

© М.В. БИЛЛЬ

Сургутского государственного университета
marisbill@yandex.ru

УДК 342

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО
КАК МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ
ПРИНЦИПОВ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ
И ИНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL
FOR IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES
IN THE SPHERE OF ENTREPRENEURIAL
AND OTHER ECONOMIC ACTIVITY**

АННОТАЦИЯ. Данная статья посвящена анализу государственно-частного партнерства, в настоящий момент активно развивающемуся в Российской Федерации, с позиции конституционного права, а именно, с точки зрения возможности использования его в качестве инструмента, позволяющего реализовывать конституционные принципы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. В статье подвергается анализу само понятие «государственно-частное партнерство» и предпринимается попытка разрешить вопрос о корректности его применения с терминологической точки зрения. Возможность рассмотрения государственно-частного партнерства как инструмента реализации конституционных принципов рассматривается путем анализа точек зрения ведущих авторов, монографической и периодической литературы, а также существующих нормативно-правовых актов и готовящихся к принятию законопроектов. Основными научными методами, использованными в статье, являются методы комплексного и сравнительного анализа. Научная новизна тезисов, излагаемых в статье, подтверждается тем фактом, что государственно-частное партнерство ранее в контексте конституционного права не рассматривалось, а актуальность выбранной темы обосновывается активно развивающимися социально-экономическими процессами, поспособствовавшими появлению государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

SUMMARY. The article is devoted to the analysis of a public-private partnership, currently developing in the Russian Federation, with the application of Constitutional Law principles, namely, whether it is possible to use it as a means for implementation of constitutional principles in the sphere of entrepreneurial or any other economic activity. To prove the validity of his position, the author analyses the concept of public-private partnership and attempts to tackle the issue concerning the correctness of its application as a term. Moreover, the author analyses the views of top researchers, monographs and periodical publications, legal documents and bills. The basic research methods applied in the article are complex and comparative analysis. The novelty of the views expressed by the author is proved by the fact that public-private partnership

has never been considered in the context of the Constitutional law and the topicality of the theme chosen is substantiated by the developing social and economic processes that stimulated the emergence of public-private partnership in the Russian Federation.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Конституция, принципы, право, государство, партнерство.

KEY WORDS. Constitution, principles, law, government, partnership.

Актуальность рассматриваемого в данной статье вопроса обусловлена тем фактом, что государственно-частное партнерство, получив достаточное нормативно-правовое регулирование, может сформироваться как правовой институт, который будет способствовать реализации конституционных принципов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

На сегодняшний день сущность государственно-частного партнерства в полной мере не исследована в научной юридической литературе, а попытки его рассмотрения с позиции конституционного права ранее не предпринимались. Вместе с тем мы полагаем, что такой анализ необходим для раскрытия значения государственно-частного партнерства и, возможно, для выработки в дальнейшем рекомендаций по совершенствованию нормативно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в связи с государственно-частным партнерством.

Для достижения цели настоящей статьи представляется необходимым в первую очередь сформулировать само понятие государственно-частного партнерства, поскольку единого мнения в настоящее время в российской юридической науке нет.

В своем диссертационном исследовании А. В. Белицкая отмечает: «Термин «государственно-частное партнерство» — перевод английского термина «Public-Private Partnership» (PPP), который получил распространение в Великобритании в 90-х годах XX века. В том или ином виде концепция государственно-частного партнерства нашла применение и в других европейских государствах. В доктрине и практике зарубежных стран встречаются различные определения данного понятия. Государственно-частное партнерство является «рамочной конструкцией, которая позволяет правительствам использовать ее для решения национальных задач в различных отраслях экономики с применением доступных им правовых средств» [1].

Проект Федерального закона № 238827-06 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (далее — Законопроект), внесенный на рассмотрение в Государственную думу Правительством Российской Федерации, дает следующее определение государственно-частного партнерства: «Под государственно-частным партнерством в целях настоящего Федерального закона понимается взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера — с другой стороны, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций, согласно которому частный партнер принимает на себя обязательства в соответствии с частью 11 настоящей статьи, а публичный партнер принимает на себя обязательства в соответствии с частью 9 настоящей статьи» [2].

Внесение указанного законопроекта на рассмотрение в Государственную думу на сегодняшний день является наиболее существенным шагом в направлении правового регулирования государственно-частного партнерства в России. А учитывая то обстоятельство, что законопроект подготовлен во исполнение поручений Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2011 г. № ВЗ-П13-9168 и от 28 апреля 2012 г. № ИШ-П13-2467 [3], в соответствии с которыми было «необходимо представить в Правительство Российской Федерации проект федерального закона, направленный, в том числе, на снятие существующих ограничений и расширяющий возможные формы реализации проектов на принципах государственно-частного партнерства» [4], есть все основания полагать, что законодательная инициатива будет доведена до положительного логического завершения.

Информационно-аналитический материал Аналитического управления аппарата Совета Федерации, представленный к парламентским слушаниям «Использование механизмов государственно-частного партнерства в решении задач комплексной модернизации социальной инфраструктуры в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» в 2010 г. содержит следующее утверждение: «Государственно-частное партнерство — взаимодействие государства и бизнеса для решения общественно значимых задач, осуществляемое на взаимовыгодных условиях» [3].

Мы разделяем позицию некоторых исследователей государственно-частного партнерства, считающих некорректным использование в его наименовании слова «государственное». Профессор Н.Н. Литягин в статье «О некоторых аспектах государственно-частного партнерства» указывает, что «терминологически неверной является и сама трактовка этого понятия, исключающая из круга участников взаимодействия (из числа потенциальных партнеров) органы местного самоуправления, тогда как именно на этом уровне оно прежде всего необходимо. Формулируя данное понятие, речь следует вести не о частно-государственном или государственно-частном, а о публично-частном партнерстве» [5].

Сам термин «государственно-частное партнерство» и его определение, в том числе отраженное в Законопроекте, выделяют существенную и главную, на наш взгляд, особенность этого организационно-правового института, а именно: особенность правоотношений, в которых публичный субъект (государство, субъект федерации или муниципальное образование) взаимодействует с частным субъектом на партнерских, равных началах, лишенных элементов власти-подчинения.

В соответствии с ч. 6 ст. 3 Законопроекта «Соглашение о государственно-частном партнерстве является договором, содержащим элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами. К отношениям сторон соглашения о государственно-частном партнерстве применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в соглашении о государственно-частном партнерстве, если иное не вытекает из настоящего Федерального закона или существа соглашения о государственно-частном партнерстве» [2]. Данное положение подтверждает принцип равенства участников правоотношений государственно-частного партнерства, поскольку отсылка на регулирование договоров нормами гражданского законодательства подразумевает и применение к рассматриваемым

правоотношениям принципа, закрепленного в ч. 1 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), согласно которому «гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты» [6].

Таким образом, государственно-частное партнерство, основывающееся на равенстве субъектов, складывающихся по поводу него общественных отношениях, способно, на наш взгляд, обеспечить реализацию важнейших для предпринимательской и иной экономической деятельности принципов, закрепленных в ст. 8 Конституции Российской Федерации, согласно которой «В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» [7]. При этом возможность существования самого государственно-частного партнерства в основе своей обусловлена наличием указанной конституционной нормы.

Принцип единства экономического пространства крайне важен для государственно-частного партнерства и тесно связан с ним. Данный принцип во многом является определяющим для государственно-частного партнерства, поскольку позволяет использовать позитивные эффекты последнего на всей территории Российской Федерации. Гарантия равных правовых условий субъектов государственно-частного партнерства, обеспечиваемая в том числе принципом единства экономического пространства, позволяет данным субъектам находиться в партнерских, равных позициях и, в то же время, дает возможность развитию конкуренции между частными партнерами. Таким образом, принцип единства экономического пространства обеспечивает возможность существования государственно-частного партнерства, лежит в его основе, и, вместе с тем, реализуется через него.

Следующий конституционный принцип, играющий важную роль для государственно-частного партнерства, — это принцип свободы экономического пространства. Профессор Н.Е. Борисова называет данный принцип главным признаком рыночной экономики, подчеркивает, что принцип свободы экономической деятельности «относится к наиболее важным принципам конституционного строя, на которых строится государство и общество. На конституционный принцип свободы экономической деятельности опирается целый ряд норм следующей главы Конституции «Права и свободы человека и гражданина», закрепляющих основные экономические права. Причем эти экономические права имманентно присущи обществу, в котором функционирует рыночный тип экономики» [8]. Г.А. Гаджиев полагает, что «существует строгая корреляция между конституционно-правовым регулированием и типом экономической системы: если Конституция не будет закреплять перечень этих прав, то в этом обществе не может существовать рыночная экономика» [9].

Н.Е. Борисова подчеркивает: «Принцип свободы экономической деятельности является основой конституционного начала общественного устройства.

Экономическую деятельность можно определить как участие людей в производстве, распределении, перераспределении материальных и иных благ для удовлетворения своих потребностей. Важные элементы этой деятельности — ресурсы, труд, капитал, товарно-денежные отношения. Свобода экономической деятельности дает возможность каждому беспрепятственно вступать в нее, выбирать вид и характер, создавать и преобразовывать предприятия, распоряжаться продуктами своей деятельности, в том числе с целью извлечения прибыли. Закрепление данного принципа в Конституции — свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной экономической деятельности, выбор профессии, объединение по экономическим интересам, техническое творчество» [8].

Принцип свободы экономической деятельности позволяет реализовываться в нашей стране государственно-частному партнерству. Волеизъявление частного и государственного партнеров быть участниками государственно-частного партнерства демонстрирует распоряжение правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности. А конкурсная основа заключения соглашений между публичным и частным партнерами направлена на противодействие монополизации и недобросовестной конкуренции. Таким образом, государственно-частное партнерство способно к существованию в нашей стране благодаря наличию приведенных норм Конституции. Являясь порождением рыночной экономики, государственно-частное партнерство может функционировать только при наличии конституционно-правовых принципов, рыночную экономику обеспечивающих. С другой стороны, и самые совершенные нормы Конституции бессмысленны, если отсутствуют механизмы, через которые они реализуются. Таким новым механизмом реализации конституционных принципов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, на наш взгляд, может стать при должном уровне нормативно-правового регулирования государственно-частное партнерство.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Государственно-частное партнерство, переживающее в нашей стране стадию становления, имеет глубокую конституционно-правовую основу и находится в парадигме конституционного права. Главным образом это связано с тем, что государственно-частное партнерство получило возможность к существованию в нашей стране благодаря конституционным принципам в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Следовательно, данные конституционные нормы-принципы лежат в основе правового регулирования государственно-частного партнерства и позволяют ему функционировать. Кроме того, мы установили, что, обуславливая функционирование государственно-частного партнерства, конституционные принципы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности сами, в свою очередь, реализуются через данный организационно-правовой институт, так как государственно-частное партнерство позволяет воплотиться на практике продекларированным в Конституции РФ нормам-принципам. То есть государственно-частное партнерство является механизмом реализации конституционных принципов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белицкая А. В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. 213 с.
2. Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации: Проект ФЗ № 238827-6. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=105955;dst=0;ts=85D1254BAA173209A79DC3CA841807EC;rnd=0.7418347480706871> (дата обращения: 13.01.2014).
3. Развитие государственно-частного партнерства — важное направление государственной политики России в социальной сфере: Информационно-аналитические материалы Аналитического управления Аппарата Совета Федерации. Парламентские слушания. Использование механизмов государственно-частного партнерства в решении задач комплексной модернизации социальной инфраструктуры в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. М.: Издание Совета Федерации, 2010. 96 С.
4. К проекту Федерального закона Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации: Пояснительная записка. URL: base.consultant.ru: Некоммерческая интернет-версия
5. Литягин Н.Н. О некоторых аспектах государственно-частного партнерства // Российская юстиция. 2012. № 7. С. 6-7.
6. Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301. КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=103726;dst=0;ts=B1AA75DD46B85E2204B200FB87452EE2;rnd=0.5275856540538371> (дата обращения 13.01.2014).
7. Собрание законодательства РФ», 26.01.2009, № 4, ст. 445.
8. Борисова Н. Е. Конституционные принципы экономического строя России // Образование и право. 2011. № 9(25). С. 75.
9. Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях КС РФ). М., 2002. С. 154.

REFERENCES

1. Belitskaia, A.V. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: poniatie, sodержanie, pravovoe regulirovanie* (diss. kand.) [Public-private partnership: concept, content, regulation (Cand. Diss.)]. Moscow. 2011. 213 p. (in Russian).
2. On public-private partnership in the Russian Federation: The Draft Federal Law № 238827-6. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=105955;dst=0;ts=85D1254BAA173209A79DC3CA841807EC;rnd=0.7418347480706871> (accessed 13.01.2014).
3. *Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva — vazhnoe napravlenie gosudarstvennoi politiki Rossii v sotsial'noi sfere: Informatsionno-analiticheskie materialy Analiticheskogo upravleniia Apparata Soveta Federatsii. Parlamentskie slushaniia. Ispol'zovanie mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v reshenii zadach kompleksnoi modernizatsii sotsial'noi infrastruktury v raionakh Krainego Severa i priravnennykh k nim mestnostiakh* [The development of public-private partnership is an important area of the Russian public policy in the social sphere: Information analysis product of the Analytical department of the Federation Council Central Office. Parliamentary hearings. The use of public-private partnership in solving complex modernization of social infrastructure in the Far North and equated regions]. Moscow, 2010. 96 p. (in Russian).
4. To the draft Federal law on the bases of public-private partnership in the Russian Federation: Explanatory note. URL: base.consultant.ru
5. Litiagin, N.N. Some aspects of public-private partnership. *Rossiiskaia iustitsiia — Rossiian justice*. 2012. № 7. Pp. 6-7. (in Russian).
6. *Sobranie zakonodatel'stva RF — The Collection of Laws of the Russian Federation*, 05.12.1994. № 32. Art. 3301. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc>

;base=PRJ;n=103726;dst=0;ts=B1AA75DD46B85E2204B200FB87452EE2;rnd=0.5275856540538371 (accessed 13.01.2014).

7. *Sobranie zakonodatel'stva RF — The Collection of Laws of the Russian Federation*, 26.01.2009. № 4. Art. 445. (in Russian).

8. Borisova, N.E. The Constitutional principles of the economic system of Russia. *Obrazovanie i pravo — Education and Law*. 2011. № 9(25). P. 75. (in Russian).

9. Gadzhiev, G.A. *Konstitutsionnye printsipy rynochnoi ekonomiki (Razvitie osnov grazhdanskogo prava v resheniiakh KS RF)* [The Constitutional principles of the market economy (The development of the foundations of civil rights in the Constitutional Court of the RF)]. Moscow, 2002. 154 p. (in Russian).

Автор публикации

Марис Владиславович Билль — преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин и трудового права Сургутского государственного университета

Author of the publication

Maris V. Bill — Lecturer of the chair of Civil law disciplines and Labor Law, Surgut State University