

На правах рукописи

Казakov Алексей Олегович

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
УЧАСТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Специальность 12.00.03 – гражданское право;
предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2018

Работа выполнена на кафедре гражданского права в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Научный руководитель: **Мильков Александр Васильевич**
доктор юридических наук, доцент

Официальные оппоненты: **Козлова Наталия Владимировна**
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры гражданского права
ФГБОУ ВО «Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова»

Микрюков Виктор Алексеевич
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры предпринимательского и
корпоративного права ФГБОУ ВО
«Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Башкирский государственный
университет »**

Защита состоится 19 июня 2018 года в 14 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 170.003.02, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, ауд. 910.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Диссертация и автореферат размещены на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу <http://www.rgup.ru/>

Автореферат разослан « ___ » _____ 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Т.В. Власова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Взаимодействие публичной власти и частных лиц осуществлялось практически на всех этапах общественного развития. Такое сотрудничество позволяло сохранять стабильность товарно-денежных отношений даже в самой сложной экономической ситуации. Поэтому одной из важнейших задач правового регулирования является привлечение ресурсов и средств частных лиц к управлению объектами, контроль которых остается за государством. Развитие гражданского оборота требует последовательной проработки самых разных аспектов государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства (далее – ГЧП), предназначенного для достижения различных социально значимых целей.

К числу таких аспектов необходимо отнести гражданско-правовой статус участников ГЧП. Благодаря своим элементам (правам и обязанностям, ответственности, гарантиям гражданско-правовой защиты и др.) такой статус защищает интересы как публичного партнера, стремящегося к решению общественно полезных задач, так и частного партнера, стремящегося извлечь максимальную прибыль. Установление оптимального баланса интересов сторон в рамках ГЧП является необходимой гарантией поддержания делового сотрудничества, предотвращения правовых конфликтов и достижения наиболее полного удовлетворения интересов всех участников имущественных правоотношений.

На протяжении длительного периода времени серьезной преградой для развития гражданско-правового статуса участников ГЧП в российском праве являлось отсутствие должной правовой регламентации ГЧП на уровне федерального закона. Недостаточность правового регулирования гражданско-правового статуса участников ГЧП в российском законодательстве не способствовало теоретическому осмыслению его правовой сущности. Основное внимание в изучении гражданско-правового

статуса участников ГЧП чаще всего смещалось в область его отдельных элементов без учета их единства и взаимосвязи между собой.

В юридической науке надлежащим образом не разрешен ряд важных вопросов о гражданско-правовом статусе участников ГЧП (понятие и состав участников ГЧП; понятие и элементы гражданско-правового статуса участников ГЧП; основания возникновения и прекращения гражданско-правового статуса участников ГЧП). Отсутствует ясность в решении других актуальных проблем, касающиеся различных элементов гражданско-правового статуса участников ГЧП (перечень прав и обязанностей участников ГЧП; способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером как меры защиты прав частного партнера; гарантии гражданско-правовой защиты частного партнера). Не сформированы основы учения о гражданско-правовом статусе участников ГЧП, позволяющие объединить разрозненные исследования в области гражданско-правового статуса участников ГЧП в единую концепцию. Таким образом, одной из наиболее актуальных и значимых задач отечественной юридической науки является формирование современной концепции гражданско-правового статуса участников ГЧП.

Недостаточность правового регулирования совместно с отсутствием исчерпывающих теоретических исследований в области гражданско-правового статуса участников ГЧП с неизбежностью порождает различные противоречия в имеющейся правоприменительной практике. Со всей силой это проявляется в судебной практике, где большая часть споров в отношении ГЧП затрагивает публичные интересы и (или) связана с нарушением прав и законных интересов третьих лиц. Обобщение, анализ и оценка материалов судебной практики о гражданско-правовом статусе участников ГЧП необходимо для повышения определенности правоприменительной практики в сфере ГЧП.

Изложенное обуславливает теоретическую и практическую актуальность исследования вопросов, возникающих в связи с гражданско-правовым статусом участников государственно-частного партнерства.

Степень научной разработанности темы. Вопросы гражданско-правового статуса участников ГЧП рассматривались в диссертациях по общим проблемам ГЧП, в частности в кандидатских диссертациях А. В. Белицкой «Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование» (М., 2011 г.), В. И. Русакова «Правовой режим инвестиций, объединяемых участниками государственно-частного партнерства» (СПб., 2013), В. Е. Сазонова «Государственно-частное партнерство в России и за рубежом: административно-правовое исследование» (М., 2013), И. А. Губанова «Государственно-частное партнерство в реализации функций Российского государства (вопросы теории и практики)» (СПб., 2010), А. А. Родина «Взаимодействие международного и внутригосударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнерства» (М., 2010), А. А. Ходырева «Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства на современном этапе» (М., 2013), К. А. Макаревича «Финансово-правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (М., 2013), Е. В. Черномырдиной «Государственно-частное партнерство в механизме реализации функций современного государства» (Самара, 2016).

Отдельные вопросы гражданско-правового статуса участников ГЧП рассматривались в научных статьях В. Г. Голубцова, В. В. Килинкарлова, А. В. Майфата, В. Ф. Попондопуло, Е. И. Туктарова и других ученых.

Безусловно, существующие в юридической науке представления и выводы относительно гражданско-правового статуса участников ГЧП имеют важное методологическое, теоретическое и правоприменительное значение для формирования целостного представления о нем. Однако в имеющихся научных исследованиях гражданско-правовой статус участников ГЧП не

подвергался специальной научной разработке. Кроме того, большинство исследований гражданско-правового статуса участников ГЧП осуществлены до начала процесса многоэтапного формирования законодательства в области ГЧП, в том числе до вступления в силу Федерального закона от 13.07.2015 №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ГЧП). Как следствие, в юридической науке до сих пор не представлена целостная концепция гражданско-правового статуса участников ГЧП.

Объектом исследования являются урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие в связи с гражданско-правовым статусом участников государственно-частного партнерства.

Предмет исследования составляет содержание правового регулирования гражданско-правового статуса участников государственно-частного партнерства.

Цель настоящей диссертационной работы состоит в обосновании концептуальных положений о гражданско-правовом статусе участников государственно-частного партнерства, охватывающих все его элементы.

Для достижения указанной цели поставлены следующие исследовательские задачи:

- определить понятие и виды участников государственно-частного партнерства;
- сформулировать понятие и элементы гражданско-правового статуса участников государственно-частного партнерства;
- исследовать основания возникновения и прекращения гражданско-правового статуса участников государственно-частного партнерства;
- рассмотреть права и обязанности участников государственно-частного партнерства;
- проанализировать способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером как меры защиты прав публичного партнера;

- раскрыть гарантии гражданско-правовой защиты прав частного партнера.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют общенаучные (анализ и синтез, сравнение, описание, классификация, обобщение) и частнонаучные (историко-правовой, сравнительно-правовой, метод правового моделирования, метод системного толкования) методы научного познания.

Теоретическая основа исследования. В первую очередь диссертационное исследование основывается на трудах ученых-цивилистов как дореволюционного периода – Д. И. Мейера, К. П. Победоносцева, И. А. Покровского, П. П. Цитовича, Г. Ф. Шершеневича и др., так и советского времени – С. Н. Братуся, А. В. Венедиктова, В. П. Грибанова, О. С. Иоффе, О. А. Красавчикова, В. И. Серебровского, Л. А. Лунца и др.; а также трудах современных ученых – В. К. Андреева, И. В. Архипова, А. В. Баркова, В. А. Белова, М. И. Брагинского, В. В. Витрянского, В. Г. Голубцова, Б. М. Гонгало, Н. В. Козловой, П. В. Крашенинникова, О. А. Кузнецовой, А. Л. Маковского, В. А. Микрюкова, А. В. Милькова, В. П. Мозолина, С. В. Сарбаша, А. П. Сергеева, О. А. Серовой, Е. А. Суханова, Ю. К. Толстого, Л. В. Щенниковой, В. Ф. Яковлева и др.

Изучение категории «правовой статус» обусловило обращение к работам таких исследователей в области теории и методологии права, как С. С. Алексеев, Н. В. Витрук, Л. Д. Воеводин, В. В. Долинская, И. А. Иванов, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузов, В. С. Нерсисянц, В. Д. Перевалов, А. С. Пиголкин, В. М. Сырых и др.

Также теоретическую основу работы составляют труды ряда известных отечественных авторов в области государственно-частного партнерства: А. В. Белицкой, В. Г. Варнавского, В. Г. Голубцова, И. А. Губанова, Н. А. Игнатьюка, В. А. Кабашкина, В. В. Килинкарлова, А. Е. Кирпичева, М. В. Корнева, И. Е. Левитина, К. А. Макаревича, А. А. Родина, В. И. Русакова, В. Е. Сазонова, А. А. Ходырева и др. Особое значение имели

работы И. К. Дроздова, Е. В. Зусман, С. М. Кербер, И. Г. Майора, В. Ф. Попондопуло, И. И. Полякова, С. А. Сосны, Е. И. Туктарова и др., посвященные такой форме государственно-частного партнерства, как концессионное соглашение.

Отдельно стоит отметить труды отечественных ученых в области инвестиционной деятельности – О. М. Антиповой, В. В. Гущина, А. В. Майфата, А. А. Овчинникова, В. А. Трапезникова, И. З. Фархутдинова и др.

Нормативной основой исследования послужили нормы российского федерального законодательства (Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты), законы ряда субъектов Российской Федерации (Новосибирской области, Свердловской области, Самарской области, Кемеровской области, Санкт-Петербурга, Воронежской области). Помимо этого, анализу подвергались положения законодательства о ГЧП некоторых зарубежных государств (Австралии, КНР, ФРГ, Чили, Нидерландов, Франции, Дании).

Эмпирическая основа исследования состоит из результатов изучения нормативно-правовых актов Российской Федерации (31), нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации (9), материалов судебной практики: определения Верховного Суда Российской Федерации (1), постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации (1), постановления Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации (1), постановлений арбитражных судов кассационной инстанции (4), постановлений арбитражных судов апелляционной инстанции (10), решений арбитражных судов первой инстанции (25) за период с 1994 по 2016 годы.

Научная новизна исследования состоит в обосновании концептуальных положений о гражданско-правовом статусе участников государственно-частного партнерства, выраженных в формулировании понятия участников государственно-частного партнерства и определении их

видов; обосновании подхода к сущности гражданско-правового статуса участников государственно-частного партнерства – через призму регулятивно-статической и охранительной функции права, оказывающих непосредственное влияние на его содержание; определении элементов гражданско-правового статуса участников государственно-частного партнерства; выявлении оснований возникновения и прекращения гражданско-правового статуса участников государственно-частного партнерства; выделении прав и обязанностей участников государственно-частного партнерства; установлении способов обеспечения исполнения обязательств частным партнером; раскрытии гарантий гражданско-правовой защиты прав частного партнера.

Научная новизна исследования определяется следующими **основными положениями, выносимыми на защиту:**

1. Определено, что участниками государственно-частного партнерства (ГЧП) являются лица, являющиеся субъектами инвестиционной деятельности и осуществляющие вложение инвестиций в проект государственно-частного партнерства на основании соглашения о ГЧП или прямого соглашения. Состав участников ГЧП в конкретном правоотношении неоднороден и зависит от юридических фактов, порождающих такое правоотношение: при заключении соглашения о ГЧП состав участников ГЧП исчерпывается публичным и частным партнером, в случае заключения прямого соглашения к числу участников присоединяется финансирующее лицо.

2. Выявлено, что гражданско-правовой статус участников ГЧП носит специальный (отраслевой) характер и представляет собой систему нормативно закреплённых социально-экономических возможностей участников ГЧП, элементы которой отражают фактическое состояние участников ГЧП в правоотношениях между собой и иными участниками гражданского оборота. Состав гражданско-правового статуса участников ГЧП включает в себя две группы элементов: регулятивные (основания возникновения и прекращения гражданско-правового статуса участников

ГЧП; права и обязанности участников ГЧП) и охранительные (способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером как меры защиты прав публичного партнера; гарантии гражданско-правовой защиты прав частного партнера).

3. Установлено, что основанием возникновения гражданско-правового статуса участников ГЧП выступает система юридических фактов, образующая сложный связанный юридический состав с эффектом накопления (так как для возникновения юридических последствий соответствующие юридические факты должны не только одновременно существовать, но и выдержать определенный порядок накопления) и состоящая из пяти последовательных стадий (этапов): 1) первый этап (первый подэтап – направление предложения о реализации проекта; второй подэтап – рассмотрение предложения о реализации проекта; третий подэтап – принятие решения о возможности реализации проекта); 2) второй этап (первый подэтап – оценка эффективности проекта, второй подэтап – определение сравнительного преимущества проекта); 3) третий этап (принятие решения о реализации проекта); 4) четвертый этап (проведение конкурса на право заключения соглашения о ГЧП); 5) пятый этап (заключение соглашения о ГЧП и прямого соглашения). Прекращается гражданско-правовой статус участников государственно-частного партнерства после истечения срока указанных соглашений либо досрочно.

4. Обосновано, что специальные права и обязанности участников ГЧП – это особые права и обязанности, отражающие специфику ГЧП, дополняющие и развивающие общие права и обязанности участников ГЧП как участников гражданского оборота. На основании отношения к объекту объекта соглашения о ГЧП предложена их классификация: 1) права и обязанности, касающиеся создания объекта соглашения (проектирование, строительство, реконструкция); 2) права и обязанности, касающиеся использования объекта соглашения (эксплуатация, техническое обслуживание); 3) права и обязанности, касающиеся возникновения и

перехода права собственности на объект соглашения; 4) права и обязанности, касающиеся привлечения инвестиций в объект соглашения.

5. Способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером являются мерами, предназначенными для защиты прав публичного партнера от ненадлежащего исполнения обязанностей частным партнером, стимулирующие частного партнера к их добросовестному исполнению и гарантирующие охрану интересов публичного партнера в случае их нарушения. Способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером (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) нуждаются в установлении: 1) запрета на свободное распоряжение частным партнером денежными средствами на залоговом счете; 2) требования о безотзывности банковской гарантии; 3) квалификационных требований к страховщикам, правомочным заключать договор страхования риска ответственности частного партнера. По смыслу Закона о ГЧП допускается применение в соглашении о ГЧП договорной неустойки всех разновидностей (зачетной, штрафной, альтернативной, исключительной).

6. Гарантии гражданско-правовой защиты прав частного партнера (закрепленные в нормах права специальные условия и средства, которые обеспечивают беспрепятственную реализацию, охрану и восстановление прав, а также надлежащее исполнение обязанностей частного партнера для защиты его гражданско-правового статуса) взаимосвязаны между собой и состоят из четырех групп: 1) общие гражданско-правовые гарантии, установленные гражданским законодательством и вытекающие из природы соглашения о ГЧП как гражданско-правового договора; 2) инвестиционные гарантии, установленные в соответствии с инвестиционным законодательством и распространяемые на частного партнера как на

инвестора; 3) публичные (бюджетные) гарантии, установленные в соответствии с бюджетным законодательством; 4) специальные гарантии, предусмотренные Законом о ГЧП и предназначенные исключительно для защиты гражданско-правового статуса частного партнера.

7. Специальные гарантии гражданско-правовой защиты прав частного партнера способны защитить правовой статус частного партнера при условии: 1) распространения на частного партнера принципов правовой защиты, установленных для иностранных инвесторов; 2) определения порядка и сроков принятия публичным партнером мер, обеспечивающих окупаемость инвестиций в случае изменений законодательства, ухудшающих положение частного партнера; 3) закрепления конкретных действий публичного партнера по получению обязательных разрешений или согласований государственных (муниципальных) органов при исполнении соглашения о ГЧП; 4) установления срока, в течение которого должны быть изменены условия соглашения по требованию частного партнера в случае пересмотра публичным партнером регулируемых цен (тарифов) по сравнению с соглашением о ГЧП. Исходя из предложенного определения участников ГЧП, необходимо распространять действие всех гарантий гражданско-правовой защиты на финансирующее лицо в случаях, когда такое лицо является инвестором и обеспечивает финансирование проекта ГЧП при отсутствии денежных средств у частного партнера.

Теоретическая значимость исследования заключается в обосновании концептуальных положений о гражданско-правовом статусе участников ГЧП, включающих в себя: понятие гражданско-правового статуса участников ГЧП, представление о возникновении и прекращении гражданско-правового статуса участников ГЧП; научное воззрение о правах и обязанностях, ответственности участников ГЧП; положения об обеспечении исполнения обязательств частным партнером и о гарантиях гражданско-правовой защиты прав частного партнера.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы в практической деятельности арбитражных судов Российской Федерации и субъектов предпринимательской деятельности; в законодательной практике с целью устранения выявленных пробелов и недостатков; в последующих научных исследованиях, посвященных гражданско-правовому статусу участников государственно-частного партнерства; при преподавании дисциплин гражданского и предпринимательского права.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические выводы и положения нашли отражение в 21 опубликованных работах, включая 4 статьи в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Результаты диссертационного исследования используются для развития научного знания, внедрены в юридическую практику хозяйствующих субъектов, используются в процессе преподавания гражданско-правовых дисциплин.

Теоретические положения и выводы, предложения по совершенствованию законодательства изложены автором в докладах и сообщениях на научно-практических конференциях, форумах, семинарах, круглых столах: Ежегодная научно-практическая конференция молодых ученых «Актуальные проблемы предпринимательского права и арбитражного процесса» (г. Пермь, 8 мая 2014 г.); Международная научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы юриспруденции в современных условиях» (г. Казань, 01 июня 2014 г.); XXXIX-XL международная научно-практическая конференция «Вопросы современной юриспруденции» (г. Новосибирск, 01 август 2014 г.); Всероссийская студенческая научная конференция «Актуальные проблемы современного права и политики (к 90-летию со дня рождения Ю. И. Малышева (1924–2009))» (г. Рязань, 31 августа 2014 г.); Межрегиональная научно-практическая конференция, посвященная 150-летию судебной системы России и 100-летию

Пермского университета «Дружественное детям правосудие в современных условиях судебной системы Российской Федерации» (г. Пермь, 26–27 сентября 2014 г.); Пятый Пермский международный конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 24–25 октября 2014 г.); Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная 150-летию Судебной и Земской реформ 1864 года «Актуальные проблемы развития российской правовой науки» (г. Архангельск, 30–31 октября 2014 г.); IV Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридических наук: теория и практика» (г. Москва, 28–29 ноября 2014 г.); XI Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Правовая система и вызовы современности» (г. Уфа, 3–5 декабря 2014 г.); XVII Всероссийская научно-практическая конференция молодых ученых «Норма. Закон. Законодательство. Право» (г. Пермь, 23–24 апреля 2015 г.); Ежегодная научно-практическая конференция молодых ученых «Актуальные проблемы корпоративного права и арбитражного процесса» (г. Пермь, 8 мая 2015 г.); Шестой Пермский международный конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 16–17 октября 2015 г.); III Региональная научно-практическая конференция молодых ученых «Государство и право: история и современность» (г. Пермь, 11 декабря 2015 г.); Всероссийский молодежный форум «Фестиваль права» (г. Ставрополь, 17–18 декабря 2015 г.); VII Международная научная конференция студентов, магистрантов и аспирантов «Научные юридические школы: история и современность» (г. Саратов, 29 февраля 2016 г.); II Всероссийская научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Грядущим поколениям завещаем: творить добро в защиту права» (г. Оренбург, 16–18 марта 2016 г.); XVIII Всероссийская научно-практическая конференция молодых ученых «Норма. Закон. Законодательство. Право» (г. Пермь, 31 марта – 01 апреля 2016 г.); XVIII Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2016» (г. Челябинск, 1–2 апреля 2016 г.) и др.

Структура работы обусловлена целью, задачами и логикой научного исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования; раскрывается степень ее научной разработанности; указываются цель и задачи, объект и предмет исследования; определяются методологические, нормативные, эмпирические и теоретические основы работы; отмечается научная новизна диссертации; показаны ее теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации полученных результатов.

Первая глава **«Общие положения о гражданско-правовом статусе участников государственно-частного партнерства»** составляет теоретическую и методологическую основу исследования. В ней последовательно исследуется понятие участников ГЧП; рассматривается система участников ГЧП; выявляется понятие гражданско-правового статуса участников ГЧП и определяется его состав.

Первый параграф «Понятие и система участников государственно-частного партнерства» посвящен определению и системе участников правоотношений в сфере государственно-частного партнерства.

Обосновывается, что участники ГЧП – публичный и частный партнер – могут выступать в качестве инвесторов, т.е. лиц, осуществляющих вложение инвестиций. При этом в роли инвестора необходимо рассматривать в первую очередь частного партнера, однако в отдельных случаях в таком качестве может выступать и публичный партнер. Кроме того, в качестве инвестора следует рассматривать и финансирующее лицо.

Устанавливается, что обязательство в рамках государственно-частного партнерства может носить как простой, так и сложный, обладающий единой структурой характер. В первом случае оно будет возникать на основании

одного юридического факта – соглашения о ГЧП, заключаемого между частным и публичным партнером, где в качестве инвестора будет выступать частный и (или) публичный партнер. Во втором случае обязательство возникнет на основании двух юридических фактов: соглашения о ГЧП и прямого соглашения. При заключении многостороннего прямого соглашения происходит возникновение сложного, единого обязательства государственно-частного партнерства. Здесь в качестве инвестора будет выступать финансирующее лицо, осуществляющее предоставление заемных средств частному партнеру для реализации соглашения о ГЧП на определенных в прямом соглашении условиях.

Сделан вывод, что под участниками государственно-частного партнерства необходимо понимать лиц, являющихся субъектами инвестиционной деятельности и осуществляющих вложение инвестиций в проект государственно-частного партнерства на основании соглашения о ГЧП или прямого соглашения. Состав участников ГЧП в конкретном правоотношении неоднороден и зависит от юридических фактов, порождающих такое правоотношение: при заключении соглашения о ГЧП состав участников ГЧП исчерпывается публичным и частным партнером, в случае заключения прямого соглашения к числу участников присоединяется финансирующее лицо.

Во втором параграфе «Понятие и элементы гражданско-правового статуса участников государственно-частного партнерства» осуществлен комплексный подход к понятию и структуре гражданско-правового статуса участников ГЧП, основанный на характере элементов, входящих в его состав.

Установлено, что в основе гражданско-правового статуса участников ГЧП лежит определенная система социально-экономических возможностей участников ГЧП. Юридическими средствами регламентации социально-экономических возможностей участников ГЧП служат определяемые законом о ГЧП специальные права и обязанности, в совокупности составляющие основу их гражданско-правового статуса. Вследствие этого гражданско-

правовой статус участников ГЧП носит специальный (отраслевой) характер. Нормативное закрепление гражданско-правового статуса участников ГЧП обусловлено объективными социально-экономическими факторами и закономерностями развития государства и права.

Доказано, что состав гражданско-правового статуса участников ГЧП имеет комплексный характер и построен на основе деления основных функций права на регулятивно-статическую и охранительную. Регулятивно-статическую функцию права формируют регулятивные правоотношения, которые складываются на основе регулятивно-статических норм права. Они определяют состояние, в котором находится субъект права и от которого зависит его правовое положение по отношению ко всем другим лицам. Охранительную функцию права выражают охранительные правоотношения, которые основаны на его охранительных нормах. Они определяют состояние, в котором находится субъект права при нарушении его субъективных прав и обязанностей другими лицами.

Аргументировано, что регулятивные и охранительные правоотношения в сфере ГЧП отличаются друг от друга не только по основаниям возникновения (правомерного или неправомерного поведения субъектов), но и по своему содержанию, которое определяет состояние участников ГЧП, их гражданско-правовой статус. Это позволяет соответствующим образом классифицировать входящие в его состав элементы.

Поскольку регулятивные элементы гражданско-правового статуса участников ГЧП призваны должным образом упорядочить общественные отношения в области государственно-частного партнерства, в том числе деятельность его участников, в их состав необходимо включать основания возникновения и прекращения гражданско-правового статуса участников ГЧП, а также права и обязанности участников ГЧП. В свою очередь, так как охранительные элементы обеспечивают поддержание стабильности гражданского оборота в рамках государственно-частного партнерства, а также служат охране, защите и восстановлению прав участников

государственно-частного партнерства, к их числу мы отнесли способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером как меры защиты прав публичного партнера и гарантии гражданско-правовой защиты прав частного партнера.

Сделан вывод, что гражданско-правовой статус участников ГЧП носит специальный (отраслевой) характер и представляет собой систему нормативно закреплённых социально-экономических возможностей участников ГЧП, элементы которой отражают фактическое состояние участников ГЧП в правоотношениях между собой и иными участниками гражданского оборота. Состав гражданско-правового статуса участников ГЧП включает в себя две группы элементов: регулятивные (основания возникновения и прекращения гражданско-правового статуса участников ГЧП; права и обязанности участников ГЧП) и охранительные (способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером как меры защиты прав публичного партнера; гарантии гражданско-правовой защиты прав частного партнера).

Во второй главе «Регулятивные элементы гражданско-правового статуса участников государственно-частного партнерства» рассмотрены основания возникновения и прекращения гражданско-правового статуса участников ГЧП, а также права и обязанности участников ГЧП.

Первый параграф «Основания возникновения и прекращения гражданско-правового статуса участников государственно-частного партнерства» посвящен обоснованию подхода, в соответствии с которым гражданско-правовой статус участников ГЧП возникает на основании определенной системы юридических фактов. Доказывается также, что гражданско-правовой статус участников ГЧП прекращается после истечения срока соответствующих соглашений либо досрочно.

Обосновывается, что основания возникновения гражданско-правового статуса участников ГЧП – это система юридических фактов, образующая сложный связанный юридический состав. Такому составу присущ эффект

накопления, так как для возникновения гражданско-правового статуса участников ГЧП юридические факты должны выдержать определенный порядок накопления в соответствии с нормами Закона о ГЧП. Процесс формирования гражданско-правового статуса участников ГЧП состоит из пяти стадий (этапов), каждая из которых является отдельным юридическим фактом и выполняет свои особые задачи. Все стадии (этапы) объединены единой целью, которая заключается в возникновении гражданско-правового статуса участников ГЧП. Такое правовое последствие может возникнуть только при наличии всех элементов (стадий) юридического состава и при соблюдении порядка их накопления. В процессе развития юридического состава возникают промежуточные правовые последствия, состоящие в юридической возможности наступления очередной стадии юридического состава возникновения гражданско-правового статуса участников ГЧП.

Доказано, что степень сложности и количество совершаемых действий на любой стадии возникновения гражданско-правового статуса участников ГЧП зависит от задач, которые выполняет конкретный элемент (стадия) юридического состава. Наиболее полно регламентируется первая стадия возникновения гражданско-правового статуса участников ГЧП, на которой осуществляется разработка и рассмотрение предложения о реализации проекта ГЧП. Элементы этой стадии находят свое место и на последующих этапах возникновения гражданско-правового статуса участников ГЧП. Промежуточным правовым последствием этой стадии является образование гражданско-правового статуса потенциальных участников ГЧП у лиц, претендующих на заключение соглашения о ГЧП (потенциального публичного и частного партнера).

Сделан вывод, что основанием возникновения гражданско-правового статуса участников ГЧП выступает система юридических фактов, образующая сложный связанный юридический состав с эффектом накопления (так как для возникновения юридических последствий соответствующие юридические факты должны не только одновременно

существовать, но и выдержать определенный порядок накопления) и состоящая из пяти последовательных стадий (этапов): 1) первый этап (первый подэтап – направление предложения о реализации проекта; второй подэтап – рассмотрение предложения о реализации проекта; третий подэтап – принятие решения о возможности реализации проекта); 2) второй этап (первый подэтап – оценка эффективности проекта, второй подэтап – определение сравнительного преимущества проекта); 3) третий этап (принятие решения о реализации проекта); 4) четвертый этап (проведение конкурса на право заключения соглашения о ГЧП); 5) пятый этап (заключение соглашения о ГЧП и прямого соглашения). Прекращается гражданско-правовой статус участников государственно-частного партнерства после истечения срока указанных соглашений либо досрочно.

Во втором параграфе «Права и обязанности участников государственно-частного партнерства» осуществляется распределение соответствующих прав и обязанностей участников ГЧП по различным классификационным группам, каждая из которых формируется на основе определенных положений Закона о ГЧП, условий соглашения о ГЧП и прямого соглашения.

Доказано, что по аналогии с разграничением общего и специального гражданско-правового статуса участников ГЧП различают также общие и специальные права и обязанности участников ГЧП. Общие права и обязанности принадлежат участникам ГЧП как субъектам гражданского права вообще, вне зависимости от участия таких лиц в ГЧП. Такие права и обязанности регламентируются в ГК РФ и иных нормативно-правовых актах. Специальные права и обязанности участников ГЧП – это особые права и обязанности, отражающие специфику ГЧП, дополняющие и развивающие общие права и обязанности участников ГЧП как субъектов гражданского права. Будучи нормативно закрепленными в Законе о ГЧП, именно они являются основным регулятивным элементом гражданско-правового статуса участников ГЧП.

Специальные права и обязанности участников ГЧП исторически складывались из множества элементов, характерных для договоров, поименованных в части второй ГК РФ. Вместе с тем, соглашение о ГЧП имеет и уникальное обязательство, нехарактерное для любых договорных конструкций, закрепленных в ГК РФ. Это обязанность частного партнера эксплуатировать объект соглашения в общепользовательных целях: производить товары, выполнять работы, оказывать услуги для удовлетворения потребностей граждан в течение определенного срока. Указанная обязанность представляют собой пример интеграции публично-правовых элементов в частноправовую конструкцию соглашения о ГЧП.

Установлено, что общее содержание специальных прав и обязанностей частного партнера состоит в обязанности за свой счет создать и осуществлять использование объекта соглашения о ГЧП. В свою очередь, общее содержание специальных прав и обязанностей публичного партнера заключается в предоставлении частному партнеру в собственность объекта соглашения о ГЧП для осуществления предусмотренной соглашением о ГЧП деятельности. В случае отсутствия у частного партнера собственных средств финансирующее лицо обязуется предоставить ему заемные средства на условиях возвратности, платности, срочности.

Аргументировано, что участники ГЧП обладают специальными правами и обязанностями, вытекающими из существенных (обязательных) и факультативных (дополнительных) элементов соглашения о ГЧП. Обязательные элементы соглашения о ГЧП включают основные права и обязанности частного партнера. Факультативные элементы соглашения включают дополнительные права и обязанности как частного, так и публичного партнера. Иные специальные права и обязанности участников ГЧП определяются на основании существенных и факультативных условий соглашения о ГЧП и прямого соглашения.

Сделан вывод, что специальные права и обязанности участников ГЧП – это особые права и обязанности, отражающие специфику ГЧП, дополняющие

и развивающие общие права и обязанности участников ГЧП как участников гражданского оборота. На основании отношения к объекту объекта соглашения о ГЧП предложена их классификация: 1) права и обязанности, касающиеся создания объекта соглашения (проектирование, строительство, реконструкция); 2) права и обязанности, касающиеся использования объекта соглашения (эксплуатация, техническое обслуживание); 3) права и обязанности, касающиеся возникновения и перехода права собственности на объект соглашения; 4) права и обязанности, касающиеся привлечения инвестиций в объект соглашения.

Третья глава диссертационного исследования «Охранительные элементы гражданско-правового статуса участников государственно-частного партнерства» включает в себя два параграфа, в рамках которых изучены способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером как меры защиты прав публичного партнера, а также гарантии гражданско-правовой защиты прав частного партнера.

В первом параграфе «Способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером как меры защиты прав публичного партнера» исследуются установленные Законом о ГЧП способы обеспечения исполнения обязательств частного партнера по соглашению о ГЧП.

Установлено, что основанием появления возможности прибегнуть к защите публичных интересов в ГЧП служит нарушение частным партнером взятых на себя обязательств по соглашению о ГЧП. В этом случае возникает необходимость в защите прав публичного партнера, которые являются основной его гражданско-правового статуса. Цель такой защиты состоит как в устранении препятствий в реализации прав статуса публичного партнера, так и в восстановлении его нарушенных прав и обязанностей. Однако Законом о ГЧП не предусмотрено каких-либо специальных мер защиты прав публичного партнера.

Вместе с тем Закон о ГЧП предусматривает способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером. Такие способы имеют

различную направленность: во-первых, это защита интересов публичного партнера при нарушении обязательств частным партнером; во-вторых, это стимулирование частного партнера к добросовестному исполнению своих обязанностей, а при их неисполнении – защита интересов публичного партнера. Следовательно, способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером выступают в качестве мер защиты прав публичного партнера.

Обосновано, что перечень способов обеспечения исполнения обязательств частным партнером по соглашению о ГЧП является закрытым. Закон о ГЧП выделяет только три способа обеспечения исполнения обязательств по соглашению о ГЧП: 1) предоставление банком или иной кредитной организацией независимой гарантии (банковской гарантии); 2) передача публичному партнеру в залог прав частного партнера по договору банковского счета; 3) страхование риска ответственности частного партнера за нарушение обязательств по соглашению. Однако по смыслу Закона о ГЧП и сложившейся правоприменительной практики допускается применение в соглашении о ГЧП договорной неустойки.

Выделен также дискуссионный вопрос о том, каким образом обеспечиваются обязательства частного партнера перед третьими лицами, прежде всего перед финансирующим лицом. Ответ на него пока в законодательстве не дан, за исключением случая передачи в залог объекта соглашения и (или) своих прав по соглашению о ГЧП финансирующему лицу по прямому соглашению. Доказано, что Закон о ГЧП не регламентирует и обеспечение исполнения обязательств публичного партнера перед частным партнером. В этом качестве выступают государственные гарантии защиты прав частного партнера по соглашению о ГЧП.

Сделан вывод, что способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером – это меры, предназначенные для защиты прав публичного партнера от ненадлежащего исполнения обязанностей частным партнером, стимулирующие частного партнера к их добросовестному

исполнению и гарантирующие охрану интересов публичного партнера в случае их нарушения. Содержание предусмотренных Законом о ГЧП способов обеспечения исполнения обязательств (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) следует расширить и предусмотреть установление: 1) запрета на свободное распоряжение частным партнером денежными средствами на залоговом счете; 2) требования о безотзывности банковской гарантии; 3) квалификационных требований к страховщикам, правомочным заключать договор страхования риска ответственности частного партнера. По смыслу Закона о ГЧП допускается применение в соглашении о ГЧП договорной неустойки всех разновидностей (зачетной, штрафной, альтернативной, исключительной).

Второй параграф «Гарантии гражданско-правовой защиты прав частного партнера» посвящен выявлению системы гарантий прав частного партнера, разрозненно закрепленных в различных нормативно-правовых актах действующего законодательства.

Установлено, что права и обязанности частного партнера являются объектом правовых гарантий. Гарантируются не правовые нормы, а права и обязанности частного партнера, поскольку именно они конкретизированы по принадлежности к такому субъекту права и являются центральным элементом его гражданско-правового статуса.

Последовательно аргументировано, что гарантии прав частного партнера имеют определенную специфику. Во-первых, российский законодатель сформировал конструкцию соглашения о ГЧП по модели гражданско-правового договора, в результате чего частный партнер имеет право пользоваться всеми гарантиями, установленными гражданским законодательством. Во-вторых, так как частный партнер признается в Законе инвестором, на него распространяются все гарантии, предусмотренные

законодательством об инвестиционной деятельности. В-третьих, Закон о ГЧП не исключает применения в отношении частного партнера публичных (государственных и муниципальных) гарантий, устанавливаемых в соответствии с бюджетным законодательством. В-четвертых, сам Закон о ГЧП содержит в себе гарантии, специально предназначенные для защиты прав и законных интересов частного партнера.

Установлено, что гарантии гражданско-правовой защиты прав частного партнера (закрепленные в нормах права специальные условия и средства, которые обеспечивают беспрепятственную реализацию, охрану и восстановление прав, а также надлежащее исполнение обязанностей частного партнера для защиты его гражданско-правового статуса) представляют собой взаимосвязанную систему, состоящую из четырех групп: 1) общие гражданско-правовые гарантии, установленные гражданским законодательством и вытекающие из природы соглашения о ГЧП как гражданско-правового договора; 2) инвестиционные гарантии, установленные в соответствии с инвестиционным законодательством и распространяемые на частного партнера как на инвестора; 3) публичные (бюджетные) гарантии, установленные в соответствии с бюджетным законодательством; 4) специальные гарантии, предусмотренные Законом о ГЧП и предназначенные исключительно для защиты гражданско-правового статуса частного партнера.

Сделан вывод, что специальные гарантии гражданско-правовой защиты прав частного партнера способны защитить правовой статус частного партнера при условии: 1) распространения на частного партнера принципов правовой защиты, установленных для иностранных инвесторов; 2) определения порядка и сроков принятия публичным партнером мер, обеспечивающих окупаемость инвестиций в случае изменений законодательства, ухудшающих положение частного партнера; 3) закрепления конкретных действий публичного партнера по получению обязательных разрешений или согласований государственных

(муниципальных) органов при исполнении соглашения о ГЧП; 4) установления срока, в течение которого должны быть изменены условия соглашения по требованию частного партнера в случае пересмотра публичным партнером регулируемых цен (тарифов) по сравнению с соглашением о ГЧП.

Исходя из предложенного определения участников ГЧП, следует распространять действие всех гарантий гражданско-правовой защиты на финансирующее лицо в случаях, когда такое лицо является инвестором и обеспечивает финансирование проекта ГЧП при отсутствии денежных средств у частного партнера.

В заключении подводятся итоги исследования, обобщаются теоретические выводы и практические рекомендации.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные работы:

Публикации в рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Казаков А. О. Государственно-частное партнерство и инвестиционная деятельность: теоретико-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. 2014. № 9 (76). С. 132–139 (0,93 п.л.).

2. Казаков А. О. Понятие и элементы гражданско-правового статуса участников государственно-частного партнерства // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. Вып. 3 (29). С. 55–61 (0,81 п.л.).

3. Казаков А. О. Состав участников государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства // Пробелы в Российском законодательстве. 2015. № 5. С. 92–96 (0,58 п.л.).

4. Казаков А. О. Гарантии защиты прав частного партнера в государственно-частном партнерстве // Хозяйство и право. 2016. № 1. С. 100–109 (0,79 п.л.).

Публикации в иных научных изданиях:

5. Казаков А. О. Некоторые проблемы правового регулирования государственно-частного партнерства в РФ // Актуальные проблемы предпринимательского права и арбитражного процесса: материалы ежегодной науч.-практ. конф. молодых ученых (г. Пермь, Перм. гос. нац. исслед. ун-т, 8 мая 2014 года) / отв. ред. Д. Н. Латыпов; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. Пермь, 2014. С. 83–87 (0,23 п.л.).

6. Казаков А. О. Государственно-частное партнерство как вид инвестиционной деятельности // Актуальные проблемы современного права и политики (к 90-летию со дня рождения Ю.И. Малышева (1924–2009)): сб. науч. тр. по материалам Всеросс. студ. науч. конф. / отв. ред. Д. В. Ирошников; Рязан. гос. ун-т им. С.А. Есенина. Рязань, 2014. Вып. 15. С. 105–108 (0,23 п.л.).

7. Казаков А. О. Инвестиционная деятельность: вопросы правового определения // Пятый пермский международный конгресс ученых-юристов: материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Пермь, Перм. гос. нац. исслед. ун-т, 24–25 октября 2014 г.) / отв. ред. О. А. Кузнецова; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. Пермь, 2014. С. 168–169 (0,23 п.л.).

8. Казаков А. О. К вопросу о понятии государственно-частного партнерства в законодательстве Российской Федерации // Проблемы и перспективы юриспруденции в современных условиях: сб. науч. тр. по итогам междунар. науч.-практ. конф. Казань, 2014. С. 26–28 (0,2 п.л.).

9. Казаков А. О. Государственно-частное партнерство и инвестиционная деятельность // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по материалам XXXIX-XL междунар. науч.-практ. конф. №7–8(39). Новосибирск: Изд. «СибАК», 2014. С. 45–51 (0,25 п.л.).

10. Казаков А. О. Понятие инвестора в российском праве // Аспекты права (ежемесячный науч. журн.). 2014. №4. С. 60–62 (0,35 п.л.).

11. Казаков А. О. К вопросу о понятии инвестиционной деятельности в российском законодательстве // Правовая система и вызовы современности: материалы XI Междунар. науч. конф. студ., аспирантов и молодых ученых

(Уфа, 3–5 декабря 2014 г.): в 2ч. Уфа: РИЦ БашГУ, 2014. Ч. I. С. 252–255 (0,23 п.л.).

12. Казаков А. О. К вопросу о гражданско-правовом статусе участников государственно-частного партнерства // Норма. Закон. Законодательство. Право: материалы XVII Всеросс. науч.-практ. конф. молодых ученых (23–24 апреля 2015 г.) / науч. ред. О. А. Кузнецова; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. Пермь, 2015. С. 142–143 (0,2 п.л.).

13. Казаков А. О. Понятие государственно-частного партнерства в законодательстве субъектов Российской Федерации // Дружественное детям правосудие в современных условиях судебной системы Российской Федерации: материалы межрегион. науч.-практ. конф., посвящённой 150-летию судебной системы России и 100-летию Пермского университета (26–27 сентября 2014 г., г. Пермь). Пермь, 2014. С. 86–90 (0,29 п.л.).

14. Казаков А. О. К вопросу о порядке возникновения и прекращения гражданско-правового статуса участников государственно-частного партнерства // Актуальные проблемы корпоративного права и арбитражного процесса: материалы ежегодной науч.-практ. конф. молодых ученых (г. Пермь, Перм.гос. нац. исслед. ун-т, 8 мая 2015 года) / отв. ред. Д. Н. Латыпов, В. Г. Голубцов; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. Пермь, 2015. С.54–56 (0,2 п.л.).

15. Казаков А. О. Понятие «партнер» в законодательстве Российской Федерации о государственно-частном партнерстве // Шестой пермский международный конгресс ученых-юристов: материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Пермь, ПГНИУ, 16 – 17 октября 2015 г.) / отв. ред. О. А. Кузнецова; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. Пермь, 2015. С.181–182 (0,23 п.л.).

16. Казаков А. О. Некоторые подходы к определению государственно-частного партнерства // Актуальные проблемы развития российской правовой науки: материалы Всеросс. науч.-практ. конф., посвященной 150-летию Судебной и Земской реформ 1864 года (Архангельск, 30–31 октября 2014 г.) / ред.-сост. С. В. Бурмагин; Сев.

(Арктич.) федер. ун-т им. М.В. Ломоносова. Архангельск: Тип. «А4», 2015. С. 114–119 (0,35 п.л.).

17. Казаков А. О. О порядке проведения конкурса на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве // Фестиваль права: сб. тр. Всеросс. молодежного форума (г. Ставрополь, 17–18 декабря 2015 г.) / под ред. М. С. Трофимова: в 2 ч. Ставрополь: издательство СКФУ, 2015. Ч. 1. С.130–131 (0,23 п.л.).

18. Казаков А. О. Конституционно-правовые и общие принципы государственно-частного партнерства в контексте гражданско-правового статуса участников ГЧП // Государство и право: история и современность: материалы III Регион. науч.-практ. конф. молодых ученых (г. Пермь, 11 декабря 2015 г.) / науч. ред. Т. Е. Логинова; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. Пермь, 2015. С. 45–47 (0,2 п.л.).

19. Казаков А. О. Право публичного партнера на одностороннее расторжение соглашения о государственно-частном партнерстве // Научные юридические школы: история и современность: сб. тез. докл. (по материалам VII Междунар. науч. конф. студентов, магистрантов и аспирантов, Саратов, 29 февраля 2016 г.) / под ред. Е. В. Вавилина; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2016. С. 83–84 (0,2 п.л.).

20. Казаков А. О. Способы обеспечения исполнения обязательств по соглашению о государственно-частном партнерстве // Грядущим поколениям завещаем: творить добро в защиту права: материалы II Всеросс. науч.-практ. конф. студ., аспирантов и молодых ученых (г. Оренбург, Оренбург. гос. ун-т, 16–18 марта 2016 г.) / отв. ред. Е. В. Ерохина. ООО ИПК «Университет», 2016. С. 289–292 (0,47 п.л.).

21. Казаков А. О. К вопросу о гарантиях прав и законных интересов частного партнера // Норма. Закон. Законодательство. Право: материалы XVIII Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых (31 марта – 01 апреля

2016 г.) / науч. ред. О. А. Кузнецова; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. Пермь, 2016. С. 256–259 (0,23 п.л.).

Общий объем научных работ диссертанта составляет более 7 п.л.