.А. Кондратьев // Право и экономика. - 2016. - № 6.

3.2.15. Лебедев, А.А. Что нужно бизнесу? / А. А. Лебедев // эж-ЮРИСТ. - 2015. - № 39. - С. 35-39.

3.2.16. Леонтьев, С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» / С.Е. Лентьев. - М, 2013.

3.2.17. Мерзляков А. Д. От концессии до ГЧП [Электронный ресурс] // ГЧП Журнал. 2018, № 17. URL: https://www.vegaslex.ru/analytics/publications/from\_concessions\_to\_ppp/ (дата обращения: 29.04.2019).

3.2.18. Попов А.И. Административно-договорное регулирование концессионных отношений: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016.- С.25-26.

3.2.19. Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы/В.Ф.Попондопуло//Арбитражные споры.-2014.-№2.-С.16.

3.2.20. Попондопуло, В.Ф. Законодательство о публично-частном партнерстве: цели и предмет регулирования, основные понятия//Сборник научных статей III Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского корпоративного права в России и за рубежом»/С.Д. Могилевский, М.А. Егорова.-М:Юстицинформ,2016

3.2.21. Попондопуло, В.Ф. Специальный инвестиционный контракт как правовая форма инвестиционных соглашения с участием публично-правового образования [Электронный ресурс] / В.Ф.Попондопуло //. - СПС «КонсультантПлюс».

3.2.22. Седлецкая Е. Г. Гражданско-правовое регулирование концессионных обязательств: общие положения // Гражданское право. 2012. № 6. С. 40-42.

3.2.23. Смирнов, Е.Е. Государство и частный капитал: перспективы партнерства обнадеживают / Е.Е. Смирнов // Аудитор. – 2015. - №11. – С37-41.

3.2.24. Родин, А.А. Новая среда для ГЧП / А.А. Родин // эж-ЮРИСТ. - 2015. - № 44. - С. 13-18.

3.2.25. Шишков, Б.Е. Механизмы государственно-частного партнерства в оборонно-промышленном комплексе // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. №12 (171). С. 88-97.

**3.3. Диссертации и авторефераты диссертаций**

3.3.1. Дятлова, Н.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве: гражданско-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Дятлова. - Спб, 2017. - 38 с.

3.3.2. Казаков, А.О. Гражданско-правовой статус участников государственно-частного партнерства : дис. ... канд. юрид. наук / А.О. Казаков. - М., 2018.

3.3.3. Любинин, Д.А. Партнерство государства и бизнеса: необходимость, содержание и формы реализации: Автореф. дис. канд. экон. наук.- М.,2008.

**4. Интернет-Ресурсы**

4.1. Платформа поддержки инфраструктурных проектов [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.pppi.ru/.

 4.2. URL: https://www.law.ru/article/20611-qqq-16-m10-13-10-2016-zakon-o-gosudarstvenno-chastnom-partnerstve (дата обращения: 29.04.2019 г.)

4.3. URL: https://base.garant.ru/77773037/ (дата обращения: 29.04.2019 г.)

1. Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы/В.Ф.Попондопуло//Арбитражные споры.-2014.-№2.-С.16. [↑](#footnote-ref-1)
2. Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы/В.Ф.Попондопуло//Арбитражные споры.-2014.-№2. - С.25. [↑](#footnote-ref-2)
3. Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты/В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелева.-М: Инфотропик Медиа,2015. [↑](#footnote-ref-3)
4. Платформа поддержки инфраструктурных проектов [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.pppi.ru/. [↑](#footnote-ref-4)
5. Белицкая, А.В. Сравнительное преимущество для экономии бюджета: государственный контракт или государственно-частное партнерство? / А.В. Белицкая // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции. – сб. ст. – М., 2016. – С113-117. [↑](#footnote-ref-5)
6. Любинин, Д.А. Партнерство государства и бизнеса: необходимость, содержание и формы реализации: Автореф. дис. канд. экон. наук.- М.,2008. [↑](#footnote-ref-6)
7. Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы/В.Ф.Попондопуло//Арбитражные споры.-2014.-№2. [↑](#footnote-ref-7)
8. Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы/В.Ф.Попондопуло//Арбитражные споры.-2014.-№2.-с.16. [↑](#footnote-ref-8)
9. Истомин,В.Г. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство: характеристика возникающих отношений в контексте развития правового регулирования/В.Г.Истомин//Конкурентное право. – 2016.-№2.-с.44-48. [↑](#footnote-ref-9)
10. Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты/В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелева.-М:Инфотропик Медиа,2015. [↑](#footnote-ref-10)
11. Жмулина,Д.А. Система российского законодательства о публично-частном партнерстве/Д.А.Жмулина//Юрист.-2015.-№7. [↑](#footnote-ref-11)
12. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29. Ст.4350. (в ред. от 29 июля 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-12)
13. Смирнов, Е.Е. Государство и частный капитал: перспективы партнерства обнадеживают / Е.Е. Смирнов // Аудитор. – 2015. - №11. – С37-41. [↑](#footnote-ref-13)
14. Попондопуло,В.Ф. Законодательство о публично-частном партнерстве: цели и предмет регулирования, основные понятия//Сборник научных статей III Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского корпоративного права в России и за рубежом»/С.Д. Могилевский, М.А. Егорова.-М:Юстицинформ,2016 [↑](#footnote-ref-14)
15. Попондопуло,В.Ф. Законодательство о публично-частном партнерстве: цели и предмет регулирования, основные понятия//Сборник научных статей III Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского корпоративного права в России и за рубежом»/С.Д. Могилевский, М.А. Егорова.-М:Юстицинформ,2016 [↑](#footnote-ref-15)
16. Жмулина,Д.А. Система российского законодательства о публично-частном партнерстве / Д.А.Жмулина // Юрист. - 2015. - №7/ [↑](#footnote-ref-16)
17. Жмулина,Д.А. Система российского законодательства о публично-частном партнерстве / Д.А.Жмулина // Юрист. - 2015. - №7/ [↑](#footnote-ref-17)
18. Мерзляков А. Д. От концессии до ГЧП [Электронный ресурс] // ГЧП Журнал. 2018, № 17. URL: https://www.vegaslex.ru/analytics/publications/from\_concessions\_to\_ppp/ (дата обращения: 29.04.2019). [↑](#footnote-ref-18)
19. Лебедев, А.А. Что нужно бизнесу? / А. А. Лебедев // эж-ЮРИСТ. - 2015. - № 39. - С. 35-39. [↑](#footnote-ref-19)
20. Родин, А.А. Новая среда для ГЧП / А.А. Родин // эж-ЮРИСТ. - 2015. - № 44. - С. 13-18. [↑](#footnote-ref-20)
21. Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелева.-М: Инфотропик Медиа, 2015. [↑](#footnote-ref-21)
22. там же [↑](#footnote-ref-22)
23. Скворцов О.Ю. Инвестиционное право: учебник для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт 2019.- С.535. [↑](#footnote-ref-23)
24. Белицкая А.В. Комментарий к Федеральному закону от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ. М.: Юстицинформ, 2016. - С. 272. [↑](#footnote-ref-24)
25. Попов А.И. Административно-договорное регулирование концессионных отношений: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016.- С.25-26. [↑](#footnote-ref-25)
26. Дятлова, Н.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве: гражданско-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Дятлова. - Спб, 2017. - 38 с. [↑](#footnote-ref-26)
27. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [Электронный ресурс] : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1) Ст. 4571. (в ред. от 28 ноября 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-27)
28. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14 Ст. 1652. (в ред. от 27 декабря 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-28)
29. О государственном оборонном заказе [Электронный ресурс] : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 Ст. 7600. (в ред. от 27 декабря 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-29)
30. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 24 июля 2018 г. N Ф05-10584/18 по делу N А40-48928/2017 [↑](#footnote-ref-30)
31. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21 марта 2017 г. N Ф04-6813/16 по делу N А67-3589/2016 [↑](#footnote-ref-31)
32. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 ноября 2018 г. N 13АП-26841/18 [↑](#footnote-ref-32)
33. Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 июня 2018 г. N 16АП-1671/18 [↑](#footnote-ref-33)
34. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 1 ноября 2016 г. по делу N А67-2884/2016 [↑](#footnote-ref-34)
35. Попондопуло, В.Ф. Специальный инвестиционный контракт как правовая форма инвестиционных соглашения с участием публично-правового образования [Электронный ресурс] / В.Ф.Попондопуло //. - СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-35)
36. Жмулина, Д.А. Существенные условия соглашения о публично-частном партнерстве / Д.А. Жмулина // Российский юридический журнал. - 2015. - №5. - С. 147-155. [↑](#footnote-ref-36)
37. Попондопуло, В.Ф. Специальный инвестиционный контракт как правовая форма инвестиционных соглашения с участием публично-правового образования [Электронный ресурс] / В.Ф.Попондопуло // .-СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-37)
38. О концессионных соглашениях [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 Ст. 3126. (в ред. от 27 декабря 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-38)
39. Попондопуло, В.Ф. Специальный инвестиционный контракт как правовая форма инвестиционных соглашения с участием публично-правового образования [Электронный ресурс] / В.Ф.Попондопуло // .-СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-39)
40. Зубаха, П.А. Совершенствование законодательства в сфере государственно-частного партнерства / П.А. Зубаха // Вестник университета. - 2017. - №10. - С 16-21. [↑](#footnote-ref-40)
41. О промышленной политике в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1 Ст. 41. (в ред. от 27 июня 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-41)
42. Андреева, Л.В. Специальный инвестиционный контракт – новая договорная форма обеспечения государственных нужд / Л.В. Андреева // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. - 2016. - №2. - С.52-61. [↑](#footnote-ref-42)
43. Распоряжение Правительства РФ от 10 мая 2016 г. N 868-р «О стратегии развития промышленности строительных материалов на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу до 2030 г.» // СЗ РФ. 2016. N 20. Ст. 2863. [↑](#footnote-ref-43)
44. Попондопуло, В.Ф. Специальный инвестиционный контракт как правовая форма инвестиционных соглашения с участием публично-правового образования [Электронный ресурс] / В.Ф.Попондопуло // .-СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-44)
45. Постановление Правительства РФ от 16.07.2015 N 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности» // СЗ РФ. 2016. N 20. Ст. 2863. [↑](#footnote-ref-45)
46. О соглашениях о разделе продукции [Электронный ресурс] : федер. закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1 Ст. 18. (в ред. от 27 июня 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-46)
47. Шишков Б.Е. Механизмы государственно-частного партнерства в оборонно-промышленном комплексе // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. №12 (171). С. 88-97. [↑](#footnote-ref-47)
48. Василенкова, Н.В. Соглашение о разделе продукции как форма реализации государственно-частного партнерства / Н.В. Василенкова // Теория и практика общественного развития. - 2016. - С. - 73-75. [↑](#footnote-ref-48)
49. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 2. [Электронный ресурс] : федер. закон от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32 Ст. 3340. (в ред. от 14 апреля 2019 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-49)
50. Денисов П.А. Соглашение о разделе продукции как форма государственно-частного партнерства // Налоги-журнал. 2012. № 3. С. 40-45. [↑](#footnote-ref-50)
51. Леонтьев, С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» / С.Е. Лентьев. - М, 2013. [↑](#footnote-ref-51)
52. Дятлова, Н.А. Субъекты государственно-частного партнерства / Н.А. Дятлова // Юрист. - 2017. - №7. [↑](#footnote-ref-52)
53. Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелева. - М: Инфотропик Медиа, 2015 [↑](#footnote-ref-53)
54. Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 N 1366 «Об утверждении перечня отдельных прав и обязанностей публичного партнера, которые могут осуществляться уполномоченными им органами и (или) юридическими лицами в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами» СЗ РФ. 2015. N 16. Ст. 1399. [↑](#footnote-ref-54)
55. Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелева. - М: Инфотропик Медиа, 2015 [↑](#footnote-ref-55)
56. Попондопуло, В.Ф., Килинкарова, В.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / В.Ф. Попондопуло, В.В. Килинкарова). - М. : Инфотропик Медиа, 2016. [↑](#footnote-ref-56)
57. Кондратьев, В.А. Обеспечение конкуренции при заключении соглашения о государственно-частном партнерстве / В.А. Кондратьев // Право и экономика. - 2016. - № 6. [↑](#footnote-ref-57)
58. Дятлова, Н.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве: гражданско-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Дятлова. - Спб, 2017. - С.74-91. [↑](#footnote-ref-58)
59. URL: https://www.law.ru/article/20611-qqq-16-m10-13-10-2016-zakon-o-gosudarstvenno-chastnom-partnerstve (дата обращения: 29.04.2019 г.) [↑](#footnote-ref-59)
60. Попондопуло, В.Ф., Килинкарова, В.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / В.Ф. Попондопуло, В.В. Килинкарова). - М. : Инфотропик Медиа, 2016. [↑](#footnote-ref-60)
61. Дятлова, Н.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве: гражданско-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Дятлова. - Спб, 2017. - С.106-132. [↑](#footnote-ref-61)
62. URL: https://www.law.ru/article/20611-qqq-16-m10-13-10-2016-zakon-o-gosudarstvenno-chastnom-partnerstve (дата обращения: 29.04.2019 г.) [↑](#footnote-ref-62)
63. Дятлова, Н.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве: гражданско-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Дятлова. - Спб, 2017. - С.106-132. [↑](#footnote-ref-63)
64. URL: https://base.garant.ru/77773037/ (дата обращения: 29.04.2019 г.) [↑](#footnote-ref-64)
65. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. - М. : Эксмо, 2015. [↑](#footnote-ref-65)
66. Ушаков, Д.Н. Большой толковый словарь русского языка / Д.Н. Ушаков. - М. : Славянский дом книги, 2017. [↑](#footnote-ref-66)
67. Антипова О.М. Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем) М: Волтерс Клуверс,2007. – С.56. [↑](#footnote-ref-67)
68. Скловский К.И. Применение гражданского законодательства о собственности и владении. Практические вопросы. М.:Статут, 2004. – С.118. [↑](#footnote-ref-68)
69. Попондопуло, В.Ф., Килинкарова, В.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / В.Ф. Попондопуло, В.В. Килинкарова). - М. : Инфотропик Медиа, 2016. [↑](#footnote-ref-69)
70. Попондопуло, В.Ф., Килинкарова, В.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / В.Ф. Попондопуло, В.В. Килинкарова). - М. : Инфотропик Медиа, 2016. [↑](#footnote-ref-70)
71. Попондопуло, В.Ф., Килинкарова, В.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / В.Ф. Попондопуло, В.В. Килинкарова). - М. : Инфотропик Медиа, 2016. [↑](#footnote-ref-71)
72. Жмулина, Д.А. Существенные условия соглашения о публично-частном партнерстве / Д.А. Жмулина // Российский юридический журнал. - 2015. - №5. - С.147-155. [↑](#footnote-ref-72)
73. Попондопуло, В.Ф., Килинкарова, В.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / В.Ф. Попондопуло, В.В. Килинкарова). - М. : Инфотропик Медиа, 2016. [↑](#footnote-ref-73)
74. Постановление девятого Арбитражного апелляционного суда по делу А 40-23141/17 от 04 сентября 2017 г. [↑](#footnote-ref-74)
75. Седлецкая Е. Г. Гражданско-правовое регулирование концессионных обязательств: общие положения // Гражданское право. 2012. № 6. С. 40-42. [↑](#footnote-ref-75)
76. Казаков, А.О. Гражданско-правовой статус участников государственно-частного партнерства : дис. ... канд. юрид. наук / А.О. Казаков. - М., 2018. [↑](#footnote-ref-76)
77. О несостоятельности ( банкротстве) [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43 Ст. 4190. (в ред. от 27 декабря 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-77)
78. Жмулина, Д.А. Ответственность сторон соглашения о публично-частном партнерстве / Д.А. Жмулина // Вестник СпбГУ. - 2014. - №4. [↑](#footnote-ref-78)
79. Дятлова, Н.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве: гражданско-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Дятлова. - Спб, 2017. - С.104. [↑](#footnote-ref-79)