

Е.В. Раздьяконова

ПРИНЦИП РАВНОЙ ЗАЩИТЫ ВСЕХ ФОРМ СОБСТВЕННОСТИ И ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00761 А.

Исследуется конституционный принцип равной защиты всех форм собственности в контексте правового регулирования отношений в сфере публично-частного партнерства. Этот аспект мало изучен в юридической науке, поэтому в статье автор анализирует законодательство о публично-частном партнёрстве на предмет защищенности права публичной собственности. В результате исследования сделаны выводы о необходимости учета особенностей публичной собственности в нормотворчестве и правоприменении.

Ключевые слова: принцип равной защиты всех форм собственности; публичный интерес; публично-частное партнерство.

Принцип равной защиты всех форм собственности

Принцип равной защиты разных форм собственности исследуется с точки зрения различных отраслей российского права. Проблема его содержания и применения рассматривается как одна из неоднозначных проблем современной научной мысли. Собственность является определенной социальной ценностью и экономической основой любого общества и государства. Признавая новые современные формы сотрудничества государства с обществом, законодатель иногда отходит от гарантий равной защиты в отношении объектов публичной собственности. В связи с этим проблематика следования принципу равной защиты всех форм собственности в отношениях, связанных с передачей объектов публичной собственности для их более эффективного управления, требует рассмотрения с позиций создания действенного механизма защиты права публичной собственности, не допускающего произвольную передачу объектов, которые изначально предназначены для использования в интересах населения.

Действующая Конституция признает и равным образом защищает различные формы собственности. Принцип равной защиты всех форм собственности, закрепленный в ст. 8 Конституции предполагает, что эта норма должна стать фундаментом регулирования любых правоотношений, где затрагиваются отношения собственности. Правовые основы охраны отношений собственности предусматриваются большинством отраслей российского права: конституционным правом, устанавливающим общие принципы регулирования и защиты права собственности; в административном и уголовном праве предусматривается ответственность за противоправные посягательства на чужое имущество и другими, в том числе и гражданским правом.

Защита различных форм собственности является одной из основных внутренних функций государства, которую оно осуществляет посредством разных способов, в том числе через органы судебной власти. Наиболее важное значение при изучении судебной практики по вопросам защиты права публичной собственности имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ, поскольку именно они восполняют

пробелы в доктринальном осмыслении положений Конституции РФ. Но сформулированный в Конституции РФ принцип признания и защиты равным образом различных форм собственности, понятный с точки зрения лексического значения, является наиболее сложным с позиций конституционно-правового толкования. В решениях Конституционного Суда РФ отсутствует полная характеристика нормативного содержания рассматриваемого принципа, но, как указывает М.В. Бородач, «к настоящему времени на основе ряда судебных решений Конституционного Суда РФ намечились два основных концепта, раскрывающих нормативное содержание рассматриваемого принципа: 1) идея о намеренном (ограничивающем публично-властную дискрецию) поставлении себя государством в формально равноправное положение с другими субъектами в отношениях гражданского оборота; 2) равноправие публичных собственников разных публично-территориальных уровней в имущественных взаимоотношениях между собой при разграничении государственной собственности» [1. С. 453]

В соответствии с принципом признания и защиты равным образом разных форм собственности государство должно создавать условия для развития разнообразных форм собственности и обеспечивать их равную защиту [2. С. 170], в том числе и в отношениях, связанных с передачей объектов государственной и муниципальной собственности для эффективного управления в частные руки, необходимость которого обусловлена рядом объективных причин.

Конститутивный характер публично-частного партнерства

Сокращение доходов бюджета, нестабильная экономическая ситуация препятствуют органам публичной власти нести должным образом бремя содержания государственного и муниципального имущества. Поэтому особое значение приобретает привлечение в эти отношения частного капитала. Данный вид взаимодействий за рубежом получил название Public Private Partnership и подразумевает участие не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления путем передачи объектов государственной и муниципальной собственности для ее

эффективного использования и содержания частному партнеру.

Как указывает И.В. Выдрин, «в этом взаимодействии скрыт большой потенциал, оно, без какой-либо патетики, являет собой устойчивый вектор развития страны на многие годы вперед. Потому-то публично-частное партнерство должно попадать в орбиту науки и отрасли конституционного права, призванных, с одной стороны, сформировать системные знания о нем, а с другой стороны, обеспечить его хотя бы и минимальную нормативную регламентацию. Ему не миновать участи регулятора публично-частного партнерства, пусть и в общем виде. Таким образом, признание конституционным правом публично-частного партнерства в форме взаимодействия государства и общества имеет как сугубо науковедческий аспект, так и прикладное значение, связанное с его нормативным регулированием» [3. С. 157]. Публично-частное партнерство можно рассматривать и как форму взаимодействия органов государственной и муниципальной власти с институтами гражданского общества в целях установления сотрудничества в сферах политического, социального и экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Включение муниципального сегмента объясняет, почему партнерство именуется не государственно-частным, как это чаще всего принято в законодательной практике последних лет, а публично-частным [3. С. 159].

Публично-частное партнерство выступает достаточно значимым инструментом в социально-экономической политике государства, особенно в период кризисов. Так, например, во Франции с началом экономического кризиса был принят план по стимулированию экономики страны, включающий в себя в качестве важного элемента Public Private Partnership [4. С. 4]. И в России в связи с кризисными явлениями в начале 2000-х гг. повысился интерес инвесторов к инфраструктурным проектам. Однако для реализации долгосрочных и дорогостоящих инфраструктурных проектов требовалось законодательное регулирование [5. С. 66]. В этой связи был принят Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – закон о концессии).

Хотя до 2016 г. (до момента вступления в силу специального федерального закона) в субъектах Российской Федерации действовали специальные законы, посвященные государственно-частному и муниципально-частному партнерству, по состоянию на начало 2016 г. порядка 90% проектов было реализовано с использованием закона о концессии [5. С. 67]. Подобное доминирование лишь одной формы публично-частного партнерства вызывало беспокойство у ряда ученых. Так, в монографии Ю.В. Рагулиной «Государственно-частное партнерство: региональный опыт развития» указывалось, что для привлечения инвестиций одной только концессии недостаточно и необходимо расширить законодательное поле [6].

В России принят и действует с 1 января 2016 г. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдель-

ные законодательные акты Российской Федерации» [7] (далее – закон о публично-частном партнерстве), где используются два термина: «государственно-частное партнерство», «муниципально-частное партнерство», сущность которых одинакова, только ориентирует на соответствующий уровень власти и складывающихся там отношений. Поэтому справедливо в исследовании указанного механизма использовать объединяющий термин «публично-частное партнерство». Опираясь на два определения «государственно-частное партнерство» и «муниципально-частное партнерство», закрепленных в законе о публично-частном партнерстве, для целей научных исследований можно сформулировать одно общее: публично-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о публично-частном партнерстве в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей обусловлено полномочиями органов публичной власти (государственной и муниципальной).

Данный закон в отличие от закона о концессии не ограничивается регулированием всего лишь одного механизма публично-частного партнерства и имеет более общий характер. Но проблемы в сфере правового регулирования этого института остались. И прежде всего, это защита публичной собственности в отношениях публично-частного партнерства. В то же время такие конституционные принципы, как поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признание и защита разных форм собственности формируют экономическую основу публично-частного партнерства.

Одним из недостатков законодательства о публично-частном партнерстве является то, что в нем не учитываются характерные особенности содержания права публичной собственности. Принципиальное отличие публичной собственности от иных состоит в том, что, по мнению А.В. Винницкого, право публичной собственности – это «...особое, видоизмененное право собственности по сравнению с правом частной собственности. Подобное видоизменение происходит вследствие внедрения в частнопроводную конструкцию права собственности, закрепленной гражданским законодательством, категории публичных интересов и идеи “общего блага”, которые получают детальное развитие применительно к государственному и муниципальному имуществу в рамках публичного и прежде всего административного законодательства» [8. С. 50]. Ю.А. Тихомиров публичные интересы определяет как общие интересы, своего рода усредненные личные, групповых интересов. Это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные, с другой – обеспечить целостность организаций, государства, наций, социальных слоев, общества в целом [9. С. 54]. Обращаясь к теме публичного интереса, А.В. Кряжков утверждает, что «публичные интересы включают в

себя лишь те потребности, от которых зависит существование и развитие общества». При этом, как указывает автор, «...государство должно ограничивать свое вмешательство сферой публичных интересов. Определение этой границы государственного вмешательства и составляет проблему разделения государства и гражданского общества, баланса публичных и частных интересов, интересов отдельного субъекта и интересов всего общества» [10. С. 92].

Как отмечают в юридической литературе, публичное образование, являясь «проводником» воли граждан, обязано искать компромисс между необходимостью учета конституционных принципов демократии (права большинства) и правового государства (гарантии меньшинств) [11. С. 76], следовательно, государство, защищая право публичной собственности должно исходить из категорий «публичный интерес» и «общее благо».

Несмотря на то, что Конституционный Суд РФ при рассмотрении положений действующего законодательства исходит из конституционного принципа признания и защиты равным образом разных форм собственности, он не исключает различий в правовом режиме частной и публичной собственности, обусловленных в том числе особенностями осуществления и защиты прав на объекты, находящиеся в частной или публичной собственности [12]. Под прямым воздействием принципа признания и защиты равным образом разных форм собственности находится в основном гражданское законодательство.

Закон о публично-частном партнерстве нельзя в полной мере отнести к гражданскому законодательству, так как через проекты публично-частного партнерства органы публичной власти выполняют свои социальные обязательства перед населением. Закон устанавливает закрытый перечень объектов соглашения о публично-частном партнерстве, в частности это автодороги, мосты, транспорт общего пользования (кроме метрополитена), объекты ж/д и трубопроводного транспорта, морские, речные и специализированные порты, водные и воздушные суда, аэропорты, объекты по производству, передаче и распределению электроэнергии, гидротехнические сооружения, объекты благоустройства территорий, а также те объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов, объекты здравоохранения, в том числе предназначенные для санаторно-курортного лечения, объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социального обслуживания населения. Но при этом нормы этого закона предусматривают в некоторых случаях передачу объекта соглашения в собственность частного партнера на время действия соглашения о публично-частном партнерстве и регистрацию залога на публичного партнера. Такое регулирование не учитывает особенности права публичной собственности, включающее в себя, в отличие от частной, категорию «публичный интерес». Закон не закрепляет категории «публичный интерес», используя в тексте закона другой термин – «интерес публичного партнера», но его

значение в тексте закона не раскрывается. Системный последовательный анализ норм закона о публично-частном партнерстве не дает ответа на вопрос, что понимать под «интересом публичного партнера», но совершенно очевидно, что по своему смысловому содержанию «публичный интерес» как характеристика публичной собственности и «интерес публичного партнера» как характеристика стороны договорных отношений в семантическом значении не являются схожими понятиями. Объект, переходя из публичной собственности в частную, теряет свое прямое предназначение – служить удовлетворению публичного интереса, так как имущество, находящееся на праве частной собственности, призвано служить удовлетворению интереса частного собственника, обычно заключающегося в извлечении прибыли от эксплуатации объекта.

Таким образом, в законе о публично-частном партнерстве при регулировании возможности передачи объектов из публичной собственности в частную (например, ст. 6, 12, 33.1, 33.2 закона о публично-частном партнерстве) нарушается конституционный принцип равной защиты всех форм собственности. В целях соблюдения баланса интересов публичного и частного партнера следует изменить подход в правовом регулировании и предусмотреть сохранение объекта на праве публичной собственности за публичным партнером и регистрацию залога у частного партнера на весь период действия соглашения о публично-частном партнерстве. Такая норма будет способствовать реализации принципа соблюдения публичных интересов, который, к сожалению, не находит закрепления в законодательстве о публично-частном партнерстве, что говорит в том числе и о пробеле, существующем в ст. 4 Федерального закона о публично-частном партнерстве, посвященной принципам государственно-частного, муниципально-частного партнерства.

Принцип соблюдения публичных интересов нарушается также в отношениях публично-частного партнерства, связанных с реконструкцией или восстановлением объекта, находящегося в публичной собственности, когда в результате исполнения обязательств по договору публично-частного партнерства объект перестает существовать в первоначальном виде.

Защита права публичной собственности в публично-частном партнерстве

Как справедливо отмечают ученые американского права, защита права собственности возможна только тогда, когда существует объект этого права, и субъект права может потерять право собственности без вмешательства кого-то, если базовое свойство перестает существовать [13]. Зачастую объекты недвижимости, передаваемые по договорам публично-частного партнерства, настолько видоизменяются в результате их восстановления или реконструкции, что от первоначального вида объекта не остается практически ничего, кроме назначения здания. К примеру, в Новосибирске в 2013 г. было снесено здание по адресу ул. Советская, 36, где с 1909 г. располагались знаме-

нитые Федоровские бани. Здание было закрыто на реконструкцию в 2011 г. – муниципалитет передал его частной компании по договору концессии, которая отказалась его реставрировать. Одной из основных причин отказа от реконструкции стало аварийное состояние фундамента и недопустимое к эксплуатации состояние строительных конструкций. Тогда здание перешло тому же инвестору, но уже по инвестиционному договору, а муниципалитет сохранил за собой часть площади здания [14]. В итоге реконструкции вместо двухэтажного здания появилось шесть, площадь нового здания значительно превышает изначальную, т.е. это не тот самый объект, который передан по договору публично-частного партнерства, а другой, вновь построенный, и, таким образом, в муниципальной собственности находится уже не все здание, а только его незначительная часть.

В этом случае следует исследовать такой критерий, как «публичный интерес» в контексте данного проекта, и вопрос ответственности публичного партнера должен решаться с учетом несоблюдения публичного интереса при управлении объектами публичной собственности. Как указывает И.А. Кравец, ответственность в конституционализме занимает лидирующее место как правовой и политический институт и как проблема достижения эффективности и подконтрольности публичной власти [15. С. 204]. При этом ученый при исследовании проблем конституционализма не обходит стороной и необходимость учета принципа общественных (публичных) интересов, который требует, чтобы государственные органы действовали в интересах широкой общественности. Данный принцип среди прочего предполагает, что «общественность», или население, является достаточно последовательной группой с взаимосвязанными общими публичными интересами, которые должны обеспечиваться правительством страны, поскольку население соглашается с тем, что оно обслуживается правительством [15. С. 205].

Здание бань хоть и не являлось памятником архитектуры, но, как отмечают жители Новосибирска, было одной из его достопримечательностей, историческим местом. Снос здания и возведение совершенно иного здания в отличие от архитектурного проекта предыдущего здания противоречили интересам местных жителей, которые в большинстве своем высказывались за сохранение именно проекта двухэтажного здания [16]. Таким образом, если в проекте концессионного соглашения по вопросу восстановления здания прослеживалось намерение сохранить первоначальный облик здания, то итогом реализации инвестиционного договора стало отсутствие учета публичного интереса населения муниципального образования. Необходимо отметить, что в российском законодательстве термины «публичный интерес» и «общее благо» употребляются без раскрытия содержания, что создает возможности для интерпретации в правоприменительной практике. Из разъяснений, содержащихся в п. 75 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской

Федерации», следует, что применительно к ст. 166 и 168 ГК РФ под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды. Сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом, является ничтожной как посягающая на публичные интересы [17]. Таким образом, судебная практика определяет значение публичного интереса исходя из казуального толкования и в контексте конституционного принципа признания и защиты равным образом разных форм собственности не дает должного представления о характеристиках публичного интереса.

Правовая идентификация публичного и частного интересов рассматривается в науке и при исследовании финансово-правового аспекта публично-частного партнерства. Содержательными проблемами видятся определение видовых характеристик публичного и частного интереса, масштаба и единицы их измерения, критериев справедливого распределения имущественных и неимущественных затрат, выгоды и рисков [18. С. 3]. В литературе указано, что в п. 4 ст. 212 ГК РФ закреплена норма, основанная на конституционном принципе равной защиты всех форм собственности, предполагающем также неприкосновенность собственности. Возникает вопрос о том, в какой мере принцип неприкосновенности собственности должен формировать правовое регулирование отношений публичной собственности. С точки зрения ряда ученых-конституционалистов, из этого конституционно-го принципа вытекают закрепленные в ГК РФ положения, в соответствии с которыми существует единое право собственности, предполагающее, что у всех субъектов права, признаваемых собственниками, имеются одинаковые полномочия и государство должно обеспечивать равную защиту прав всех собственников, в том числе путем отказа от неоправданных ограничений объектного состава имущества, которое может принадлежать публичным собственникам. Новый подход, в соответствии с которым в публичной собственности субъектов РФ и муниципальных образований может находиться не любое имущество, а лишь такое, которое непосредственно служит в качестве материальной базы тех полномочий, которые закреплены за ними, означает закрепление в непрофильном законе, не являющемся частью гражданского законодательства, принципа строго целевого характера публичного имущества, т.е. невозможность для публичных собственников быть собственниками некоторых видов имущества, которое при этом не является изъятым из оборота [19. С. 108–109].

Если для граждан и юридических лиц действует принцип автономного усмотрения самого правообладателя, лишь бы таковое не нарушало прав и законных интересов других лиц, то для публичного собственника могут действовать соответствующие ограничения, которые вытекают из специфики его правового статуса, проявляющейся в том числе при его участии в гражданских правоотношениях, и предполагают осуществление возложенных на него полно-

мочий в конституционно установленных целях [20]. О подобном правовом эффекте, когда, с одной стороны, частное право сталкивается с практической проблемой и доходит до известного предела в своих исканиях, что препятствует эффективным решениям, с другой стороны, происходит корректировка логики частного права на основе конституционно-правовых принципов, указывают в научных публикациях [21].

Следовательно, в регулировании отношений публично-частного партнерства эффективной гарантией соблюдения баланса частных и публичных интересов может считаться только развитая система законодательства с понятными для правоприменителей нормами, создающими действенный механизм охраны интересов как частных, так и публичных партнеров. К сожалению, такой характеристикой законодательство о публично-частном партнерстве не обладает, что подтверждается и практикой арбитражных судов.

Так, в Постановлении Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 октября 2016 г. по делу № А53-7344/2016 и решении Арбитражного суда Ростовской области от 28.06.2016 по этому же делу при рассмотрении спора между департаментом имущественно-земельных отношений города Ростова-на-Дону (далее – Департамент) и обществом с ограниченной ответственностью «Солнечный круг» установлено, что здание муниципального концертного комплекса «Юбилейный» передано в порядке приватизации в уставной капитал создаваемого ОАО «Киноконцертный комплекс «Юбилейный», после чего между Департаментом и ООО «Солнечный круг» было заключено инвестиционное соглашение [22]. При-

менительно к описанному выше случаю из судебной практики в момент приватизации объект собственности переходит из состава публичной собственности и становится собственностью юридического лица, преследующего сугубо свои частные интересы при управлении объектом.

Таким образом, законодательство о публично-частном партнерстве вообще не защищает право публичной собственности, имеющее особое содержание, включающее в себя категорию «публичный интерес». Между тем законодательное регулирование отношений в сфере публично-частного партнерства, предполагающих использование каких-либо объектов права публичной собственности и их передачу частному партнеру, должно исходить из категории «публичный интерес». В связи с этим, основываясь на необходимости обеспечения равной защиты всех форм собственности, 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» в ст. 4 следует закрепить в числе прочих принципов государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства принцип соблюдения публичных интересов. А нормы закона, предусматривающие возможность передачи объекта из государственной и муниципальной собственности в частную, изменить таким образом, чтобы при соблюдении интересов частного партнера в соглашениях публично-частного партнерства объекты публичной собственности оставались на праве государственной и муниципальной собственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бородач М.В. Публичная собственность: опыт конституционно-правового осмысления / под науч. ред. В.И. Крусса. М. : Норма, 2019. 576 с.
2. Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М. : Юрист, 2004. 286 с.
3. Конституционное право России : учеб. для бакалавров / отв. ред. И.В. Выдрин. М. : Юрлитинформ, 2015. 552 с.
4. Hall D. A crisis for public-private partnerships (PPPs)? // PSIRU. 2009. January. 9 p.
5. Зубах П.А. Анализ рынка проектов государственно-частного партнерства в сфере инфраструктурного развития // Вестник Московского финансово-юридического университета. 2016. № 4. С. 66–74.
6. Рагулина Ю.В., Петрова Ю.И., Плахотников А.А., Елесина М.В. Государственно-частное партнерство: региональный опыт развития. М. : Научная библиотека, 2014. 176 с.
7. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (в ред. от 26.09.2019) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29. Ст. 4350.
8. Винницкий А.В. Публичная собственность. М. : Статут, 2013. 732 с.
9. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. 496 с.
10. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 91–99.
11. Скрыль С.М. Конституционно-правовой механизм ограничения права собственности в системе согласования публичных и частных интересов // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 31 (132). С. 74–78.
12. По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца : Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2017 № 16-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 27. Ст. 4075.
13. Frank I. Michelman. Property as a Constitutional Right // 38 Wash. & Lee L. Rev. 1097 (1981). URL: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol38/iss4/2>
14. URL: <https://news.ngs.ru/more/1387408> (дата обращения: 11.09.2019).
15. Кравец И.А. Телеологический конституционализм, конституционная идентичность и публичный правовой порядок (научное знание, российский, сравнительный и международный контексты) // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 439. С. 202–215.
16. URL: <https://yandex.ru/video/preview?filmId=8471763676842393026&text=%D1%84%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%B1%D0%B8%D1%80%D1%81%D0%BA&noreask=1&path=wizard&parent-reqid=1568356643659474-523018380633587905500093-man1-3606&redircnt=1568356667.1> (дата обращения: 11.09.2019).
17. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 // Российская газета. 2015. № 140.
18. Омелехина Н.В. Правовая модель пространственного управления экономикой на примере Новосибирской области // Федерализм. 2015. № 3 (79). С. 95–104.

19. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М. : Норма; НИЦ ИНФРА-М, 2013. 1040 с.
20. По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 года № 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 28. Ст. 3117.
21. Подоплелова О., Степанов Д. Добросовестные приобретатели против недобросовестного государства: дело Александра Дубовца в Конституционном Суде России : Комментарий к Постановлению от 22 июня 2017 года № 16-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6. С. 101–114.
22. Дело № А53-7344/2016. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 02.09.2019).

Статья представлена научной редакцией «Право» 11 марта 2020 г.

The Principle of Equal Protection of All Forms of Ownership and Public-Private Partnership

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2020, 454, 244–250.

DOI: 10.17223/15617793/454/30

Evgenia V. Razdyakonova, Novosibirsk State University (Novosibirsk, Russian Federation), Siberian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Novosibirsk, Russian Federation). E-mail: er505@ngs.ru

Keywords: principle of equal protection of all forms of ownership; public interest; public-private partnership.

The study is supported by the Russian Foundation for Basic Research, Project No.18-011-00761 A.

The article is devoted to the study of the legal regulation of relations in the field of public-private partnership and the consideration of the constitutional principle of equal protection of all forms of ownership in these relations. This aspect is little studied in legal science. In the article, the author attempts to analyze the law on public-private partnership in the protection of public property rights, focuses on the features of public property that allow distinguishing this type of property from others. The author aims to study the law on public-private partnership and the practice of its enforcement in accordance with the positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the interpretation of the norms of the Constitution of the Russian Federation on the protection of property rights. In the study, a formal-legal method was used, which made it possible to establish signs of public ownership right that distinguish its content from private property rights and to state that one of the shortcomings of the law on public-private partnerships is that it does not take into account the characteristic features of the content of public property rights. The transfer of the object into private ownership does not imply the preservation of the category of public interest and the idea of common good in its content. At the same time, the Constitutional Court of the Russian Federation does not exclude differences in the legal regime of private and public property, due, inter alia, to the peculiarities of the exercise and protection of rights to objects in private or public ownership. Using the sociological method in the analysis of judicial practice in public-private partnerships and public-private partnership projects, the author formulates recommendations on improving the mechanism for protecting public property rights in public-private partnership relations, as regulation does not take into account the features of public ownership. As a result, the author concludes that the law in the field of public-private partnership does not take into account the constitutional principle of equal protection of all forms of ownership. It allows transferring public property to private ownership and modifying objects without taking into account the interests of the public. In this regard, a change in this law should provide for the preservation of the object on the right of public ownership by a public partner and the registration of a pledge with a private partner for the entire duration of the public-private partnership agreement; in relations of the reconstruction and restoration of the object, it is necessary to take into account public opinion. The author also justifies the need to consolidate the principle of observance of public interests in the law on public-private partnership.

REFERENCES

1. Borodach, M.V. (2019) *Publichnaya sobstvennost': opyt konstitutsionno-pravovogo osmysleniya* [Public Ownership: The Experience of Constitutional Legal Reflection]. Moscow: Norma.
2. Gadzhiev, G.A. (2004) *Konstitutsionnye printsipy rynochnoy ekonomiki (razvitiye osnov grazhdanskogo prava v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii)* [Constitutional Principles of a Market Economy (Development of the Foundations of Civil Law in Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation)]. Moscow: Yurist".
3. Vydrin, I.V. (ed.) (2015) *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional Law of Russia]. Moscow: YurLitinform.
4. Hall, D. (2009) A crisis for public-private partnerships (PPPs)? *PSIRU*. January.
5. Zubakh, P.A. (2016) Market Analysis of Projects of Public-Private Partnerships in Infrastructure Development. *Vestnik Moskovskogo finansovoyuridicheskogo universiteta*. 4. pp. 66–74. (In Russian).
6. Ragulina, Yu.V. et al. (2014) *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: regional'nyy opyt razvitiya* [Public-Private Partnership: Regional Development Experience]. Moscow: Nauchnaya biblioteka.
7. Russian Federation. (2015) O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiyskoy Federatsii i vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 13 iyulya 2015 g. № 224-FZ (v red. ot 26.09.2019) [On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation: Federal Law No. 224-FZ of July 13, 2015 (As Amended on September 26, 2019)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 29. Art. 4350.
8. Vinnitskiy, A.V. (2013) *Publichnaya sobstvennost'* [Public Property]. Moscow: Statuts.
9. Tikhomirov, Yu.A. (1995) *Publichnoe pravo* [Public Law]. Moscow: BEK.
10. Kryazhkov, A.V. (1999) *Publichnyy interes: ponyatie, vidy i zashchita* [Public Interest: Concept, Types and Protection]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*. 10. pp. 91–99.
11. Skryl', S.M. (2008) Konstitutsionno-pravovoy mekhanizm ogranicheniya prava sobstvennosti v sisteme soglasovaniya publichnykh i chastnykh interesov [The Constitutional-Legal Mechanism for Restricting Property Rights in the System of Coordination of Public and Private Interests]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*. 31 (132). pp. 74–78.

12. Russian Federation. (2017) Po delu o provere konstitutsionnosti polozeniya punkta 1 stat'i 302 Grazhdanskogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii v svyazi s zhaloboy grazhdanina A.N. Dubovtsa: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 22.06.2017 № 16-P [In the Case of the Verification of the Constitutionality of the Provisions of Paragraph 1 of Article 302 of the Civil Code of the Russian Federation in Connection With a Complaint of Citizen A.N. Dubovets: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 16-P of June 22, 2017]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 27. Art. 4075.
13. Michelman, F.I. (1981) Property as a Constitutional Right. *Wash. & Lee L. Rev.* 38 (4/2). [Online] Available from: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol38/iss4/2>
14. Ngs.ru. (2013) *Kul'tovoe mesto* [An Iconic Place]. [Online] Available from: <https://news.ngs.ru/more/1387408>. (Accessed: 11.09.2019).
15. Kravets, I.A. (2019) Teleological Constitutionalism, Constitutional Identity and Public Order (Scientific Knowledge, Russian, Comparative and International Context). *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 439. pp. 202–215. (In Russian). DOI: 10.17223/15617793/439/28
16. Yandex. (2019) “Fedorovskie Bani” opened in Novosibirsk after ten years of shutdown. [Video]. [Online] Available from: <https://yandex.ru/video/preview?filmId=8471763676842393026&text=%D1%84%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%B1%D0%B8%D1%80%D1%81%D0%BA&noreask=1&path=wizard&parent-reqid=1568356643659474-523018380633587905500093-man1-3606&redircnt=1568356667.1>. (Accessed: 11.09.2019). (In Russian).
17. *Rossiyskaya gazeta*. (2015) O primeneni sudami nekotorykh polozeniy razdela I chasti pervoy Grazhdanskogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii: Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 23.06.2015 № 25 [On the Application by Courts of Certain Provisions of Section I of Part One of the Civil Code of the Russian Federation: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 25 of June 23, 2015]. 140.
18. Omelekhina, N.V. (2015) Pravovaya model' prostranstvennogo upravleniya ekonomikoy na primere Novosibirskoy oblasti [The Legal Model of Spatial Management of the Economy on the Example of Novosibirsk Oblast]. *Federalizm*. 3 (79). pp. 95–104.
19. Zor'kin, V.D. (ed.) (2013) *Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation]. 3rd ed. Moscow: Norma; NITs INFRA-M.
20. Russian Federation. (2006) Po delu o provere konstitutsionnosti ryada polozeniy chasti 11 stat'i 154 Federal'nogo zakona ot 22 avgusta 2004 goda № 122-FZ “O vnesenii izmeneniy v zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh zakonodatel'nykh aktov Rossiyskoy Federatsii v svyazi s prinyatiem federal'nykh zakonov “O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Federal'nyy zakon “Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii” i “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii” v svyazi s zaprosom Pravitel'stva Moskvy: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 30 iyunya 2006 goda № 8-P [In the Case of the Verification of the Constitutionality of a Number of Provisions of Part 11 of Article 154 of the Federal Law No. 122-FZ of 22 August 2004 on Amending the Legislative Acts of the Russian Federation and Recognizing Some of the Legislative Acts of the Russian Federation Invalid in Connection With the Adoption of Federal Laws “On Introducing Amendments to the Federal Law ‘On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation’ and ‘On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation’” in Connection With the Request of the Moscow Government: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 8-P of June 30, 2006]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 28. Art. 3117.
21. Podoplelova, O. & Stepanov, D. (2017) Good-Faith Purchasers V. Bad-Faith Government: The Case of Aleksander Dubovets Before the Russian Constitutional Court Commentary on Judgment No. 16-P of June 22, 2017. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie – Comparative Constitutional Review*. 6. pp. 101–114. (In Russian).
22. Sudact.ru. (2016) *Case No. A53-7344/2016*. [Online] Available from: <https://sudact.ru>. (Accessed: 02.09.2019). (In Russian).

Received: 11 March 2020