

Е. А. Громова\*

## Проблемы обеспечения баланса частных и публичных интересов сторон соглашений об осуществлении предпринимательской деятельности

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам обеспечения частных и публичных интересов участников соглашений об осуществлении предпринимательской деятельности (договоров об условиях деятельности) в границах территорий с особым режимом экономической деятельности. Автор приходит к выводу о том, что действующее законодательство не в полной мере обеспечивает интересы контрагентов данных соглашений и предлагает решения выявленных проблем.

В качестве одной из проблем автор рассматривает отсутствие в действующем законодательстве четкого указания на отраслевую принадлежность соглашений об осуществлении деятельности в особых экономических зонах. Последовательно обосновывая гражданско-правовую природу таких соглашений, автор полагает необходимым в целях устранения возможных споров относительно отраслевой принадлежности исследуемых соглашений дополнить законодательство положениями, которые указывали бы на гражданско-правовой характер таких соглашений.

Также в статье отмечается, что обеспечению баланса сторон рассматриваемых соглашений (договоров) препятствует тот факт, что в законодательстве о соглашениях об осуществлении предпринимательской деятельности (договорах об условиях деятельности) нормы об ответственности их сторон либо отсутствуют, либо не раскрыты в должной степени. В связи с этим целесообразно указать, что каждый из контрагентов по соглашению об осуществлении предпринимательской деятельности (договору об условиях деятельности) должен нести ответственность в соответствии с действующим законодательством РФ.

**Ключевые слова:** баланс, частные и публичные интересы, соглашение об осуществлении предпринимательской деятельности, особый режим экономической деятельности.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2018.96.11.045-051**

**В**заимодействие публичных образований и частного сектора дает возможность привлекать частные инвестиции в экономические и социально значимые проекты. В этой связи обеспечение баланса частных и публичных интересов их участников приобретает особую

---

© Громова Е. А., 2018

\* Громова Елизавета Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права Южно-Уральского государственного университета (национальный исследовательский университет)

Elizaveta\_86@mail.ru

454080, Россия, г. Челябинск, просп. Ленина, д. 76

важность, поскольку достижение указанного баланса будет способствовать осуществлению наиболее плодотворного сотрудничества государства и хозяйствующих субъектов.

Как отмечается в науке, баланс интересов представляет собой такое правовое состояние, в котором взаимные права и обязанности носителей публичных и частных интересов соразмерны и стороны имеют равные возможности для реализации собственных интересов<sup>1</sup>.

Особый интерес представляет исследование проблем обеспечения баланса частных и публичных интересов в границах особых экономических зон (ОЭЗ); свободной экономической зоны Республики Крым и города федерального значения Севастополь (СЭЗ Крыма и Севастополя); территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР); свободного порта Владивосток — территорий с особым режимом экономической деятельности<sup>2</sup>.

Отметим, что длительное существование ОЭЗ (с 2005 г.), периодическое продление сроков их функционирования (с 20 до 49 лет), создание их «аналогов» (зон территориального развития, ТОСЭР, СЭЗ Крыма и Севастополя, свободного порта Владивосток) подтверждает заинтересованность государства и частных инвесторов в дальнейшем функционировании перечисленных территорий. Ожидаемым результатом их функционирования являются повышение конкурентоспособности отечественной экономики.

Основанием сотрудничества государства и хозяйствующих субъектов в границах рассматриваемых территорий выступают соглашения об осуществлении предпринимательской деятельности (договор об условиях деятельности в СЭЗ Крыма и Севастополя). Данные соглашения (договоры) заключаются между хозяйствующими субъектами (потенциальными участниками СЭЗ) и публичными образованиями (СЭЗ

Крыма и Севастополя); будущими резидентами и управляющей компанией (ТОСЭР и свободный порт Владивосток); потенциальным резидентом, публичным образованием и управляющей компанией (ОЭЗ). В рамках данных соглашений резидент обязуется осуществлять предпринимательскую деятельность, а орган управления (управляющая компания и (или) публичное образование) создает условия для осуществления резидентом этой деятельности.

В современных условиях значимость данных соглашений (договоров) сложно переоценить. Использование договора как регулятора отношений между указанными субъектами способствует развитию партнерских отношений. При этом резиденту предоставляется возможность согласовывать условия осуществления деятельности и требовать от государства исполнения своих обязанностей, а также осуществлять предпринимательскую деятельность в условиях льготного режима<sup>3</sup>. В этой связи уместно привести точку зрения В. В. Лаптева, обосновывающего важность договорной формы, использование которой позволяет адекватно учитывать интересы различных звеньев хозяйственной системы<sup>4</sup>.

Особенностью обеспечения баланса частных и публичных интересов сторон исследуемых соглашений выступает тот факт, что указанный баланс обеспечивается посредством достижения интересов их участников за счет встречных прав и обязанностей. Это проявляется в содержании основных прав и обязанностей сторон соглашения по отношению друг к другу, а также в особенностях его динамики и ответственности его сторон.

Так, по соглашению об осуществлении предпринимательской деятельности в ОЭЗ (ст. 12 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах Российской

<sup>1</sup> Пьянкова А. Ф. Концепция баланса интересов и ее место в гражданском праве России // Вестник Пермского государственного университета. Серия : Юридические науки. 2014. № 2. С. 117.

<sup>2</sup> Гасников К. Д., Оболонкова Е. В. Правовое регулирование территорий с особыми условиями экономического развития // Журнал российского права. 2017. С. 102.

<sup>3</sup> Андреев В. К. Предпринимательское законодательство : научные очерки. М. : Статут, 2008. С. 45.

<sup>4</sup> Лаптев В. В. Предпринимательское (хозяйственное) право и реальный сектор экономики. М. : Инфотропик Медиа, 2010. С. 75.

Федерации»<sup>5</sup> (далее — Закон об ОЭЗ)) интересы государства (от имени которого в данном соглашении участвует Минэкономразвития РФ) обеспечиваются за счет того, что резидент осуществляет инвестирование, а также один из видов предпринимательской деятельности, предусмотренной соглашением. Результатом осуществления резидентами данных видов деятельности является достижение целей создания ОЭЗ. Например, строительство резидентом ОЭЗ технико-внедренческого типа в г. Томск завода по изготовлению ортопедических и стоматологических имплантатов из наноструктурной керамики будет способствовать развитию инфраструктуры г. Томска, созданию рабочих мест, а также развитию высокотехнологичных отраслей экономики.

В свою очередь, исполнение Минэкономразвития обязанностей по созданию условий для благоприятного и эффективного осуществления резидентом указанной деятельности способствует обеспечению интересов резидента. Интересы управляющей компании обеспечиваются за счет предоставления бюджетного финансирования, а также посредством заключения с резидентом возмездных договоров аренды принадлежащего ей имущества; подключения и (или) присоединения объекта капитального строительства к сетям тепло-, газо-, водоснабжения, технологического присоединения к электрическим сетям управляющей компании.

Исходя из указанного, полагаем, что соглашение об осуществлении деятельности в ОЭЗ одновременно направлено на обеспечение публичных и частных интересов.

К аналогичному выводу можно прийти и в отношении договора об условиях деятельности в СЭЗ Крыма и Севастополя (ст. 13 Федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>6</sup> (далее — Закон о СЭЗ Крыма и Севастополя)), а также соглашений об осуществлении предпринимательской деятельности в границах свободного порта Владивосток (ст. 11 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»<sup>7</sup> (далее — Закон о свободном порте Владивосток)) и ТОСЭР (ст. 13 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»<sup>8</sup> (далее — Закон о ТОСЭР)).

В то же время анализ законодательства об исследуемых соглашениях в границах территорий с особым режимом экономической деятельности выявил ряд проблем, препятствующих обеспечению баланса частных и публичных интересов их участников.

В частности, одной из таких проблем является отсутствие в действующем законодательстве четкого указания на их отраслевую принадлежность, что обусловило многообразие точек зрения о правовой природе таких соглашений: публично-правовой<sup>9</sup>, комплексной<sup>10</sup>, частноправовой<sup>11</sup>.

Очевидно, что наилучшим образом интересы контрагентов могут быть учтены именно в гражданско-правовом договоре на началах юриди-

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6658.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4338.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

<sup>9</sup> Андреев В. К. Предпринимательское законодательство: научные очерки. М.: Статут, 2008. 315 с.; Серебрякова Е. Е. Технично-внедренческие особые экономические зоны: правовые аспекты создания и функционирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 25 с.

<sup>10</sup> Гасумянова А. В. Правовой режим предпринимательства в особых экономических зонах РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 7.

<sup>11</sup> Цирина М. А. Правовая природа соглашения органа управления особой экономической зоной с резидентом // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 23; Кванина В. В. Соглашение об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития: проблемы отраслевой

ческого равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности его сторон.

В пользу частноправового характера соглашений об осуществлении предпринимательской деятельности приводятся следующие аргументы<sup>12</sup>.

Во-первых, каждый из участников данных соглашений вступает в договорные отношения добровольно. При этом органы управления территориями с особым режимом экономической деятельности не наделены правом принудить потенциального резидента (участника) заключить данное соглашение в случае, если последнего не устраивают условия, на которых такое соглашение может быть заключено. Так, заключая такое соглашение, потенциальные контрагенты совместно согласовывают его условия. На это, в частности, указывает ч. 1 ст. 13 Закона об ОЭЗ, в соответствии с которой резидент вправе перечислить в заявке на заключение данного соглашения условия, на которых он согласен его заключить. Отметим, что аналогичные нормы содержатся и в законах о ТОСЭР (ст. 13), свободном порте Владивосток (ст. 11), СЭЗ Крыма и Севастополя (ст. 13). В том случае, если такие условия не будут приняты контрагентом, резидент вправе отказаться от заключения данного соглашения.

Во-вторых, резидент (участник СЭЗ) наделен возможностью изменить условия рассматриваемых соглашений, равно как и орган управления (ст. 13 Закона о свободном порте Владивосток, ст. 15 Закона о ТОСЭР, ст. 12 Закона о СЭЗ Крыма и Севастополя).

В то же время нельзя не обратить внимание на тот факт, что такая позиция законодателя не является последовательной и единообразной применительно ко всем территориям с особым режимом экономической деятельности. Так, Закон об ОЭЗ содержит норму, которая наделяет резидента единоличным правом инициировать изменение условий соглашения в определенных случаях (ст. 18), что не способствует достижению баланса частных и публичных интересов.

Можно предположить, что включение такого положения в Закон об ОЭЗ указывает на стремление законодателя защитить интересы резидента. Возможно, именно по этой причине резидент, являясь заведомо более слабой стороной по сравнению с органами управления ОЭЗ, законодателем обозначен в качестве единственного инициатора внесения данных изменений. Указанное, на наш взгляд, является аргументом в пользу гражданско-правовой природы данных соглашений.

В-третьих, расторжение исследуемых соглашений возможно по соглашению сторон, а также по требованию каждой из них в судебном порядке в случае существенного нарушения условий соглашения контрагентом (ч. 1, 2 ст. 20 Закона об ОЭЗ; ст. 15 Закона о ТОСЭР; ст. 13 Закона о свободном порте Владивосток; ст. 13 Закона о СЭЗ Крыма и Севастополя).

В-четвертых, если указанные соглашения (договоры) не являлись бы гражданско-правовыми по своей правовой природе, то их стороны не были бы юридически равны. Результатом такой деформации могло бы стать наделение властного субъекта рядом прерогатив, позволяющих влиять на подвластного субъекта: правом в одностороннем порядке влиять на формирование договорных условий или определять юридическую судьбу исследуемого соглашения посредством его одностороннего изменения и расторжения. Однако органы управления исследуемых территорий лишены таких прерогатив.

Как представляется, в целях устранения возможных споров относительно отраслевой принадлежности исследуемых соглашений законодательство о данных соглашениях следует дополнить положениями, которые бы указывали на гражданско-правовой характер соглашений.

Кроме того, обеспечению баланса частных и публичных интересов сторон соглашений об осуществлении деятельности не способствует и порядок изменения условий отдельных соглашений, о чем было сказано ранее.

---

и содержательной определенности // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. 2016. № 65. С. 87.

<sup>12</sup> Громова Е. А. Соглашение об осуществлении технико-внедренческой деятельности в особых экономических зонах : монография. М. : Юстицинформ, 2016. С. 67.

В частности, Закон об ОЭЗ регламентирует несколько случаев, при наступлении которых в исследуемое соглашение могут быть внесены изменения. Во-первых, это изменение бизнес-плана (ч. 1 ст. 18), а во-вторых — внесение в данное соглашение изменений, не связанных с изменением его существенных условий (ч. 7 ст. 18). Резидент, намеревающийся изменить условия исследуемого соглашения, связанные с внесением изменений в бизнес-план, представляет в Минэкономразвития РФ заявление.

Тот факт, что инициатором изменений условий соглашения Закон об ОЭЗ называет лишь резидента, нарушает принцип обеспечения баланса частных и публичных интересов сторон данного соглашения. Представляется, что в целях устранения данного дисбаланса следует указать в ст. 18 Закона об ОЭЗ, что соглашение об осуществлении предпринимательской деятельности может быть изменено каждой из его сторон по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Кроме перечисленного, обеспечению баланса сторон рассматриваемых соглашений (договоров) препятствует и тот факт, что в законодательстве о соглашениях об осуществлении предпринимательской деятельности (договорах об условиях деятельности) нормы об ответственности их сторон либо отсутствуют вовсе, либо не раскрыты в должной степени.

Например, Закон об ОЭЗ содержит лишь одну норму, посвященную ответственности только одной стороны соглашения об осуществлении деятельности в ОЭЗ — резидента. Так, резидент обязан уплатить штраф в случае существенного

нарушения им условий соглашения, повлекшего его досрочное прекращение (ч. 5 ст. 21). При этом вызывает недоумение, почему в данном Законе отсутствуют нормы, отсылающие к соответствующим положениям гражданского законодательства. Ведь на первый взгляд подобная формулировка дает основания считать, что указанные субъекты вовсе освобождены от ответственности за нарушение условий соглашения.

Думается, что во избежание неверного толкования Закона об ОЭЗ целесообразно указать, что каждый из контрагентов по соглашению об осуществлении предпринимательской деятельности (договору об условиях деятельности) должен нести ответственность в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Отметим, что законодательство о других территориях с особым режимом экономической деятельности содержит нормы об ответственности участников соглашений, что, несомненно, в большей степени способствует обеспечению баланса интересов их сторон.

Таким образом, на сегодняшний день выявлен ряд проблем, препятствующих обеспечению баланса частных и публичных интересов сторон соглашений об осуществлении предпринимательской деятельности в границах территорий с особым режимом экономической деятельности. Потенциальная «опасность» выявленных проблем обусловлена их способностью снизить привлекательность указанных соглашений (договоров) для частных инвесторов, что, в свою очередь, будет препятствовать увеличению притока инвестиций в границы данных территорий.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреев В. К. Предпринимательское законодательство: научные очерки. — М. : Статут, 2008. — 315 с.
2. Гасников К. Д., Оболонкова Е. В. Правовое регулирование территорий с особыми условиями экономического развития // Журнал российского права. — 2017. — С. 102—106.
3. Гасумянова А. В. Правовой режим предпринимательства в особых экономических зонах РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010. — 27 с.
4. Громова Е. А. Соглашение об осуществлении технико-внедренческой деятельности в особых экономических зонах : монография. — М. : Юстицинформ, 2016. — 216 с.

5. Кванина В. В. Соглашение об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития: проблемы отраслевой и содержательной определенности // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. — 2016. — № 65. — С. 87—91.
6. Лаптев В. В. Предпринимательское (хозяйственное) право и реальный сектор экономики. — М. : Инфотропик Медиа, 2010. — 227 с.
7. Пьянкова А. Ф. Концепция баланса интересов и ее место в гражданском праве России // Вестник Пермского государственного университета. Серия : Юридические науки. — 2014. — № 2. — С. 117—130.
8. Цирина М. А. Правовая природа соглашения органа управления особой экономической зоной с резидентом // Журнал российского права. — 2013. — № 2. — С. 23—27.

*Материал поступил в редакцию 25 июля 2018 г.*

### **CHALLENGES OF ENSURING THE BALANCE OF PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS OF PARTIES TO IMPLEMENTING AGREEMENTS ON BUSINESS ACTIVITY**

**GROMOVA Elizaveta Aleksandrovna**, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Business, Competition and Environmental Law of the South Ural State University (National Research University)  
Elizaveta\_86@mail.ru  
454080, Russia, Chelyabinsk, prospekt Lenina, d. 76

**Abstract.** *The article is devoted to the issues of ensuring the balance between private and public interests of the parties to implementing agreements on business activity (contracts on conditions of activity) within the borders of territories with a special economic regime. The author comes to the conclusion that the current legislation does not secure the interests of contractors parties to the agreements in question to the full extent, and offers solutions to the named problems.*

*As one of the problems the author considers the absence of a clear indication in the legislation of to which branch of law implementing agreements on business activity in special economic zones should be assigned. Consistently substantiating the civil law nature of such agreements, the author considers it necessary, in order to eliminate possible disputes concerning the branch of law to which agreements in question belong, to supplement the legislation with provisions that would determine the civil nature of such agreements.*

*Also, the article underscores that ensuring the balance of the parties' interests is prevented by the fact that in the legislation with regard to implementing agreements on business activity (business terms agreements) the rules concerning the liability of their parties are either absent or not sufficiently stipulated. In this regard, it is advisable to point out that each of the counterparties to the business agreement (business terms agreements) should be held liable in accordance with the current legislation of the Russian Federation.*

**Keywords:** *Balance, private and public interests, business terms agreement, special economic activity regime.*

### **REFERENCES (TRANSLITERATION)**

1. Andreev V. K. Predprinimatel'skoe zakonodatel'stvo: nauchnye ocherki. — М. : Statut, 2008. — 315 s.
2. Gasnikov K. D., Obolonkova E. V. Pravovoe regulirovanie territoriy s osobymi usloviyami ekonomicheskogo razvitiya // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2017. — S. 102—106.
3. Gasumyanova A. V. Pravovoy rezhim predprinimatel'stva v osobykh ekonomicheskikh zonakh RF : avto-ref. dis. ... kand. yurid. nauk. — М., 2010. — 27 s.

4. *Gromova E. A. Soglasenie ob osushchestvlenii tekhniko-vnedrencheskoy deyatel'nosti v osobykh ekonomicheskikh zonakh : monografiya. — M. : Yustitsinform, 2016. — 216 s.*
5. *Kvanina V. V. Soglasenie ob osushchestvlenii deyatel'nosti na territorii operezhayushchego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: problemy otraslevoy i sodержatel'noy opredelivosti // Ekonomika. Predprinimatel'stvo. Okruzhayushchaya sreda. — 2016. — № 65. — S. 87—91.*
6. *Laptev V. V. Predprinimatel'skoe (khozyaystvennoe) pravo i real'niy sektor ekonomiki. — M. : Infotropik Media, 2010. — 227 s.*
7. *P'yankova A. F. Kontsepsiya balansa interesov i ee mesto v grazhdanskom prave Rossii // Vestnik Permskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya : Yuridicheskie nauki. — 2014. — № 2. — S. 117—130.*
8. *Tsirina M. A. Pravovaya priroda soglasheniya organa upravleniya osoboy ekonomicheskoy zonoj s rezidentom // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2013. — № 2. — S. 23—27.*