

О. В. Романовская

*доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

ПУБЛИЧНЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ¹

Аннотация. В статье анализируется значение государственно-частного партнерства и его влияние на институты государственной власти. Особое место уделяется формам обеспечения публичного интереса при реализации проектов в рамках государственно-частного партнерства, а также содержанию контроля за частными партнерами. Выделено, что государственно-частное партнерство выступает как форма децентрализации государственной власти, а также форма вовлечения различных социальных институтов в процесс реализации публичных интересов. В статье рассмотрен порядок проведения основных контрольных мероприятий, осуществляемых публичным партнером за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве. Выделены недостатки федерального правового регулирования. В статье представлен анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации в части закрепления публичного контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве, который показал, что указанные акты устанавливают либо общие фразы о возможности проведения контрольных мероприятий, либо отсылочные нормы к порядкам, принятым на федеральном уровне.

Ключевые слова: государственная власть, государственно-частное партнерство, контроль, публичный интерес.

O. V. Romanovskaya

*Doctor of law, professor
Head of department of State and Legal Subjects
Penza State University, Penza, the Russian Federation*

PUBLIC CONTROL OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP SYSTEM

Abstract. The article deals with the importance of public-private partnership and its impact on state institutions. Particular attention is given to forms of ensuring the public interest in implementing projects under the public-private partnership, as well as control over the content of private partners. It stressed that public-private partnership serves as a form of decentralization of state power, as well as the form of the involvement of the various social institutions in the implementation of the public interest. The article describes the procedure of the main control activities carried out by the public partner in the execution of public-private partnership agreements. Author obtained federal regulatory shortcomings. The article presents an analysis of the legislation of the Russian Federation in terms of consolidation of public control over the implementation of public-private partnership agreements, which showed that these acts establish any general phrases about the possibility of carrying out audits, or referential rules to the orders made at the federal level.

Key words: government, public-private partnership, monitoring, public interest.

С 1 января 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-50051

законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 224-ФЗ). В соответствии со статьей 3 Закона № 224-ФЗ государственно-частное партнерство (ГЧП) – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, заключенного в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества. Как видно, из представленных определений ГЧП представляет собой форму привлечения частных финансовых ресурсов для решения публичных целей [5].

Необходимо отметить, что регулирование ГЧП на федеральном уровне осуществилось гораздо позже, чем это происходило на региональном. В регионах задолго до 13 июля 2015 года были приняты: Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах», Закон Республики Дагестан от 1 февраля 2008 г. № 5 «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах», Закон Республики Калмыкия от 18 декабря 2008 г. № 59-IV-3 «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия», Закон Республики Татарстан от 1 августа 2011 г. № 50-ЗРТ «О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан», Закон Республики Тыва от 2 ноября 2009 г. № 1552 ВХ-2 «Об участии Республики Тыва в государственно-частных партнерствах», Закон Ивановской области от 14 июля 2010 г. № 84-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Ивановской области», Закон Кемеровской области от 29 июня 2009 г. № 79-ОЗ «Об основах государственно-частного партнерства» и др. Это – далеко не полный перечень нормативных актов.

ГЧП нередко понимается как одна из форм децентрализации государственной власти. История знает примеры, когда выдача концессий частным компаниям со стороны государства фактически означала передачу суверенных полномочий. Можно вспомнить многолетнее существование Ост-Индской компании, учрежденной в 1613 г. Компания эта обладала судебной властью, имела свою полицию, издавала законы, вела войны и заключала мир. Она обладала правом монопольной торговли, но особый статус был дан ей королевской хартией. У акционерного общества, продававшего свои акции на международной бирже, были свои тюрьмы, система званий. Компания издавала законы, в 1661 г. получила право объявлять войну и заключать мир, а в 1686 г. – полностью распоряжаться собственными армией и флотом, учреждать военно-полевые суды, чеканить монету. Только в 1858 г. управление Индией полностью перешло под контроль английского правительства. Аналогичная компания была создана во Франции министром финансов Жан-Батистом Кольбером в 1664 г. Она была ликвидирована после Французской революции [6].

По-видимому, определенная настороженность к ГЧП долгое время существовала в силу названных исторических обстоятельств. Кроме того, укреплению государственной власти, которое происходило на протяжении последних 15 лет, предшествовало господство олигархических групп. Не зря период развития российского государства в течение 1996 – 1999 гг. назван устами политологов «семибанкирщиной». Становящаяся национальная политическая элита не хотела повторения ситуации, а ГЧП по некоторым формальным признакам, по-видимому, вызывало отрицательные ассоциации.

ГЧП становилось предметом исследования ряда диссертаций по юридическим наукам. Но большинство из них объединяет отсутствие в них изучения конституционно-правового элемента, благодаря которому ГЧП выступает не только разновидностью гражданско-правовой сделки, но и формой дерегулирования

экономических отношений. Нельзя забывать, что одной из сторон ГЧП выступает публичный партнер. Попыткой выявить конституционное значение ГЧП стала диссертация И.А. Губанова [4], обозначившего необходимость формирования новых социальных институтов, способных стать факторами ускоренной и общесистемной модернизации той или иной сферы производства или области распределения. Автор определяет направления регулятивной деятельности государства в заявленной сфере: «Во-первых, оно вырабатывает стратегию и принципы, на которых действуют отношения бизнеса с обществом в целом и с публичной властью, в частности. Во-вторых, оно формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов. В-третьих, оно непосредственно занимается организацией и управлением государственно-частным партнерством, разрабатывает формы и методы, а также его конкретные механизмы. При реализации проектов ГЧП государство получает возможность беспрепятственно и эффективно реализовывать свои функции через контроль, регулирование и соблюдение общественных интересов». К сожалению, дальше констатации столь важных аспектов проблемы автор не пошел.

ГЧП основано на реализации публичного интереса, иначе не было бы смысла в принятии специального закона со столь громким названием. В то же время особенности ГЧП наиболее полно должны отражаться в правовой базе обеспечения реализации государственного интереса, который, в свою очередь, может достигаться с помощью контроля за исполнением соглашения о ГЧП со стороны публичного партнера [7].

Статья 14 Закона № 224-ФЗ закрепляет права публичного партнера на осуществление контроля за исполнением соглашения о ГЧП. Так, контроль публичным партнером исполнения соглашения осуществляется публичным партнером, органами и юридическими лицами, выступающими на стороне публичного партнера, в лице их представителей, которые на основании соглашения имеют право беспрепятственного доступа на объект соглашения и к документации, относящейся к осуществлению деятельности, предусмотренной соглашением, в целях выявления нарушений частным партнером условий соглашения, а также предотвращения таких нарушений.

Публичный партнер осуществляет контроль соблюдения частным партнером условий соглашения, в том числе исполнения обязательств по соблюдению сроков проектирования, создания объекта соглашения, финансированию создания объекта соглашения, обеспечению соответствия технико-экономических показателей объекта соглашения установленным соглашением технико-экономическим показателям, осуществлению деятельности, предусмотренной соглашением, эксплуатации объекта соглашения в соответствии с целями, установленными соглашением, а также достижения значений критериев эффективности проекта и значений показателей его сравнительного преимущества, на основании которых получено положительное заключение уполномоченного органа [1; 8].

В то же время есть определенные ограничения. Представители публичного партнера, органов и юридических лиц, выступающих на стороне публичного партнера, не вправе:

- 1) вмешиваться в осуществление хозяйственной деятельности частного партнера;
- 2) разглашать сведения, отнесенные соглашением к сведениям конфиденциального характера либо являющиеся коммерческой или государственной тайной.

Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1490 утверждены Правила осуществления публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве.

Основные контрольные мероприятия осуществляются на основании плана, утверждаемого публичным партнером. План на очередной календарный год составляется не позднее, чем за один месяц до окончания текущего года. Предусматривается проведение внеплановых контрольных мероприятий, но их основаниями должны быть официальные письменные заявления от юридических лиц, граждан (индивидуальных предпринимателей) и органов государственной власти, содержащие сведения «о нарушении частным партнером условий соглашения, которое может стать основанием для обращения в суд с заявлением о расторжении соглашения». Таким образом, не любое заявление может служить основанием для проведения контрольного мероприятия, а только то, которое при подтверждении может иметь крайние последствия [2]. Представим ситуацию, когда объектом ГЧП становится транспортная инфраструктура, которая используется частным партнером недобросовестно. Гражданин может написать заявление о плохом содержании автодороги, но заявление, носящее разовый характер, не может служить основанием для расторжения договора о ГЧП. Тогда либо гражданам необходимо будет кооперироваться и писать коллективные обращения, что весьма трудно сделать, либо государственному органу выработать какой-то понятный критерий, при наличии какого количества обращений можно говорить о систематическом характере нарушений.

Однако вышеуказанные Правила практически перечеркивают результативность внеплановых контрольных мероприятий, поскольку не позднее чем за 14 календарных дней до даты начала проведения внепланового контрольного мероприятия частному партнеру направляется по почте заказным письмом уведомление о проведении контрольного мероприятия, которое содержит:

- а) фамилию, имя, отчество и полное наименование должности проверяющего физического лица, являющегося представителем публичного партнера, государственного органа и (или) юридического лица;
- б) место контрольного мероприятия;
- в) предмет контрольного мероприятия;
- г) период контрольного мероприятия (количество дней);
- д) срок проведения контрольного мероприятия (дата начала и окончания контрольного мероприятия);
- е) список документов, которые частный партнер обязан представить к дате начала контрольного мероприятия по месту его проведения.

При таком подробном уведомлении вряд ли можно прогнозировать результативность контрольного мероприятия. Любые недостатки можно ликвидировать и за более короткий срок.

Согласно Закону № 224-ФЗ результаты осуществления контроля соблюдения частным партнером условий соглашения оформляются актом о результатах контроля. Акт о результатах контроля подлежит размещению публичным партнером в течение пяти дней с даты составления данного акта на официальном сайте публичного партнера в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Акт о результатах контроля не размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в случае, если сведения об объекте соглашения составляют государственную тайну или данный объект имеет стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

ГЧП может осуществляться не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации [3]. Для того, чтобы представить полную картину по вопросу государственного контроля, необходимо рассмотреть законы субъектов РФ, посвященные ГЧП. Первоначально необходимо отметить, что большинство региональных законов вообще не упоминают институт публичного контроля. К таковым будут относиться: Закон Республики Дагестан от 1 февраля 2008 г. № 5 «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах», Закон Республики Калмыкия от 18 декабря 2008 г. № 59-IV-3

«О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия», Закон Забайкальского края от 7 июня 2010 г. № 374-ЗЗК «О государственно-частном партнерстве в Забайкальском крае», Закон Воронежской области от 1 июня 2016 г. № 65-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере государственно-частного партнерства на территории Воронежской области», Закон Курганской области от 6 июня 2016 г. № 45 «О государственно-частном партнерстве в Курганской области» и многие другие.

В некоторых субъектах РФ закрепляется лишь принцип государственной поддержки ГЧП. Возможные негативные моменты, по-видимому, не прогнозируются. Примером может служить Закон Краснодарского края от 9 июня 2010 г. № 1989-КЗ «О государственной политике Краснодарского края в сфере государственно-частного партнерства». Статья 10 устанавливает, что государственная поддержка развития государственно-частного партнерства в Краснодарском крае может осуществляться в следующих формах:

- 1) предоставление налоговых льгот;
- 2) предоставление инвестиционного налогового кредита;
- 3) предоставление льготных условий пользования землей;
- 4) предоставление государственных гарантий Краснодарского края;
- 5) предоставление субсидий;

б) в иных формах, не противоречащих федеральному законодательству и законодательству Краснодарского края.

Статья 11 посвящена гарантиям прав частных партнеров при заключении и исполнении соглашений (договоров): «Частным партнерам при заключении и исполнении соглашений (договоров) о государственно-частном партнерстве на территории Краснодарского края предоставляется полная и безусловная защита прав и интересов в соответствии с федеральным законодательством, законодательством Краснодарского края и международными договорами Российской Федерации».

Аналогичная модель присутствует в Законе Пермского края от 1 апреля 2015 г. № 457-ПК «Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае» и в Законе Республики Карелия от 5 декабря 2011 г. № 1568-ЗРК «Об участии Республики Карелия в проектах государственно-частного партнерства». Напротив, Закон Республики Мордовия от 20 октября 2015 г. № 83-З «О регулировании отдельных вопросов в сферах государственно-частного партнерства, концессионных соглашений на территории Республики Мордовия» распределяет контрольные полномочия между органами государственной власти субъекта РФ. Так, в соответствии со статьей 2 Закона к полномочиям Государственного Собрания Республики Мордовия в сфере ГЧП относится не только принятие законов Республики Мордовия, регулирующих отношения в сфере ГЧП на территории Республики Мордовия, но и осуществление контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Мордовия, регулирующих отношения в сфере ГЧП на территории Республики Мордовия. Уже уполномоченный орган исполнительной власти осуществляет мониторинг реализации соглашений, содействует в защите прав и законных интересов публичных партнеров, осуществляет контроль за соответствием конкурсной документации предложению о реализации проекта ГЧП. Контрольные полномочия могут передаваться специальным органам исполнительной власти, но на основании решения, принятого Правительством Республики Мордовия.

Некоторые субъекты предусмотрели контроль за исполнением соглашения о ГЧП. Например, статья 20 Закона Республики Башкортостан от 17 июня 2016 г. № 386-з «Об участии Республики Башкортостан в проектах государственно-частного партнерства» закрепляет: «Публичный партнер осуществляет контроль соблюдения частным партнером условий соглашения о государственно-частном партнерстве, в том числе исполнения обязательств по соблюдению сроков проектирования, создания объекта соглашения, финансированию создания объекта

соглашения, обеспечению соответствия технико-экономических показателей объекта соглашения установленным соглашением технико-экономическим показателям, осуществлению деятельности, предусмотренной соглашением, эксплуатации объекта соглашения в соответствии с целями, установленными соглашением, а также достижения значений критериев эффективности проекта и значений показателей его сравнительного преимущества, на основании которых получено положительное заключение уполномоченного органа». Аналогичное содержание предусмотрено в статье 8 Закона Республики Татарстан от 1 августа 2011 г. № 50-ЗРТ «О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан» и в статье 8 Закона Тюменской области от 5 ноября 2015 г. № 119 «О государственно-частном партнерстве в Тюменской области».

Краток по содержанию государственного контроля Закон Тверской области от 9 октября 2012 г. № 86-ЗО «Об участии Тверской области в проектах государственно-частного партнерства». Так, статья 10 содержит одно предложение: «Контроль исполнения соглашения, в том числе соблюдения частным партнером условий соглашения, осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации». Статья 11, посвященная контролю за исполнением условий соглашения, носит отсылочный характер. Часть 1 указывает, что контроль за исполнением частным партнером условий соглашения осуществляется Правительством Тверской области или уполномоченным исполнительным органом государственной власти Тверской области (иными словами, необходимо еще определиться с уполномоченным органом). Часть 2 предусматривает: «Контроль за соблюдением условий выделения, получения, целевого использования и возврата средств областного бюджета Тверской области осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством». В статье 12 (часть 4) закона, посвященной гарантиям прав государственного и частного партнеров при заключении и исполнении соглашений, содержится дополнение: «При осуществлении деятельности, предусмотренной соглашением о государственно-частном партнерстве, государственному партнеру гарантируется возможность осуществления контроля за деятельностью частного партнера и ходом реализации проекта государственно-частного партнерства, в том числе путем беспрепятственного доступа на объект соглашения, а также к документации, относящейся к осуществлению деятельности, предусмотренной соглашением о государственно-частном партнерстве, и иные предусмотренные законодательством способы защиты прав».

Таким образом, федеральное законодательство содержит лишь общие основания осуществления государственного контроля за ходом реализации инвестиционного проекта в рамках ГЧП. Законодательство субъектов РФ в вопросах государственного контроля еще менее конкретно: устанавливает либо общие фразы о возможности проведения контрольных мероприятий, либо отсылочные нормы к порядкам, принятым на федеральном уровне. Анализ законодательства о ГЧП (принятого на двух уровнях осуществления государственной власти) показал, что присутствует крен в сторону безусловной защиты прав частного партнера. Это обусловлено, в первую очередь, заинтересованностью в получении дополнительных инвестиций в российскую экономику. Государство тем самым показывает потенциальным партнерам, что их права будут гарантированы в любом случае. В то же время законодательство крайне скупо на обеспечение интересов публичного партнера. Такая позиция понятна в экономическом аспекте, но она не должна автоматически переноситься на публичную сферу, особенно тот аспект, который касается суверенных полномочий Российского государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Выдрин И.В. Публично-частное партнерство как форма взаимодействия государства и общества / И.В. Выдрин // Современное право. — 2015. — № 8. — С. 5–16.

2. Голубцов В.Г. Совершенствование правового регулирования отношений в сфере государственно-частного партнерства на современном этапе / В.Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2014. — № 1. — С. 179–188.

3. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы / под ред. Г.Б. Романовского. — М. : Юрлитинформ, 2016. — 288 с.

4. Губанов И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций российского государства: вопросы теории и практики: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.01/ И.А. Губанов. — СПб., 2010. — 27 с.

5. 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.

6. Романовский Г.Б. Правовой статус частных военных компаний / Г.Б. Романовский // Гражданин и право. — 2015. — № 12. — С. 15–28.

7. Романовский Г.Б. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации. Комментарии законодательства и судебной практики: монография / Г.Б. Романовский, О.В. Романовская. — Пенза: Информационно-издательский центр ПензГУ, 2007. — 260 с.

8. Саидов З.А. Государственно-частное партнерство в механизме административно-правового регулирования экономики / З.А. Саидов // Российская юстиция. — 2015. — № 9. — С. 46–51.

REFERENCES

1. Vydrin I.V. Public and Private Partnership as Form of Interaction of the State and Society. *Sovremennoe pravo = The Modern Law*, 2015, no. 8, pp. 5-16 (in Russian).

2. Golubtsov V.G. Improving of Legal Regulation of the relations in the State and Private Relation at its Modern Phase. *Vestnik Permskogo universiteta. Iuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2014, no. 1, pp. 179-188 (in Russian).

3. Romanovskii G. B. (ed.) *Gosudarstvennaia vlast' v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii: poniatie, organizatsiia, printsipy* [The Government in region of the Russian Federation: Concept, Organization, principles]. Moscow, Iurlitinform Publ., 2016, 288 p.

4. Gubanov I.A. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v realizatsii funktsii rossiiskogo gosudarstva: voprosy teorii i praktiki: avtoreferat diss. kand. iurid. nauk. 12.00.01* [State and Private Partnership in Realization of Functions of the Russian State: Questions of the Theory and Practice. Abstract diss. cand. of law]. Saint Petersburg, 2010, 27 p.

5. Istomin V.G. Public-private and Municipal-private Partnership: Characteristics of Arising Relations in the Context of Legal Regulation Development. *Konkurentnoe pravo = Competition Law*, 2016, no. 2, pp. 44-48 (in Russian).

6. Romanovskii G. B. Legal Status of the Private Military Companies. *Grazhdanin i pravo = Citizen and Law*, 2015, no.12, pp.15-28 (in Russian).

7. Romanovskii G.B., Romanovskaia O.V. *Ispolnitel'naiia vlast' v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii. Kommentarii zakonodatel'stva i sudebnoi praktiki: monografiia* [Executive Power in Region of the Russian Federation. Comments of the Legislation and Court Practice: Monograph]. Penza, Informatsionno-izdatel'skii tsentr PenzGU Publ., 2007, 260 p.

8. Saidov Z.A. Public-private Partnership in the Mechanism of Administrative Legal Regulation of Economy. *Rossiiskaia iustitsiia = Russian Justitia*, 2015, no. 9, pp. 46-51 (in Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Романовская Ольга Валентиновна — доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: vlad93@sura.ru.

AUTHOR

Romanovskaya Olga Valentinovna — Doctor of law, professor, Head of department of State and Legal Subjects, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: vlad93@sura.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Романовская О.В. Публичный контроль в системе государственно-частного партнерства / О.В. Романовская // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2016. — Т. 4, № 3 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Romanovskaya O.V. Public control of the public-private partnership system. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2016, vol. 4, no. 3, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).