

ОТЗЫВ

члена диссертационного совета, доктора юридических наук, профессора Мартыненко Игоря Эдуардовича о диссертации Дятловой Натальи Александровны, представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности «12.00.03 – гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право» по теме «Соглашение о государственно-частном партнерстве: гражданско-правовые аспекты».

1. Актуальность темы диссертации

Развитие государственно-частного партнерства (далее, если не указано иное – ГЧП) как эффективного института взаимодействия государства и бизнеса во всем мире выступает одним из важнейших условий привлечения инвестиций. Актуальность темы диссертационной работы определяется тем, что, не смотря на особую значимость института ГЧП в системе договорных обязательств и инвестиционной практике, уровень его теоретической разработки сохраняется на недостаточном уровне. В числе нерешенных вопросов теоретико-прикладного характера оставались проблемы правовой природы соглашения о ГЧП, состав объектов соглашения о ГЧП; субъектный состав соглашения о ГЧП; особенности заключения, изменения и расторжения соглашения о ГЧП.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о влиянии указанных нерешенных вопросов на эффективность функционирования института ГЧП. В этом плане диссертация Дятловой Н.А. восполняет образовавшийся в науке пробел.

2. Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации

Следует отметить, что вынесенные на защиту в диссертации положения (стр. 10–13 диссертации) логично изложены и взаимосвязаны между собой. Данные положения не являются частными, они масштабны по своей сути и затрагивают наиболее серьезные фундаментальные проблемы, сформировавшиеся в исследуемой области. Фактически положения в своей совокупности образуют *единую концепцию* подхода к рассматриваемой проблеме – *гражданско-правовое регулирование государственно-частного партнерства*, определяют необходимость пересмотра некоторых устоявшихся догматических научных представлений, указывают пути разрешения сложившейся проблематики, предлагают конкретные меры, направленные на совершенствование гражданского и иного специального законодательства в данной области.

Анализ имеющихся в науке концепций государственно-частного партнерства (финансово-правовое и административно-правовое регулирование, экономический аспект), их творческая разработка позволили автору

усовершенствовать научно-понятийный аппарат, ввести в научный и практический оборот новые понятия и определения.

3. Достоверность и научная новизна выводов и рекомендаций

Полагаю, что изложенные в диссертации выводы и рекомендации обоснованы и достоверны, поскольку базируются на глубоко изученных автором теоретических положениях, на анализе норм законодательства Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, а также сравнительном анализе российского и зарубежного законодательства.

Сделанные Дятловой Н.А. по результатам диссертационного исследования выводы и рекомендации свидетельствуют о всестороннем и тщательном анализе автором правоприменительной практики РФ и зарубежных государств, а также изучении теоретических работ как отечественных, так и иностранных ученых в области гражданского, предпринимательского права и общей теории права.

Достоверность положений, содержащихся в диссертации Дятловой Н.А., обусловлены избранной методологией исследования, основу которой составили диалектический, логический, исторический, системно-структурный, формально-юридический, сравнительно-правовой методы.

Выводы диссертационного исследования докладывались на 9 международных и республиканских научно-практических конференциях, были опубликованы в 4 научных рецензируемых журналах, сборниках научных статей, материалах конференций.

В диссертации использованы материалы Соглашения о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр», Соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства объектов, входящих в состав имущества аэропорта «Пулково», заключенные в Санкт-Петербурге. Автор изучил также материалы зарубежной практики (Внешэкономбанк, Газпромбанк) и юридических фирм (Dentons, Freshfields Bruckhaus Deringer, Herbert Smith, White&Case).

Таким образом, достоверность и обоснованность выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации Дятловой Н.А., не вызывает сомнений.

Новизна работы заключается в том, что автор на основе теоретических наработок, а также законодательства РФ (в том числе субъектов РФ) и зарубежных государств (Англии и Франции) о государственно-частном партнерстве, практики его применения, изучив материалы судебной, административной и проектно-договорной практики, российских и международных финансовых и иных организаций, а также научных концепций, взглядов, идей провел комплексное исследование особенностей гражданско-правового регулирования государственно-частного партнерства.

Диссертация Дятловой Н.А. развивает такие институты гражданского и коммерческого права, как: гражданско-правовой договор (стр. 22–23, 41, 44–56, 61–73 диссертации); соглашение о государственно-частном партнерстве (стр.

84–94 диссертации), его заключение, расторжение, исполнение (стр.161–173); концессионное соглашение (стр. 66–68), право собственности (стр. 132–160) и др.

Полученные соискателем Дятловой Н.А. результаты в отличие от имеющихся в науке позиций о договорной сущности государственно-частного партнерства, учитывают степень современного развития законодательства Российской Федерации.

Научная значимость результатов диссертации определяется тем, что соискателем исследованы и определены: понятие соглашения о ГЧП, состав объектов соглашения о ГЧП и его особенности; субъектный состав соглашения о ГЧП; правовая природа соглашения о ГЧП; раскрыто содержание соглашения о ГЧП; изучен порядок заключения, изменения и расторжения соглашения о ГЧП; сформулированы конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию гражданско-правового регулирования отношений, возникающих из соглашения о ГЧП.

Высокой степенью научной значимости характеризуется вывод соискателя, о том, что по своей правовой природе соглашение о ГЧП является самостоятельным, а не смешанным договором, имеющим свой самостоятельный предмет. В случае включения сторонами в него элементов обязательств других договоров, в пределах тех, что урегулированы в Законе о ГЧП, осуществляется приоритетное регулирование спорных отношений Законом о ГЧП.

Теорию собственности развивают положения автора, обосновывающие необходимость закрепления в Законе о ГЧП в качестве обязательного элемента соглашения о ГЧП специальное указание на то, что незначительная реконструкция объекта недвижимости (т.е. то, что не влечет за собой существенного изменения его уникальных характеристик), входит в состав понятия реконструкции объекта соглашения частным партнером (стр.136–152 диссертации).

В диссертации автор доказал необходимость для целей минимизации рисков инициатора проекта при участии в процедуре частной инициативы в случае, если в результате конкурсного отбора победило иное лицо нежели инициатор проекта, предусмотреть компенсацию, определяемую на основании оценки независимого оценщика размера расходов инициатора проекта на подготовку предложения и выплачиваемую победителем конкурса инициатору проекта в размере понесенных им расходов. По мнению соискателя, корреспондирующие данному научному выводу изменения должны быть произведены в Законе о ГЧП.

Важными для науки гражданского права являются доказанные в ходе и по результатам исследования утверждения о том, что соглашение о государственно-частном партнерстве в Законе о ГЧП представлено как самостоятельный, а не смешанный договор и при включении сторонами в него элементов других договоров, в пределах тех, что урегулированы в Законе о ГЧП, соглашение о ГЧП может быть признано смешанным договором с приоритетным регулированием спорных отношений Законом о ГЧП (стр. 67, 72, 78 диссертации).

Научный интерес представляет предложение соискателя относительно процедуры легитимизации органов и юридических лиц на стороне публичного партнера: автор обосновывает возможность уполномоченным органам и (или) юридическим лицам осуществлять права и обязанности публичного партнера и подписывать соглашение о ГЧП наряду с публичным партнером (стр. 82 диссертации).

Заслуживает внимания научное положение о необходимости расширения перечня объектов ГЧП, в связи с чем обосновано предложение определить либо открытый перечень объектов соглашения о ГЧП, либо закрытый перечень областей применения (сфер деятельности), в которых может заключаться и реализовываться соглашение о ГЧП, а не закрытый перечень объектов; закрепить перечень объектов публичного имущества (или требований к ним), которые не могут быть переданы в рамках ГЧП (стр.11 диссертации).

Практическая значимость результатов исследования определяется возможностью их использования в нормотворчестве при совершенствовании законодательства в области правового регулирования государственно-частного партнерства, которые предполагают изменения в закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» № 224-ФЗ от 13.07.2015 г., а также изменения в налоговое законодательство РФ (стр. 66 диссертации).

Так, законодателем могут быть учтены научно-обоснованные предложения соискателя: о целесообразности указания в Законе о ГЧП возможности заключения между публичным партнером, частным партнером и его субподрядчиками прямых соглашений, подобных тем, что связывают частного партнера, публичного партнера и финансирующие организации (в данном соглашении автор предлагает также предусмотреть непосредственную выплату компенсации за досрочное прекращение соглашения о ГЧП подрядчику со стороны публичного партнера, минуя частного партнера) (стр. 83–87) и другие практико-ориентированные выводы.

Так, практическую значимость имеет доказанная автором рекомендация (стр. 77–79 диссертации) в целях повышения степени обеспеченности прав частного партнера во взаимоотношениях с российскими государственными органами предусматривать возможность заключения *единого контракта на стороне публичного партнера* (выделено нами – И.М.) для случаев совместной реализации проектов ГЧП несколькими публично-правовыми образованиями; предложения уточнить процедуру легитимизации органов и юридических лиц на стороне публичного партнера, как это делается, по утверждению автора, в некоторых зарубежных странах, где такие юридические лица могут выступать на стороне публичного партнера самостоятельно, наряду с самим публично-правовым образованием (стр. 81–83 диссертации).

Практической направленностью отличается вывод соискателя, направленный на снижение риска возможного ограничительного толкования и связанного с этим риска оспаривания передачи объекта соглашения о ГЧП в собственность частного партнера в случае незначительной реконструкции объекта по причине нарушения Закона о приватизации: с этой целью действительно целесообразно в Законе о ГЧП предусмотреть в качестве

обязательного элемента соглашения о ГЧП специальное указание на то, что незначительная реконструкция объекта (т.е. то, что не влечет за собой существенного изменения объекта недвижимости, изменения его уникальных характеристик), входит в состав понятия реконструкции объекта соглашения частным партнером (стр. 150 диссертации).

Как представляется, практический интерес представляет обоснованное автором (стр.11, пятое защищаемое положение) предложение установить *закрытый перечень нарушений, ограничивающих конкуренцию на торгах*; соответственно в Законе о ГЧП автор предлагает ввести отсылочные нормы к подзаконному нормативному правовому акту, в котором можно может быть определен перечень конкретных объектов, объединять которые в один лот запрещено по причине отсутствия технологической и функциональной связи.

Кроме того, выводы и рекомендации соискателя могут быть использованы в учебном процессе при преподавании в высших юридических учебных заведениях, дисциплин «Гражданское право», «Предпринимательское право» (хозяйственное право), «Коммерческое право», ряда дисциплин специализации («Государственно-частное партнерство», «Правовое регулирование инвестиционной деятельности»), а также при написании учебников, учебных пособий по данной теме.

Экономическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в том, что реализация предложений по совершенствованию законодательства в сфере государственно-частного партнерства будет способствовать созданию основы для развития судебной практики в данной области; устранению некоторых пробелов и противоречий в правовом регулировании государственно-частного партнерства, что, в свою очередь, обеспечит сокращение издержек и затрат, связанных с применением нормативных правовых актов соответствующими государственными органами и судами.

Полученные в ходе проведения диссертационного исследования новые научные результаты могут быть использованы при дальнейшем изучении проблемы правового регулирования государственно-частного партнерства, могут стать основой для развития научных представлений о ГЧП.

4. Общая оценка диссертационной работы и полнота изложения полученных результатов в опубликованных работах

Название и структура диссертации соответствуют ее содержанию. Автореферат полностью отражает содержание диссертации. Все выводы обосновываются, приводятся ссылки на работы других авторов (список использованных источников включает 207 наименований, стр. 177–198 диссертации), законодательство РФ и зарубежных стран, а также судебную практику (стр.59,61,70,74,80,93–94,109–111,114 и др.). Материал излагается последовательно и логично.

Диссертация оформлена в полном соответствии с установленными требованиями.

Ряд идей, сформулированных в ходе диссертационного исследования,

опубликованы автором в 4 научных изданиях, среди которых «Вестник СПбГУ», «Юрист», «Конкурентное право». Все публикации выполнены без соавторов.

В указанных публикациях отражены основные положения и выводы диссертационного исследования.

5. Соответствие научной квалификации соискателя ученой степени, на которую он претендует

Анализ содержания диссертации, использованных соискателем методов научного исследования и полученных новых научных результатов позволяет оценить научную квалификацию автора (Дятловой Н.А.) как соответствующую ученой степени кандидата юридических наук.

Замечания по диссертации

Признавая отмеченные выше достоинства научной работы Дятловой Н.А., необходимо все же обозначить и некоторые дискуссионные аспекты ее содержания, обсуждение которых в ходе защиты диссертации может быть полезным в научном отношении.

1. Требуется пояснения, в чем заключается оригинальность утверждения о гражданско-правовой сущности соглашения о ГЧП (второе защищаемое положение, § 2 главы 1, стр. 56 диссертации), когда такая формулировка уже содержится в ст. 3 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. Представляется, что вполне уместной была бы *авторская дефиниция государственно-частного партнерства* на базе произведенного научного обоснования характеристики его субъектов и объектов. При этом необходимо пояснить, чем предлагаемое определение отличается от имеющихся.

2. Оценивая эмпирическую базу исследования, считаем необходимым заметить, что соискателю следовало бы отразить, каким образом уже используются, или будут использоваться в практической деятельности результаты диссертации: в проектно-договорной деятельности – видится ли потребность в научно-практических рекомендациях по правовому сопровождению проектов ГЧП; в законотворчестве – планируется (инициируются) ли подготовка проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства о ГЧП? Как представляется, одним из логичных итогов такой крупной работы как диссертация, могла бы стать именно практическая реализация выводов и рекомендаций соискателя, на высоком уровне владеющего данным вопросом.

3. Не смотря на то, что автор применил метод сравнительного правоведения, тем не менее, в работе не в полной мере учтены тенденции законодательного регулирования государственно-частного партнерства в некоторых странах, например, входящих в СНГ, ЕАЭС. Уже во введении, общей характеристике работы, автором определены границы исследованных

нормативных правовых актов (стр. 9 диссертации). Причем, речь идет не только о Модельном законе «О публично-частном партнерстве», на который ссылается автор, а новых подходах, реализованных в законодательстве отдельных государств, объединенных в упомянутые выше межгосударственные союзы. Такой подход позволил бы соискателю дополнить свои предложения, относящиеся к теме исследования, по совершенствованию законодательства РФ (стр. 175–176 диссертации) еще одними новеллами (например, о статусе консультанта проекта ГЧП, оказывающему консультационные, инжиниринговые, маркетинговые, юридические и иные услуги по сопровождению этапов проекта ГЧП; о включении в соглашение о ГЧП обязательного условия требования по охране окружающей среды и безопасности ведения работ и др.). Возможно, автор планирует обратиться к этим вопросам позже в рамках монографического исследования.

Однако данные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертации Дятловой Н.А.

6. Вывод относительно соответствия диссертации поставленным целям

Полагаю, что цель диссертационного исследования достигнута: в работе раскрыта гражданско-правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве, уточнены объект и субъекты такого соглашения; научные задачи (определить понятие соглашения о ГЧП; исследовать правовую природу соглашения о ГЧП; исследовать состав объектов соглашения о ГЧП и его особенности; определить субъектный состав соглашения о ГЧП; дать правовую характеристику содержания соглашения о ГЧП; рассмотреть порядок заключения, изменения и расторжения соглашения о ГЧП; сформулировать конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию гражданско-правового регулирования отношений, возникающих из соглашения о ГЧП) (стр. 4–5 диссертации) – решены.

Таким образом, диссертация Дятловой Н.А. «Соглашение о государственно-частном партнерстве: гражданско-правовые аспекты» является комплексной, завершенной квалификационной научной работой, в которой получены и отражены новые научно обоснованные теоретические и практические положения, касающиеся гражданско-правового регулирования государственно-частного партнерства, и которые в совокупности **свидетельствуют о вкладе соискателя в науку гражданского и коммерческого права.**

Диссертация Дятловой Натальи Александровны «Соглашение о государственно-частном партнерстве: гражданско-правовые аспекты» выполнена на высоком научном уровне, соответствует основным требованиям, установленным Приказом от 01.09.2016 № 6821/1 «О порядке присуждения ученых степеней в Санкт-Петербургском государственном университете», а ее автор – Дятлова Наталья Александровна – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности «12.00.03 –

гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право» за:

– выявленные закономерности участия государства и частных лиц как партнеров в инвестиционной деятельности в целях развития национальной экономики;

– комплексный подход к определению понятия «государственно-частное партнерство», который основан на сочетании экономического и правового (гражданско-правового) аспектов этого явления с акцентом на последний, который в итоге приращивает научные знания о правовой природе ГЧП;

– обоснование необходимости расширения перечня объектов ГЧП посредством определения открытого перечня объектов соглашения о ГЧП; установления перечня объектов публичного имущества (или требований к ним), которые не могут быть переданы в рамках ГЧП;

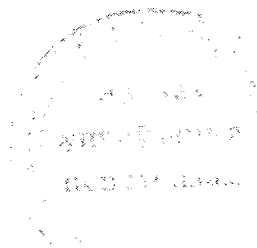
– выводы: о правовой природе соглашения о ГЧП, которое является самостоятельным договором, имеющим свой самостоятельный предмет; гражданско-правовом характере соглашения о ГЧП; о возможности заключения единого соглашения о ГЧП на стороне публичного партнера для случаев совместной реализации проектов ГЧП несколькими публично-правовыми образованиями.


Член диссертационного совета:

Доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой гражданского права и процесса
учреждения образования «Гродненский государственный университет
имени Янки Купаль»
(Республика Беларусь)

И.Э. Мартыненко

«6» июня 2018 г.



ПОДПИСЬ УДОСТОВЕРЯЮ:	
Начальник отдела управления персоналом учреждения образования «Гродненский государственный университет имени Янки Купаль»	
	П.Э. Туплюшев
07 06	20 18