

# **СОГЛАШЕНИЕ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА, ПРЕДМЕТ И СУЩЕСТВЕННЫЕ УСЛОВИЯ**

**Д.А. Самоловов,  
главный специалист отдела  
подготовки законопроектов  
Главного правового управления  
Правительства Тюменской области,  
аспирант кафедры гражданского  
права и процесса ТГАМЭУП  
samolovovd@mail.ru  
Научный руководитель:  
В.В. Горovenko,  
доцент кафедры гражданского  
права и процесса ТГАМЭУП,  
кандидат юридических наук, доцент**

Сегодня в числе наиболее обсуждаемых направлений дальнейшего развития отечественной экономики можно отметить внедрение и распространение практики реализации проектов на основе отношений государственно-частного (публично-частного) партнерства (далее - ГЧП).

Профессор В.Ф.Попондопуло справедливо указывает, что «объективная необходимость в строительстве новых объектов социальной инфраструктуры, реконструкции и модернизации существующих объектов требует больших капиталовложений. Решение столь сложных задач только за счет бюджетных средств или только за счет частных капиталовложений не всегда возможно, и одним из способов их осуществления является публично-частное партнерство...» [1; 81].

В мировой практике ГЧП принято разграничивать на осуществление в корпоративных (институциональных) и договорных формах. В настоящей работе рассмотрим такую договорную форму ГЧП как соглашение о ГЧП.

Предпримем попытку дать правовую квалификацию соглашению о ГЧП. В общем виде соглашение о ГЧП можно определить как «соглашение о передаче публичным партнером (государственным, муниципальным или иным публично-правовым образованием) частному партнеру (лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность: коммерческой организации, индивидуальному предпринимателю) функций по частичному или полному финансированию строительства, эксплуатации, реконструкции и управлению объектов социальной инфраструктуры, таких, например, как транспортная инфраструктура, инфраструктура жилищно-коммунального хозяйства, спортивные сооружения, школы, больницы и т.п.» [1; 81].

ГЧП является сложным, многосоставным и межотраслевым явлением, в связи с чем, правовое регулирование отношений, возникающих при реализации ГЧП, осуществляется нормами различных отраслей права, что опосредует наличие различных взглядов на правовую природу соглашения о ГЧП. Так, некоторыми исследователями соглашение о ГЧП рассматривается в качестве административного договора [2; 71]; [3; 47]. Другие считают его гражданско-правовым договором [4; 50].

По нашему мнению, соглашение о ГЧП регулируется нормами гражданского законодательства на началах равенства сторон, автономии воли и свободы договора и в полной мере соответствует признакам гражданско-правового договора. Воля участников данных соглашений направлена на установление, изменение и прекращение гражданских прав и обязанностей (гражданских правоотношений). Следовательно, соглашение о ГЧП порождает гражданско-правовые последствия. Таким образом, отсутствуют достаточные основания рассматривать соглашение о ГЧП как административно-правовой договор.

В связи с этим возникают вопросы – что представляет собой соглашение о ГЧП – смешанный или самостоятельный гражданско-правовой договор, является данное соглашение поименованным или непоименованным в гражданском законодательстве?

Как известно, статья 421 Гражданского кодекса РФ предусматривает возможность заключить смешанный договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами. Эта же статья закрепляет право сторон заключить договор, как предусмотрен-

ный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами (непоименованный). В работах некоторых ученых такие договоры также именуется нетипичными [5; 28].

Мы считаем, что содержание прав и обязанностей, распределение рисков сторон, цель отношений указывают на самостоятельный характер соглашения о ГЧП.

Интересно мнение А.А.Собчака, который указывал, что «смешанный договор есть необходимая промежуточная стадия в процессе возникновения новых видов договоров. Она необходима, пока не сложится самостоятельное законодательное регулирование новых видов договоров обязательственных отношений» [6; 63].

По нашему мнению, соглашение о ГЧП уже прошло свою «промежуточную стадию», которая выразилась в закреплении в законодательстве концессионного соглашения как смешанного договора. Мы убеждены, что отношения, возникающие из соглашений о ГЧП, являются качественно иными, отличными от других договорных обязательств, предусмотренных гражданским законодательством, и сегодня они нуждаются в специальном правовом регулировании.

Итак, содержание прав и обязанностей сторон соглашения о ГЧП, наличие общественно-значимой цели заключения данных соглашений, позволяют считать соглашение о ГЧП самостоятельным гражданско-правовым договором, относящимся к непоименованным договорам. Предпримем попытку определить предмет и существенные условия данного соглашения.

По справедливому утверждению В.Ф.Яковлева «договор служит средством координации инициативных правовых действий участников гражданских правоотношений» [7]. Классик российской цивилистики К.П. Победоносцев писал, что «предметом соглашения должно быть юридическое отношение, имеющее интерес; лишь при этом условии договор входит в сферу юридических отношений, получает юридическое значение и обязательную силу. ...Для того, чтобы составилось понятие о договоре, необходимо, чтобы каждая сторона была лично заинтересована тем юридическим отношением, о котором происходит соглашение» [8; 8].

Опираясь на интересы, которые преследуют стороны, заключая соглашение о ГЧП, и возможные модели взаимодействия партнеров при реализации проектов ГЧП, в качестве предмета соглашения о ГЧП мы предлагаем рассматривать действия частного партнера по созданию (реконструкции) и (или) эксплуатации объекта соглашения в целях предоставления населению товаров, работ, услуг либо обеспечения публичному партнеру условий для предоставления населению товаров, работ, услуг с использованием объекта соглашения, и действия публичного партнера по передаче объекта соглашения частному партнеру и (или) принятию объекта соглашения от частного партнера.

Рассмотрим вопрос о существенных условиях соглашения о ГЧП.

Как известно в соответствии со статьей 432 Гражданского кодекса РФ существенными условиями договора являются условия о его предмете, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Учитывая, что на сегодняшний день в отношении соглашений о ГЧП отсутствует специальное правовое регулирование, в качестве существенного условия мы можем выделить только предмет данного соглашения. Вместе с тем, принимая во внимание специфику отношений, возникающих в связи с заключением соглашения о ГЧП, мы считаем, что в качестве его существенных условий в законодательстве должны быть названы: 1) срок действия соглашения; 2) условие о цене и порядке расчетов; 3) условие о предоставлении населению товаров, работ, услуг с использованием объекта соглашения; 4) обязательство частного партнера о создании или реконструкции объекта соглашения либо условие об эксплуатации объекта соглашения частным партнером без осуществления его реконструкции и создания; 5) порядок перехода прав на объект соглашения.

1) Срок действия соглашения.

Данное условие представляется нам необходимым рассматривать в качестве существенного, так как в случае, если мы допускаем возможность заключения соглашения о ГЧП, в котором стороны не установят срок его действия, мы должны считать, что данное соглашение заключено на неопределенный срок. При такой ситуации публичный и частный партнер будут иметь возможность в любое время отказаться от соглашения. Принимая во внимание, что соглашение о ГЧП в конечном счете имеет целью обеспечение населения определенными товарами, работами и услугами, возможность такого отказа представляется нам недопустимой.

2) Условие о цене и порядке расчетов. Данное условие должно предусматривать, каким образом частный партнер будет получать доход от эксплуатации объекта соглашения: будут ли это платежи непосредственно от населения либо это будут платежи публичного партнера, распределенные на период действия соглашения либо единовременный платеж, а также иные варианты или их сочетания.

Интерес частного партнера от участия в соглашении о ГЧП состоит в получении систематического, прогнозируемого дохода от осуществляемой деятельности. Отсутствие данного условия в числе существенных фактически должно означать, что в отношении соглашений о ГЧП применимы положения части 3 статьи 424 Гражданского кодекса РФ, согласно которым в случаях, когда в возмездном договоре цена не предусмотрена и не может быть определена исходя из условий договора, исполнение договора должно быть оплачено по цене, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за аналогичные товары, работы или услуги.

Вместе с тем в литературе отмечается, что каждый отдельный проект ГЧП может быть уникален по существу [9; 17]. В этой связи на определение цены соглашения о ГЧП и, следовательно, на решение частного партнера о целесообразности участия в данном соглашении влияет множество факторов, в том числе инвестиционный климат, развитие социально-экономической инфраструктуры в рассматриваемой сфере, наличие спроса на работы и услуги со стороны их потенциальных потребителей и т.д. Стороны при заключении данных соглашений, зачастую, находятся в уникальных, неповторимых условиях, что несвойственно практике договорных отношений, для которых цена не является существенным условием договора. Применительно к соглашениям о ГЧП, определение цены договора на основе обычно взимаемой при сравнимых обстоятельствах за аналогичные товары, работы или услуги, влечет для сторон слишком большие риски, в связи с чем, мы относим рассматриваемое условие соглашения о ГЧП к числу нуждающихся в закреплении в законодательстве как существенных.

3) Условие о предоставлении частным партнером населению товаров, работ, услуг с использованием объекта соглашения либо условие об обеспечении функциональных требований к объекту соглашения. Данное условие должно предусматривать с какого момента и в каком объеме частный партнер обязан предоставлять населению товары, работы, услуги. Требования к их качественным характеристикам. Особенности предоставления данных товаров, работ, услуг отдельным категориям граждан на льготных условиях. Либо содержать требования к функциональным характеристикам объекта соглашения, если частный партнер в соответствии с соглашением обеспечивает эксплуатацию объекта для предоставления услуг на его базе публичным партнером (для соглашений по модели контракта жизненного цикла).

4) Обязательство частного партнера о создании или реконструкции объекта соглашения либо условие об эксплуатации объекта соглашения частным партнером без осуществления его реконструкции и создания. Данное условие должно оговаривать какие виды работ и в какие сроки должен осуществить частный партнер в отношении объекта соглашения либо предусматривать, что частный партнер не осуществляет данные виды работ. Кроме того, в рамках данного условия должна быть оговорена возможность несения публичным партнером части расходов по созданию или реконструкции объекта соглашения.

5) Порядок перехода прав на объект соглашения. В случае если соглашение предусматривает создание объекта «с нуля» данное условие должно оговаривать с какого момента на объект возникает право собственности публичного партнера, например, с момента ввода в эксплуатацию объекта соглашения частным партнером, или после выплаты частному партнеру в полном объеме оговоренного соглашением размера выкупных платежей, либо по окончании срока действия соглашения и др. Кроме того, в случае если возникновение права собственности публичного партнера на объект соглашения предусматривается до окончания срока действия соглашения, должно быть оговорено на каком праве данным объектом будет владеть частный партнер, чтобы продолжать его эксплуатацию и предоставление населению товаров, работ и услуг.

В случае если соглашение предусматривает реконструкцию объекта соглашения частным партнером или если объект передается частному партнеру в эксплуатацию без обязанности осуществить его реконструкцию, данное условие должно оговаривать на каком праве и с какого момента данным объектом будет владеть частный партнер, чтобы осуществлять его эксплуатацию и предоставление населению товаров, работ и услуг. Кроме того, может быть предусмотрена возможность выкупа объекта соглашения частным партнером.

По нашему мнению отсутствие в соглашении иных условий не должно повлечь последствий, при которых отношения сторон остаются неопределенными и соглашение следует считать незаключенным. Как подчеркивал О.С. Иоффе, при определении существенных условий «нельзя не считаться с тем, что решение этого вопроса зависит в первую очередь от специфики каждого конкретного договорного обязательства» [10; 76]. Проекты, реализуемые на основе соглашений о ГЧП, как правило, сложно структурированы и индивидуальны, в связи с чем, представляется нецелесообразным чрезмерное расширение перечня существенных условий для соглашений о ГЧП. Кроме того, в соответствии с принципом свободы договора стороны не лишены возможности дополнительно предусмотреть какие-либо условия в качестве существенных.

## Библиография

1. Попондопуло В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы // Арбитражные споры. – 2014. – № 2. – С. 81 – 100.
2. Широков А.В. Административный договор как форма регулирования государственно-частных партнерств // Законодательство. – 2008. – № 10. – С.71 – 76.
3. Марков К. Административно-правовая природа концессионных соглашений // Закон и право. – 2010. – №1. – С.47 - 50.
4. Дроздов И. К правовой природе концессионного соглашения // Хозяйство и право. – 2006. – №6. – С. 46 - 55.
5. Козлова Е.Б. Инвестиционный договор как нетипичная договорная конструкция // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 1. – С. 28 - 32.
6. Собчак А.А. Смешанные и комплексные договоры в гражданском праве // Советское государство и право. – 1989. – №11. – С. 61 – 66.
7. Яковлев В.Ф. Избранные труды. Т. 2: Гражданское право: история и современность. Кн. 1 В.Ф. / Яковлев – М.: Статут. – 2012. – 976 с.
8. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть третья: Договоры и обязательства / К.П. Победоносцев. – М.: Статут. – 2003. – 622 с.
9. Шапкина Е.А. О повышении эффективности государственно-частного партнерства в России // Юридический мир. – 2014. – № 4. – С. 15 - 17.
10. Иоффе О.С. Избранные труды. В 4-х томах. Т. 3 / О.С. Иоффе. – СПб.: Юрид. центр Пресс. – 2004. – 837 с.

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

**Е.А. Сафонова,**  
**студентка ИГиП ТюмГУ,**  
**направление «Юриспруденция»**  
**safokatya@mail.ru**  
**Научный руководитель:**  
**О.Г. Геймур,**  
**доцент кафедры административного**  
**и финансового права ИГиП ТюмГУ,**  
**кандидат юридических наук**

Эффективность финансового контроля является одним из важнейших факторов финансово-экономической устойчивости и социальной стабильности государства, его экономической безопасности и благополучия граждан. В РФ необходим контроль за расходованием государственных средств, своевременностью и аккуратностью пополнения бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов. Финансовый контроль обеспечивает защиту прав и законных интересов всех субъектов финансовых отношений, т.е. как личности, так и государства в целом. Механизм реализации финансового контроля гарантирует урегулирование отношений между личностью и государством в рамках контрольной деятельности и привлечение виновных к ответственности за совершенные правонарушения. При его проведении проверяются как соблюдение установленного правопорядка в процессе финансовой деятельности хозяйствующими субъектами и гражданами, так и экономическая обоснованность и эффективность осуществляемых действий, соответствие их задачам государства и общества. Конечной целью финансового контроля должна явиться оптимальная жизнедеятельность гражданина - высшая ценность общества [1;14]. Соответственно финансовый контроль должен осуществляться в интересах всего общества.

Актуальность изучения финансового контроля в комплексе обусловлена тем, что в российской правовой науке финансовый контроль исследован недостаточно и как категория, и как правовой институт, и как системное явление, а также наличием определенных проблем в правовом регулировании финансового контроля на всех уровнях финансовой системы Российской Федерации. Кроме того, с каждым годом увеличивается задолженность по налогам, сборам, штрафам и пеням среди населения. В целом задолженность по налоговым платежам в консолидированный бюджет Российской Федерации по состоянию на