

**ПЕРЕДАЧА ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ В
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ (правовые
особенности)**

**TRANSFER OF FUNCTION OF MANAGEMENT BY PROPERTY IN
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (legal features)**

УДК УДК 346(476)

Ольга Михайловна Куницкая

Белорусский государственный университет

Республика Беларусь, г. Минск

Olga Mihailovna Kunitskaya

Belarusian state university

Republic of Belarus, Minsk

volhakun@mail.ru

220030 г. Минск, ул. Ленинградская, 8, к. 204

80172095573 (р.т.), 80297221266 (мтс)

Аннотация. В статье исследуются возможность и правовые формы передачи частному партнеру функции управления государственным имуществом в государственно-частном партнерстве. Производится отраслевое разграничение правового регулирования соответствующих отношений.

Summary. In article opportunity and legal forms of transfer to the private partner of function of management by the state property in state-private partnership are investigated. Branch differentiation of legal regulation of the corresponding relations is made.

Ключевые слова. Государственно-частное партнерство; функция управления имуществом; функция по предоставлению публичных инфраструктурных услуг; передача (делегирование).

Keywords. Public-private partnership; function of management by property; function on providing public infrastructure services; transfer (delegation).

Государственно-частное партнерство (далее — ГЧП) — это соглашение между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемое с целью привлечения инвестиций [1, с. 49].

В зарубежном законодательстве и в Концепции проекта Закона Республики Беларусь о государственно-частном партнерстве¹ (далее — Концепция проекта Закона) при определении основных функций частного партнера в ГЧП, помимо проектирования, строительства, восстановления, реконструкции указывается на управление существующими или вновь создаваемыми инфраструктурными объектами [2; 3; 4].

Обратим внимание, что в целом перечень указанных функций частного партнера соответствует содержанию стадий инвестиционного проекта, регулируемого белорусским законодательством [5]. Тем не менее, такая деятельность (функция) как «управление» не предусмотрена ни в одной из них.

В Концепции проекта Закона говорится об объектах инженерной, производственной, социальной и транспортной инфраструктуры. Согласно законодательству Республики Беларусь инфраструктура — это совокупность коммуникаций (в т. ч. сетей) и (или) комплекс зданий, сооружений соответствующего назначения, а именно «обеспечивающие жизнедеятельность населения» [6, ст. 1; 7, п. 6.4].

Исходя из приведенного определения, а также норм Гражданского кодекса Республики Беларусь от 7 декабря 1997 г. № 218-3 [8] (далее — ГК) (ст. 130 ГК) и других нормативных правовых актов [9, ст. 3; 10, ст. 185] управление указанными инфраструктурными объектами должно означать управление объектами недвижимости (имуществом). Еще одной

¹ Размещена на сайте Министерства экономики Республики Беларусь

особенностью указанных объектов является то, что они находятся в государственной собственности [11, ст. 7].

Возможна ли передача функций управления имуществом от государственного частному партнеру в ГЧП? И что является правовыми основой и формами передачи указанных функций управления?

Необходимо учитывать, что функция управления государственным имуществом-инфраструктурой предполагает выполнение функций по жизнеобеспечению населения страны. Частный партнер становится обязанным обеспечивать бесперебойность оказания услуг, недискриминацию пользователей, общедоступность услуг, равенство тарифов на одинаковые услуги и т.д. То есть, по сути, выполнять публично-правовые функции.

Для осуществления функций по жизнеобеспечению населения страны государственный партнер должен предоставить частному партнеру на определенное время во владение, пользование и распоряжение инфраструктурные объекты (недвижимое имущество), которые последний построил (модернизировал, реконструировал, отремонтировал и т.д.) для последующей передачи в собственность государству.

Частный партнер в ГЧП либо создает инфраструктурный объект и управляет им, либо управляет ранее созданным объектом (без его участия). Во втором случае объектом ГЧП является только оказание публичных услуг.

Передача функции государственного управления (далее — госуправление) субъектам частной формы собственности широко распространена за рубежом. Речь идет о глобальной мировой тенденции [12, с. 75].

В таких случаях авторы говорят о публичном аутсорсинге, который представляет собой передачу (делегирование) государственных функций (полномочий) субъектам частного права с сохранением ответственности государства [13, с. 203; 14, с. 139].

Объем понятия «аутсорсинг» соотносится, прежде всего, с понятием «перераспределение компетенции в системе госуправления», а также с

такими юридическими значимыми проблемами как делегирование (передача, как частный случай) полномочий [15, с. 102, 105].

Существует позиция о недопустимости определения аутсорсинга в виде передачи функций, т.к. это не отвечает задаче сохранения функций в государственном ведении [16, с. 15].

Передача функций государства участникам рынка, соответствующим определенным в законе требованиям и под контролем государства, необходима только в случае, если:

- указанные функции имеют в качестве адресата неопределенный круг лиц;
- не содержат в себе властных полномочий;
- и могут эффективнее осуществляться участниками рынка [17, с. 22].

В зарубежной практике передача государственных функций частным лицам именуется также «приватизацией государства» [12, с. 75]. Тем не менее, существуют виды государственной деятельности, которые должны осуществляться исключительно государством и не могут быть переведены даже в государственно-частную сферу [18, с. 9].

Выше мы говорили о том, что функцию управления по предоставлению публичных инфраструктурных услуг в ГЧП невозможно передать частному лицу без передачи имущества, составляющего соответствующую инфраструктуру.

В настоящее время законодательство Республики Беларусь регламентирует частно-правовые формы передачи в управление определенного имущества. Речь идет о доверительном управлении имуществом [8; 7].

Правомочие передать свое имущество в доверительное управление другому лицу (доверительному управляющему), которое обязано управлять имуществом в интересах собственника или указанного им третьего лица (выгодоприобретателя) является правомочием собственника (п. 4 ст. 210, ст. 895 ГК). Такая передача не влечет перехода права собственности к

доверительному управляющему, она обеспечивает более эффективное использование имущества [19, с. 577, 578].

Согласно ст. 903 ГК доверительный управляющий осуществляет в пределах, предусмотренных законодательством или договором доверительного управления, правомочия собственника в отношении имущества, переданного в доверительное управление.

Российский автор Соколов А.В. исследуя некоторые правовые аспекты управления муниципальной собственностью, отмечает, что особые правовые предпосылки существуют в отношении условий и порядка предоставления объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности, инвестору для целей инвестиционной деятельности, например, для строительства, реконструкции или капитального ремонта. Одна из них — передача объекта инвестиционной деятельности для цели реализации инвестиционного проекта в доверительное управление инвестору с освобождением его на определенное время от обязательства перечислять часть дохода выгодоприобретателю. [20].

Во многих странах важнейшей задачей является оздоровление сектора железных дорог. Решение данной проблемы видится в стимулировании участия в этом частного бизнеса [21, с. 270]. К типовым формам такого участия частного сектора относят: подряд, контракты на оказание услуг, концессию, франшизы, другие формы [21, с.272-280].

Как видим гражданское законодательство регламентирует формы передачи имущества от собственника другому лицу с целью более эффективного его использования и извлечения определенных благ.

Сформулируем основные выводы.

ГЧП обусловлено необходимостью участия субъектов частного права в создании инфраструктурных объектов и в осуществлении функций по управлению ими.

В законодательстве Республики Беларусь необходимо закрепить норму, согласно которой государственные органы от имени государства могут

делегировать субъектам частного права реализацию функций госуправления по предоставлению публичных услуг, и вычлнить блок услуг, которые могли быть переданы лицам частной формы собственности.

Немаловажно выработать критерии такой передачи (среди основных выделить: повышение эффективности реализации переданных функций, увеличение степени доступности и качества оказываемых услуг).

В ГЧП передача функций по предоставлению публичных инфраструктурных услуг требует передачи в управление инфраструктурных объектов (объектов недвижимости). И наоборот, функцию управления по предоставлению публичных инфраструктурных услуг в ГЧП невозможно передать частному лицу без передачи имущества, составляющего соответствующую инфраструктуру.

В рамках ГЧП передача функций по предоставлению публичных инфраструктурных услуг частным лицам может быть осуществлена в административном порядке, передача функции управления имуществом — посредством гражданско-правовых договорных форм с учетом особенностей (признаков) ГЧП. Необходимо учитывать законодательные различия между публично-правовым (административным) по своей природе процессом предоставления публичных услуг и осуществлением управления государственной собственностью (недвижимым имуществом) посредством гражданско-правовых форм.

С другой стороны они находятся в тесной взаимосвязи, поскольку управление инфраструктурными объектами предполагает оказание публичных инфраструктурных услуг. В то же время невозможно оказывать публичные инфраструктурные услуги без наличия инфраструктурных объектов.

В содержание такого способа вложения инвестиций как «создание, в том числе путем строительства, объектов недвижимости», предлагаемого к введению в белорусское инвестиционное законодательство, необходимо включить не только деятельность по возведению, реконструкции, ремонту,

реставрации, благоустройству объекта, сносу, консервации, но и управление как существующими, так и созданными (восстановленными, реконструированными) объектами недвижимости».

Данным видом деятельности (функцией) необходимо дополнить эксплуатационную стадию инвестиционного проекта, являющегося основой ГЧП.

Список использованных источников

1. Дадеркина, Е. А. Государственно-частное партнерство: теоретико-методологические основы / Е. А. Дадеркина // Устойчивый рост национальной экономики: инновации и конкурентоспособность: мат-лы II междунар. науч.-практ. конф. аспирантов и молодых ученых, (Минск, 24-25 нояб. 2010 г.) / БГЭУ; редкол.: Г.А. Короленок. — Минск, 2010. — 366 с., С. 48-50

2. О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике: Закон Кыргызской Республики, 22 февр. 2012 года № 7. — [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://minjust.gov.kg/?p=7616>, Дата доступа: 19.03.2013

3. О государственно-частном партнерстве: Закон Украины, 1 июля 2010 г. № 2404-VI. — [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://www.pravo.by/express/arch.asp?typ=1&id=1281943680519>. — Дата доступа: 11.03.2013

4. О частно-государственном партнерстве: Закон Респ. Молдова, 10 июля 2008 г. № 179-XVI. — [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=328990&lang=2>. — Дата доступа: 11.03.2013

5. Об утверждении Правил по разработке бизнес-планов инвестиционных проектов: Постановление Министерства экономики Респ. Беларусь, 31 авг. 2005 г. № 158 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология

3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой инфор. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

6. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 5 июля 2004 г. № 300-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой инфор. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

7. О порядке распоряжения государственным имуществом: Указ Президента Респ. Беларусь, 4 июля 2012 г. № 294 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой инфор. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

8. Гражданский кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1997 г. № 218-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой инфор. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

9. О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним: Закон Респ. Беларусь, 22 июля 2002 г. № 133-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой инфор. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

10. Налоговый кодекс Респ. Беларусь (Особенная часть), 29 дек. 2009 г. № 71-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой инфор. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

11. Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства: Закон Респ. Беларусь, 15 июля 2010 г. № 169-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой инфор. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

12. Васильева, А. Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права / А.Ф. Васильева // Правоведение (известия ВУЗов). — 2008. — № 2 (277) . — С. 65-75.

13. Васильева, А. Ф. Договоры в сфере предоставления публичных услуг: сравнительно-правовой анализ / А.Ф. Васильева // Договор в публичном праве: сборник науч. ст. / под ред. Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк. — М.: Волтерс Клувер, 2009. — 280 с., с. 188-205.

14. Бабелюк, Е. Г. Договорные начала при реализации государственно-властных полномочий // Договор в публичном праве: сборник науч. ст. / под ред. Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк. — М.: Волтерс Клувер, 2009. — 280 с., с. 133-146.

15. Тихомиров, Ю. А. Централизация и децентрализация: динамика соотношения / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2007. — № 2. — С. 99-105.

16. Филатова, А.В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов / А.В. Филатова // Предпринимательское право. — 2009. — № 1. — С. 14-17.

17. Шаров, А. В. Об основных элементах административной реформы / А.В. Шаров // Журнал российского права. — 2005. — № 4. — С.19-28.

18. Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Публичные функции в экономике / Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. — 2002. — № 6. — С. 3-9.

19. Гражданское право: учебник в 2-х ч. Ч.1 / Под общ. ред. В. Ф. Чигира. — Минск: Амалфея. — 976 с.

20. Соколов А.В. Создание системы управления муниципальной собственностью: некоторые правовые аспекты проблемы. — [Электронный ресурс]. // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. — 2000. — № 4. — Режим доступа: http://dpr.ru/journal/journal_4_4.htm

21. Реформа железных дорог. Сборник материалов по повышению эффективности сектора железных дорог / Международный банк реконструкции и развития, 2011. — 555 с.