

Правовое понимание партнерства предпринимателей и органов публичной власти в России

Сушильников Илья Сергеевич, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Российская Федерация)
аспирант; e-mail: sushilnikovis@gmail.com, isushilnikov@hse.ru.

Аннотация

Актуальность исследования обусловлена неразрешенностью вопроса о сущности партнерства предпринимателей и органов власти, что на практике порождает судебные споры. В статье дан анализ использования термина «партнерство предпринимателей и органов власти» в законодательстве. Автором приведены теоретические разработки в области исследования понятия «партнерство» в философской, экономической и юридической науке. Предпринята попытка идентификации термина «партнерство предпринимателей и органов власти» в российском законодательстве через призму федерального и регионального законодательства, а также с помощью подзаконных нормативно-правовых актов. Рассмотрено законодательство отдельных субъектов, действовавшее до вступления в силу законодательства о государственно-частном партнерстве, как учитывающее многообразие форм осуществления такого партнерства. Автор, апеллируя к судебной практике, делает вывод о практической значимости идентификации термина «партнерство предпринимателей и органов власти». Приведено авторское определение термина «партнерство предпринимателей и органов власти».

Ключевые слова: понятие партнерства; ГЧП; открытая текстура текста; взаимодействие предпринимателей и органов власти.

Legal Understanding of Partnership between Entrepreneurs and Public Authorities in Russia

Ilya S. Sushilnikov, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)
postgraduate student; e-mail: sushilnikovis@gmail.com, isushilnikov@hse.ru.

Abstract

The relevance of the study is due to the unresolved issue of the nature of the partnership between entrepreneurs and authorities, which in practice generates litigations. The article analyzes the use of the term "partnership of entrepreneurs and authorities" in legislation based on methodological prerequisites. The author presents theoretical developments in the field of research of the concept of "partnership" in philosophical, economic and legal science. The author attempts to identify the term "partnership of entrepreneurs and authorities". The local legislation prior to enforcement of law on PPP is considered as taking into account the variety of forms of such partnerships. The author underline the practical significance of the term "partnership of entrepreneurs and authorities". The author gives the definition of the term "partnership of entrepreneurs and authorities".

Keywords: partnership; PPP; open texture; interaction of entrepreneurs and authorities.

Понимание партнерства в различных сферах знаний

Термин «партнерство» имеет междисциплинарный характер. Он используется не только в правовых науках, но и в философских, исторических, политических, экономических и иных сферах знаний³³.

В историческом контексте использование термина «партнерство» как содержательной категории для описания отношений распределения рисков можно увидеть в XX в. Слово partner происходит из французского языка XVIII в. от форм слов *partcipier*, *partseper*: в то время это означало единоличное владение совместного использования

³³ См., например: *Щетинина О. В.* Философия активного поворота в социальной политике: приоритеты технологий социального партнерства // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России, 2021. № 1 (53). С. 294–296; *Mostepanuk A.* The Development of the Public-Private Partnership Concept in Economics Theory. *Advances in Applied Sociology*, 2016. No. 6. P. 375–388; *Сухарь А. А.* Политическое партнерство в современной России // Философия права, 2007. № 1. С. 63–65.

и производно от латинского *partitio-partitionis*, означающего разделение, отделение или деление³⁴. В этом смысле преобладает негативный семантический ряд. В то же время глагол *partager* может иметь нейтральный перевод и означает разделять с кем-то что-то, например разделить ответственность. Если в партнерстве есть позитивная коннотация, то это обусловлено не только учетом наличия общих черт, но и учетом существующих различий, что позволяет говорить о том, что партнерские отношения парадоксальны, интерактивны и развиваются именно потому, что организованы вокруг природы субъектного состава, в котором присутствует два равновеликих, но разных субъекта.

В философии термин «партнерство» рассматривается под разным углом. А. М. Гурвич различает «партнерства» по трем параметрам. Партнерство находит свою определяющую основу в наших практических и материальных отношениях с окружающим миром. А. М. Гурвич указывает, что «партнерство» может различаться в зависимости от соотношения ролей и целей партнеров: где роли партнеров и цели могут быть как различны, так и одинаковы³⁵. Философ утверждает, что мы воспринимаем «партнерство» как процесс с вовлечением других людей в различные практики, направленные на выживание, процветание и удовольствие. Примечательно, что А. М. Гурвич подтверждает значимую роль права при осуществлении партнерства³⁶. Действительно, суть правил игры и суть гражданско-правовых норм одна и та же — гарантировать, что каждый партнер (контрагент) должным образом выполняет свои роли или функции. Сильвия Мятта со ссылкой на Сейла Бенхабиба называет следующие признаки партнерства: партнеры равны по своей человечности, но неравны с точки зрения условий их жизни, партнерство не может и не должно уstrarнять возможное неравенство и асимметрию между партнерами³⁷.

Важны отличия понятия «партнерства» от смежных понятий. Так, от «членства» «партнерство» отличается прежде всего тем, что субъекты «членства» идентифицируют себя как принадлежащие (добровольно или недобровольно) к определенной социальной общности, основанной на общей культуре и традициях. Согласно Дж. Драммонду в отличие от членства партнерство может быть только добровольным³⁸. Нужно также различать понятия «партнерство» и «взаимодействие». С. Прокофьев утверждает, что последнее по своему значению шире, включает в себя понятие «партнерство»³⁹ и представляет собой любое действие субъектов, направленных друг на друга. Наконец, необходимо установить различие между понятиями «сотрудничество» и «партнерство». «Сотрудничество» является совокупностью действий, организованных в рамках совместной программы, разработанной на основе общих целей⁴⁰, в то время как «партнерство» — это совокупность действий, направленных на удовлетворение различных целей субъектов такого партнерства.

Таким образом, партнерство как философская категория представляет собой добровольное объединение людей, основанное на дифференциации ролей, и направленное на поддержание жизнедеятельности, развитие или удовлетворение иных потребностей. Можно сказать, что в философских науках под партнерством понимается процесс вовлечения людей в различные практики с распределением ролей, направленные на выживание и процветание.

Политическое партнерство, по мнению А. А. Сухарь, это «особый вид взаимоотношений, направленный на выработку общей конструктивной позиции, совместных политических действий, долгосрочных программ, выражающих интересы субъектов». При этом политическое партнерство может осуществляться на международном уровне, что закрепляется в актах международных организаций. Термин «партнерство» был определен в 2002 г. комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития как понятие, «подразумевающее общие цели, общую ответственность за результаты, четкую подотчетность и взаимные обязательства»⁴¹.

Согласно С. Осборну термин «партнерство» используется в социальных науках в смысле, обозначающем структурную конфигурацию, характеризующуюся сосуществованием различных социальных субъектов посредством совместного добровольного взаимодействия, определенными целями, формализованностью отношений, в среднесрочной или долгосрочной перспективе с распределением ресурсов, навыков и рисков и с целью реализации общего проекта, неосуществимого для каждого лица в отдельности⁴². Л. Боккаци утверждает, что такие общие проекты направлены на достижение общественной пользы и выгодны для каждого из задействованных

³⁴ *Mérini C.* Le partenariat: Instrument Juridique et/ou Politique, le Cas de l'OSCE. *Revue Québécoise de droit international*, 1995. Vol. 9. P. 21–34.

³⁵ *Dermot M.* Husserl and Gurwitsch on Horizontal Intentionality. The Gurwitsch Memorial Lecture 2018. *Journal of Phenomenological Psychology*, 2019. P. 40.

³⁶ *Gurwitsch A.* Human Encounters in the Social World. Pittsburgh. Duquesne University Press, 1979. P. 117–118.

³⁷ *Määttä S., Lützen K., Öresland S.* Contract Theories and Partnership in Health Care. A Philosophical Inquiry to the Philosophy of John Rawls and Seyla Benhabib. *Nursing Philosophy*, 2017. P. 18 (3).

³⁸ *Drummond J. J.* Forms of Social Unity: Partnership, Membership, and Citizenship. *Husserl Studies* 18. 2002. P. 141–156.

³⁹ *Прокофьев С.* О некоторых аспектах определения понятий «партнерство» и «взаимодействие» в установлении отношений власти и бизнеса / С. Прокофьев, Ю. Рагулина, Т. Братарчук // Проблемы теории и практики управления, 2019. № 1. С. 8–14.

⁴⁰ *Castañer X., Oliveira N.* Collaboration, Coordination, and Cooperation Between Organizations: Establishing the Distinctive Meanings of These Terms Through a Systematic Literature Review // *Journal of Management*, 2020. 46 (6). P. 965–1001.

⁴¹ Organisation de Coopération et de Développement Economiques. Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide. 2nd ed. DCD/DAC/EV (2022) 2. 2022. P. 21.

⁴² *Osborne S., Murray V.* Understanding the Process of Public-private Partnerships. In S. Osborne, *Public-Private Partnerships*. London and New York, Routledge (ed.), 2000. P. 70–83.

социальных субъектов⁴³. Следовательно, партнерство в социальной сфере обладает признаками добровольности, взаимовыгодной направленности на долгосрочную перспективу для достижения общего благополучия.

Необходимо отметить, что теория партнерских отношений бизнеса и власти как многоаспектная система комплексных экономических и социальных институтов является объектом изучения экономической науки. К. Дитлахке определяет партнерство как «инициативы, которые государственный сектор реализует совместно с частным сектором, ориентированным на получение прибыли, позволяющим добиться большей эффективности вовлеченных сторон»⁴⁴. Каждый из партнеров вносит свой вклад в виде ресурсов (финансовых, человеческих, технических или нематериальных, таких как информационная и политическая поддержка) и участвует в процессе принятия решений. Ф. Лонг и М. Б. Арнольд определяют партнерство как «добровольное сотрудничество между двумя или более организациями, наделенными общим планом действий и направленными на достижение реалистичной и потенциально измеримой цели»⁴⁵.

Понятие «партнерство» в правовой науке следует рассматривать применительно к правоотношениям, складывающимся на основании нормативных правовых актов, регулирующих отдельные виды партнерств. Понятие «партнерство» используется в гражданском праве, трудовом праве, в законодательстве о государственно-частном партнерстве, в законодательстве субъектов Российской Федерации, в правовых актах о реформировании и развитии государства и общества.

Несмотря на теоретический характер определения «партнерства», правильное понимание сущности сложившихся между предпринимателями и органами власти правоотношений может на практике влиять на итоговые судебные решения по спорам сторон.

Так, например, арбитражные суды Уральского округа по делу № А76-35964/2018 рассмотрели вопрос о фактически сложившихся правоотношениях между администрацией Миасского городского округа Челябинской области и ООО «Инвестстрой-Плюс», исходя из договора о совместной деятельности в целях реконструкции и достройки объекта от 21.12.2006 и договора аренды земельного участка в долгосрочную аренду в целях реконструкции и достройки спального корпуса в зоне размещения туристических баз.

При этом общество настаивало на том, что сложившиеся правоотношения обладают всеми существенными условиями соглашения о муниципально-частном партнерстве. Арбитражные суды и Верховный Суд Российской Федерации поддержали доводы администрации Миасского городского округа о фактическом наличии отношений аренды земельного участка между ООО «Инвестстрой-Плюс» и исполнительным органом муниципального образования и отказали ООО «Инвестстрой-Плюс» в удовлетворении заявленных требований о продлении аренды земельного участка.

Представляется, что суды формально подошли к рассматриваемому вопросу, не вникая в суть отношений, сложившихся между органом публичной власти и предпринимателем. Правоотношения между ООО «Инвестстрой-Плюс» и администрацией возникли до принятия законодательства о государственно-частном партнерстве как на федеральном уровне (2015 г.), так и на региональном, так как закон Челябинской области № 475-ЗО «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерств» был принят в 2009 г. При квалификации фактически сложившихся правоотношений в силу ст. 422 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) к правоотношениям применяются иные нормы, действовавшие в момент заключения договора о муниципально-частном партнерстве, а его существенные условия, установленные в законодательстве о государственно-частном партнерстве, не распространяются на соглашения, подписанные до вступления в силу закона о государственно-частном партнерстве.

Данный вывод находит свое отражение и в обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ от 25.11.2020, а именно: к договору применяются нормы, действовавшие в момент его заключения. Следовательно, для квалификации договора как соглашения о партнерстве органа публичной власти и предпринимателя необходимо использовать нормы, действовавшие в момент его заключения. Вопрос о фактически сложившихся партнерских отношениях не до конца учтен в ходе судебной интерпретации существа спора.

Таким образом, термин «партнерство» используется в законодательстве о государственно-частном партнерстве, трудовом законодательстве, в правовых актах о направлениях реформирования и развития государства и др. Обобщая и объединяя эти различные определения, можно выделить основные критерии, характеризующие партнерство как правовую категорию: добровольный характер; взаимозависимость между партнерами; совместные инициативы представителей разных слоев общества; вклад ресурсов от каждого партнера; участие каждого партнера в процессе принятия решений; готовность достичь реалистичной и потенциально измеримой цели. Кроме того, партнерские отношения обладают следующими качествами: приносят пользу всем участникам партнерства; решают глобальные проблемы общества.

⁴³ Boccacin L. Progettare e realizzare partnership sociali nei servizi alla famiglia: un'analisi comparata dei tre studi di caso. In G. Rossi e L. Boccacin (a cura di), *Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e Terzo Settore*, Milano, FrancoAngeli. 2007. P. 152–173.

⁴⁴ Dittlake K. J. Multidisciplinary Community Development: A Substantive Theory for Community Partnerships processes. *African Journal of Governance and Development*, 2022. 11 (1.1). P. 164–189.

⁴⁵ Long F. J., Arnold M. B. *The Power of Environmental Partnerships*. Fort Worth: The Dryden Press, 1995. P. 6.

Установление партнерства в отношениях предпринимателей и органов публичной власти в отраслевом законодательстве

Термин «партнерство» в правовом регулировании используется в гражданском законодательстве применительно к хозяйственным партнерствам и некоммерческим партнерствам (ст. 50 ГК РФ). Согласно ст. 2 Федерального закона от 03.12.2011 № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах» таким партнерством является коммерческая организация, в управлении деятельностью которой в соответствии с законом задействованы участники партнерства, а также иные лица в пределах и в объеме, которые предусмотрены соглашением об управлении партнерством.

Партнерство в гражданском законодательстве может рассматриваться в формате коммерческого или некоммерческого юридического лица, основанного на договоре об управлении партнерством, и носит скорее организационно-правовой характер. Иная интерпретация кажется менее актуальной для содержательной характеристики партнерства: дифференциация ролей и реальное разделение рисков между членами партнерства, направленные на решение публичных задач или социальных проблем. Следовательно, термин «партнерство» согласно ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации не может характеризовать отношения между предпринимателями и органами власти.

Термин «партнерство» используется применительно к понятию государственно-частного партнерства, закрепленному в Федеральном законе 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 государственно-частном партнерстве). В целях идентификации семантического значения термина «партнерство» представляется целесообразным привести здесь определение государственно-частного партнерства, которым является, согласно ст. 3 Закона о государственно-частном партнерстве, «сотрудничество публичного партнера и частного партнера, юридически оформленное соглашением на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества».

В этом определении государственно-частного партнерства отражены основные упомянутые признаки партнерства: добровольность, дифференциация ролей, направленность на определенные цели (с философской точки зрения), разделение рисков и объединение ресурсов (с экономической точки зрения), равноправие и заключение в договорной форме (с политико-правовой точки зрения). Критерий равноправия и добровольности в данном определении выражен не ярко, но следует из гражданско-правовой природы соглашения о государственно-частном партнерстве и, следовательно, прав публичного партнера и частного партнера вступать в правоотношения добровольно. Направленность на цели выражается в привлечении в экономику страны частных инвестиций, в то время как для частного партнера цель законодательно не определена, что гарантирует частному партнеру маневр в совершении действий в рамках государственно-частного партнерства. Разделение рисков, следовательно и ответственности, и объединение ресурсов прямо упомянуты в анализируемом определении.

Для целей данного исследования термины «государственно-частное партнерство» и «партнерство предпринимателей и органов власти» (или «партнерство в отношениях предпринимателей и органов власти») не тождественны. Второе понимается как партнерство в широком смысле, включающее в себя не только контрактные формы взаимодействия органов власти и предпринимателей, но и иные формы взаимодействия бизнеса и власти, удовлетворяющие критериям партнерских отношений субъектов. Государственно-частное партнерство можно понимать как партнерство в узком смысле, а именно как договор, закрепляющий права и обязанности публичного и частного партнера, так и партнерство в широком смысле. Следовательно, термин «государственно-частное партнерство» можно рассматривать как договорно-правовую конструкцию с закрепленными в Законе о государственно-частном партнерстве существенными условиями (государственно-частное партнерство в узком смысле) и как характеристику правоотношений публичного и частного партнера, обладающую признаками, поименованными в легальной дефиниции ст. 3 Закона о государственно-частном партнерстве (в широком смысле).

Свое определение государственно-частного партнерства предложила Н. А. Игнатюк: «Сотрудничество органов публичной власти с субъектами негосударственного управления, осуществляемое на основе объединения ресурсов, направленное на реализацию государственной политики, удовлетворения общественных потребностей, создания общественно значимых объектов или защиты прав граждан»⁴⁶. Именно широкий подход позволяет исследовать феномен партнерства в контексте государственно-частного партнерства во всем многообразии форм взаимодействия органов власти и бизнеса.

Термин «партнерство» в трудовом законодательстве используется применительно к понятию социального партнерства. Так, согласно ст. 23 Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ) социальное партнерство представляет собой систему взаимоотношений между работниками, работодателями, органами государственной

⁴⁶ Игнатюк Н. А. Государственно-частное партнерство в России // Право и экономика, 2006. № 8. С. 4.

власти, органами местного самоуправления, направленную на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений. Стоит отметить, что термин «социальное партнерство» был введен в текст Конституции Российской Федерации. Так, ст. 75.1 Конституции России обеспечивает сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическую, политическую и социальную солидарность.

В иных отраслях законодательства термин «партнерство» также используется для характеристики определенных общественных отношений. Однако с некоторыми отличиями от содержательного наполнения рассматриваемого термина в гражданском, трудовом законодательстве или о государственно-частном партнерстве. Согласно закону РФ от 07.07.1993 № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» торгово-промышленные палаты выполняют задачи в том числе «по принятию мер, в рамках предоставленных им прав, к недопущению и пресечению недобросовестной конкуренции и неделового партнерства». Можно было бы интерпретировать использование термина «партнерство» в данном случае в ином смысле, как направленное на частных лиц в целях недопущения недобросовестной конкуренции. Между тем торгово-промышленные палаты организуют взаимодействие между субъектами предпринимательской деятельности, их взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также с социальными партнерами (п. 2 ст. 3 закона РФ от 07.07.1993 № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»). Следовательно, в данном случае термин «партнерство» следует рассматривать в широком смысле.

Проекты государственной корпорации «ВЭБ.РФ», согласно ст. 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», основаны на принципах партнерства, совместного участия в распределении прибыли и убытков. Так как «ВЭБ.РФ», являясь государственной корпорацией, осуществляет функции агента Правительства Российской Федерации⁴⁷, то можно в полной мере утверждать, что принципы партнерства здесь используются в широком смысле, в том числе как принципы партнерства предпринимателей и государственной корпорации «ВЭБ.РФ».

Установление партнерства в правовых актах о реформировании и развитии государства

На подзаконном уровне использование термина «партнерство» осуществляется постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации. Значительное количество актов Правительства Российской Федерации посвящено государственно-частному партнерству, например постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 1490, от 19.12.2015 № 1388, от 04.12.2015 № 1322 и т. д. Согласно гл. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 03.10.2013 № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» задачи данной программы позволят обеспечить сотрудничество и партнерство с участием всех заинтересованных сторон в государственном, муниципальном и частном секторах с привлечением гражданского общества.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее — Концепция), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р, установлены формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации предполагает сочетание конкуренции на рынке труда с партнерскими отношениями работников, работодателей и государства, развитие частно-государственного партнерства, развитие новых форм социального партнерства, механизмов взаимодействия государства, бизнеса и структур гражданского общества. Использование термина «частно-государственное партнерство» не стоит рассматривать как синоним государственно-частного партнерства. Последнее в том значении, в котором оно употребляется в Законе о государственно-частном партнерстве, является семантически более узким понятием.

Использование Правительством Российской Федерации понятия «партнерство» применительно к взаимодействию государственных органов и предпринимателей показывает некоторые особенности данного определения. Так, например, большое разнообразие форм такого партнерства усматривается из Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., в которой названы в том числе институты экспертной деятельности и саморегулирования. Направленность партнерства на долгосрочное сотрудничество с широким кругом предпринимателей можно увидеть в Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г. А социальный характер партнерства, то есть его направленность на удовлетворение общественных нужд, просматривается в концепциях федеральных целевых программ по развитию разных форм промышленности, в том числе по развитию фармацевтической и медицинской промышленности.

⁴⁷ О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (ст. 18) : федер. закон от 08.12.2020 № 385 // Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (ч. I), ст. 8030 (закон, прил. 1–10, прил. 12).

На уровне подзаконных нормативно-правовых актов важную роль играют указы Президента Российской Федерации. Так, для развития сети Интернет и информационной инфраструктуры государства Президент Российской Федерации настаивал на необходимости создания новых механизмов партнерства для построения системы доверия в сети Интернет в целях личной безопасности пользователей (пп. «д» п. 34 указа Президента РФ от 09.05.2017 № 203). Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 603 предполагал в 2012 г. создание новых производств продукции военного назначения через механизм государственно-частного партнерства.

Президент Российской Федерации в своих посланиях Федеральному собранию Российской Федерации не раз использовал термин «партнерство» в контексте взаимоотношений государства и бизнеса. Так, в послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 17.02.1998 утверждается, что, «только создав отношения здорового партнерства между обществом, властью и бизнесом, можно рассчитывать на массивные инвестиции в выздоравливающую экономику России»⁴⁸. Президент Российской Федерации в послании Федеральному собранию от 06.03.1997 отмечает развитие социального партнерства как способа находить компромиссные решения, учитывающие интересы как предпринимателей, так и трудящихся⁴⁹. Президент Российской Федерации в послании Федеральному собранию от 04.12.2014 говорил следующее: «Отношения бизнеса и государства должны строиться на философии общего дела, на партнерстве и равноправном диалоге».

Из использованного Президентом Российской Федерации в своих посланиях контекстуального наполнения термина «партнерство» можно заключить, что партнерство применительно к отношениям органов власти и бизнеса — это принцип взаимодействия, основанный на равноправии, который позволяет улучшать экономическое состояние государства и находить компромисс при принятии общественно значимых решений.

Понятие «партнерство» в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации

Впервые термин «государственно-частное партнерство» появился в законодательстве Санкт-Петербурга и означал «взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с юридическим или физическим лицом в реализации социально значимых проектов и иных проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных»⁵⁰.

В Москве нормативное определение государственно-частного партнерства было дано в постановлении Правительства от 02.09.2008 № 781-ПП «О городской целевой комплексной программе создания инновационной системы в городе Москве на 2008–2010 гг.» (отменено в 2014 г.): была дана дефиниция государственно-частного партнерства, которое представляет собой «альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг». Если проанализировать рассматриваемое определение на предмет его соответствия Закону о государственно-частном партнерстве, то можно утверждать, что данное определение государственно-частного партнерства в широком смысле наиболее соответствует термину «партнерство предпринимателей и органов власти», так как отсутствует привязка к обязательному соблюдению письменной формы партнерства или иные ограничения осуществления такого партнерства.

В субъектах Российской Федерации партнерство может воплощаться через формы консультативно-совещательных органов. Такие формы подразумевают отсутствие материального характера взаимоотношений. В законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации под информационно-консультационной поддержкой понимается оказание информационного, методического, организационного содействия, а также содействие в получении целевого финансирования или в проведении выставок, форумов и иных мероприятий и участии в них (например, Республика Татарстан: ст. 7 закона РТ от 01.08.2011 № 50-ЗРТ).

В законе Челябинской области № 475-ЗО «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве» от 24.09.2009 (утратил силу 02.02.2016) государственно-частное партнерство определялось как «сотрудничество в реализации социально значимых для Челябинской области проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений о государственно-частном партнерстве». Более того, объектом соглашения о государственно-частном партнерстве по такому соглашению могло быть имущество, создаваемое, реконструируемое или эксплуатируемое. Так, представляется, что ранее упомянутый договор между ООО «Инвестстрой-Плюс» и администрацией Миасского городского округа соответствует определению государственно-частного партнерства в Челябинской области. К сожалению, в рамках рассмотрения дела № А76-35964/2018 арбитражные суды не применили названный закон. Однако его применение могло оказать существенное влияние

⁴⁸ Послание Президента РФ Федеральному собранию от 17.02.1998 // Российская газета, № 36, 24.02.1998.

⁴⁹ Послание Президента РФ Федеральному собранию от 24.02.1994 // Российская газета, № 38, 25.02.1994.

⁵⁰ Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах : закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 (ред. от 26.11.2015) (принят ЗС СПб 20.12.2006) // Санкт-Петербургские ведомости, 28.12.2006, № 244.

на понимание сущности партнерских отношений между представителями бизнеса и власти в Челябинской области, а также повлиять на существо итогового решения по делу.

Выводы

Таким образом, правовое понимание сущности партнерства между предпринимателями и органами власти, как и правильное определение термина «партнерство», остается важным условием для разрешения правовых споров между предпринимателями и органами власти.

В философских науках под партнерством понимается процесс вовлечения людей в различные практики с распределением ролей, направленные на выживание и процветание, в социальной сфере партнерство обладает признаками добровольности, взаимовыгодной направленности на долгосрочную перспективу для достижения общего благополучия, а в экономических науках отмечают признаки разделения рисков и объединения ресурсов. Правовые формы реализации партнерства в отношениях предпринимателей и органов публичной власти различны. Партнерство устанавливается в законодательстве разных отраслей права. Установление закрытого перечня форм партнерства бизнеса и власти может оказаться губительным для представителей предпринимательства, так как лишит партнерство гибкости в осуществлении частных и публичных интересов.

Под партнерством предпринимателей и органов власти в широком смысле с точки зрения права понимается способ взаимодействия между предпринимателями и органами власти, основанный на равноправии и многообразии форм, направленный на улучшение экономического состояния государства, на долгосрочное сотрудничество с широким кругом предпринимателей, на удовлетворение общественных нужд и нахождение компромисса при принятии общественно значимых решений. Под партнерством предпринимателей и органов власти в узком смысле следует понимать договорно-правовую конструкцию, направленную на закрепление прав и обязанностей партнеров при осуществлении такого партнерства.

Литература

1. *Игнатюк Н. А.* Государственно-частное партнерство в России // *Право и экономика*, 2006. № 8. С. 3–8.
2. *Прокофьев С.* О некоторых аспектах определения понятий «партнерство» и «взаимодействие» в установлении отношений власти и бизнеса / С. Прокофьев, Ю. Рагулина, Т. Братарчук // *Проблемы теории и практики управления*, 2019. № 1. С. 8–14.
3. *Сухарь А. А.* Политическое партнерство в современной России // *Философия права*, 2007. № 1. С. 63–65.
4. *Щетинина О. В.* Философия активного поворота в социальной политике: приоритеты технологий социального партнерства // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*, 2021. № 1 (53). С. 294–296.
5. *Gurwitsch A.* Human Encounters in the Social World. Pittsburgh. Duquesne University Press, 1979. 203 p.
6. *Boccacin L.* Progettare e realizzare partnership sociali nei servizi alla famiglia: un'analisi comparata dei tre studi di caso. In G. Rossi e L. Boccacin (a cura di), *Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e Terzo Settore*, Milano, FrancoAngeli. 2007. P. 152–173.
7. *Castañer X., Oliveira N.* Collaboration, Coordination, and Cooperation Between Organizations: Establishing the Distinctive Meanings of These Terms Through a Systematic Literature Review // *Journal of Management*, 2020. 46 (6). P. 965–1001.
8. *Dermot M.* Husserl and Gurwitsch on Horizontal Intentionality. The Gurwitsch Memorial Lecture 2018. *Journal of Phenomenological Psychology*, 2019. P. 40.
9. *Ditlhake K. J.* Multidisciplinary Community Development: A Substantive Theory for Community Partnerships processes. *African Journal of Governance and Development*, 2022. 11 (1.1). P. 164–189.
10. *Drummond J. J.* Forms of Social Unity: Partnership, Membership, and Citizenship. *Husserl Studies* 18. 2002. P. 141–156.
11. *Long F. J., Arnold M. B.* The Power of Environmental Partnerships. Fort Worth: The Dryden Press, 1995. 338 p.
12. *Mérini C.* Le partenariat: Instrument Juridique et/ou Politique, le Cas de l'OSCE. *Revue Québécoise de droit international*, 1995. Vol. 9. P. 21–34.
13. *Mostepanuk A.* The Development of the Public-Private Partnership Concept in Economics Theory. *Advances in Applied Sociology*, 2016. No. 6. P. 375–388.
14. *Organisation de Coopération et de Développement Economiques.* Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide. 2nd ed. DCD/DAC/EV (2022) 2. 2022. 30 p.
15. *Osborne S., Murray V.* Understanding the Process of Public-private Partnerships. In S. Osborne, *Public-Private Partnerships*. London and New York, Routledge (ed.), 2000. P. 70–83.
16. *Määttä S., Lützn K., Öresland S.* Contract Theories and Partnership in Health Care. A Philosophical Inquiry to the Philosophy of John Rawls and Seyla Benhabib. *Nursing Philosophy*, 2017. P. 18.

References

1. Ignatyuk, N. A. Public-Private Partnership in Russia [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossii]. Law and Economics [Pravo i ekonomika], 2006. No. 8. P. 3–8. (In Rus.)
2. Prokofiev, S. Some Aspects of the Definition of the Concepts of Partnership and Interaction in Establishing Relations Between Government and Business [O nekotorykh aspektakh opredeleniya ponyatiy «partnerstvo» i «vzaimodeystvie» v ustanovlenii otnosheniy vlasti i biznesa]. Problems of Theory and Practice of Management [Problemy teorii i praktiki upravleniya]. No. 1. 2019. P. 8–14. (In Rus.)
3. Sukhar, A. A. Political Partnership in Modern Russia [Politicheskoe partnerstvo v sovremennoy Rossii]. Philosophy of Law [Filosofiya prava]. No. 1. 2007. P. 63–65. (In Rus.)
4. Shchetinina, O. V. Philosophy of an Active Turn in Social Policy: Priorities of Social Partnership Technologies [Filosofiya aktivnogo povorota v sotsial'noy politike: priority tekhnologiy sotsial'nogo partnerstva]. Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia [Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii]. 2021. No. 1 (53). P. 294–296. (In Rus.)
5. Boccacin, L. Progettare e realizzare partnership sociali nei servizi alla famiglia: un'analisi comparata dei tre studi di caso. In G. Rossi e L. Boccacin (a cura di), Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e Terzo Settore, Milano, FrancoAngeli. 2007. P. 152–173.
6. Castañer, X., Oliveira, N. Collaboration, Coordination, and Cooperation Between Organizations: Establishing the Distinctive Meanings of These Terms Through a Systematic Literature Review // Journal of Management, 2020. 46 (6). P. 965–1001.
7. Dermot, M. Husserl and Gurwitsch on Horizontal Intentionality. The Gurwitch Memorial Lecture 2018. Journal of Phenomenological Psychology, 2019. P. 40.
8. Dithake, K. J. Multidisciplinary Community Development: A Substantive Theory for Community Partnerships processes. African Journal of Governance and Development, 2022. 11 (1.1). P. 164–189.
9. Drummond, J. J. Forms of Social Unity: Partnership, Membership, and Citizenship. Husserl Studies 18. 2002. P. 141–156.
10. Long, F. J., Arnold, M. B. The Power of Environmental Partnerships. Fort Worth: The Dryden Press, 1995. 338 p.
11. Mérini, C. Le partenariat: Instrument Juridique et/ou Politique, le Cas de l'OSCE. Revue Québécoise de droit international, 1995. Vol. 9. P. 21–34.
12. Mostepanuik, A. The Development of the Public-Private Partnership Concept in Economics Theory. Advances in Applied Sociology, 2016. No. 6. P. 375–388.
13. Organisation de Coopération et de Développement Economiques. Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide. 2nd ed. DCD/DAC/EV (2022) 2. 2022. 30 p.
14. Osborne, S., Murray V. Understanding the Process of Public-private Partnerships. In S. Osborne, Public-Private Partnerships. London and New York, Routledge (ed.), 2000. P. 70–83.
15. Määttä, S., Lützn, K., Öresland, S. Contract Theories and Partnership in Health Care. A Philosophical Inquiry to the Philosophy of John Rawls and Seyla Benhabib. Nursing Philosophy, 2017. P. 18.