

ПОНЯТИЕ И ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

УДК 346(476)

О.М. Куницкая, Белорусский государственный университет, старший преподаватель кафедры финансового права и правового регулирования хозяйственной деятельности

O.M. Kunitskaja, The Belarus State University, senior Lecturer Department of Financial Law and legal regulation of economic activity

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; сотрудничество, понятие, объекты, инфраструктурные объекты, инфраструктурные услуги

Keywords: public-private partnerships, cooperation, concept, facilities, infrastructure facilities, infrastructure services

Аннотация

В статье на основе анализа белорусских и зарубежных актов законодательства, литературных и иных источников автор предлагает формулировки и обоснование теоретически значимых определений основных правовых категорий: законодательное определение понятия государственно-частного партнерства; определение понятия и состава объектов государственно-частного партнерства.

Annotation

On the basis of analysis of domestic and foreign acts of legislation, literary and other sources the author suggests the formulation and justification theoretically meaningful definitions of basic legal categories: legal definition of public-private partnership, the definition and composition of objects of public-private partnership.

Введение. В Республике Беларусь с каждым годом растет понимание необходимости развития государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) как важного механизма государственной экономической политики, позволяющего

привлечь частные средства для реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное и региональное значение.

В стране подготовлен проект Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве», основные позиции которого соответствуют Концепции проекта указанного Закона, согласованной Президентом Республики Беларусь. Подготовка и принятие проекта Закона предусмотрены Указами Президента Республики Беларусь [1; 2].

В механизм ГЧП входят не только «организационные структуры, конкретные формы и методы управления, но и нормы и правила, которые в совокупности позволяют ему функционировать» [3, с. 8]. В юриспруденции механизм ГЧП обозначается как совокупность взаимосвязанных между собой норм и правил, позволяющих участникам партнерства взаимодействовать друг с другом на законной (легальной) основе [4, с. 9,18].

С точки зрения права механизм ГЧП в Республике Беларусь должны составлять действующее нормативное регулирование взаимоотношений партнеров и новые нормы, создающие правовые условия для развития ГЧП, касающиеся введения в законодательство понятийного аппарата о ГЧП, определения его объектов, субъектов, правовых форм и т.д.

В литературе ведутся дискуссии по исследуемым нами вопросам, в ходе которых выявляются как сторонники, так и противники данного вида отношений и необходимости их специального правового регулирования. Неясность понимания содержания ГЧП в доктрине, на практике и у субъектов правотворчества предопределила цель, которую мы поставили при написании данной работы, – разрешить основные теоретические, и связанные с ними практические проблемы правового регулирования государственно-частного партнерства, а также сформулировать и обосновать предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь.

Первостепенной задачей ставится формулировка и обоснование теоретически значимых определений основных правовых категорий: законодательное

определение понятия государственно-частного партнерства; определение объектов государственно-частного партнерства.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся при осуществлении государственно-частного партнерства. Предмет исследования составляют научные концепции, идеи, взгляды, теоретические и практические разработки, законодательство Республики Беларусь и других государств.

Выбор объекта и предмета обусловлен необходимостью научного осмысления и определения некоторых составляющих понятийного аппарата ГЧП, потребностью использования их в законодательстве Республики Беларусь и решения проблемы формирования единой правоприменительной практики государственных органов и субъектов предпринимательской деятельности.

В белорусской юридической литературе можно встретить теоретические исследования отдельных проблем государственно-частного партнерства, связанных с определением его понятия и объектов [5; 6; 7; 8; 9 и др.], но полноценного, комплексного исследования, имеющего целью упорядочить полученный ранее опыт, в правовой литературе не проводилось. Однако, такая задача является первостепенной при разработке нормативно-правовой базы ГЧП.

В российской научной среде данное явление также не изучено должным образом. Тем не менее, уже имеются научные исследования некоторых проблем правового регулирования ГЧП. В последние годы наиболее значимыми из них стали работы таких российских исследователей-юристов, как: А.А. Родин [10], который рассматривает государственно-частное партнерство в аспекте взаимодействия международного и внутригосударственного права; И.А. Губанов [11], который исследует государственно-частное партнерство в реализации функций российского государства; А.В. Белицкая [12] которая выявляет и разрешает основополагающие теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства по выработке категориального аппарата, выявлении принципов его правового регулирования, рассматривая государственно-частное партнерство в рамках предпринимательского права как вид инвестиционной деятельности; Сазонов В.Е. [13], монография которого посвящена вопросам правовой природы и особенностей

правового обеспечения, форм, механизмов, достоинств, недостатков и перспектив развития государственно-частного партнерства в 50 государствах мира, включая Россию. В Российской Федерации имеются работы учебно-методического характера в области права [14].

Основная часть. Проведенный анализ зарубежного опыта правового регулирования ГЧП позволяет сделать вывод о том, что в различных государствах складывались и продолжают складываться свои специфические правовые традиции построения сотрудничества государственного и частного партнеров, которое направлено на решение задач социально-экономической политики. При этом необходимо учитывать: степень экономического развития государств, систему правоотношений, видение роли государства в экономике, а также задания, стоящие на определенном этапе развития стран [15, с. 108].

В литературных источниках в большинстве случаев в приводимых ими определениях основное содержание исследуемого понятия отражается через слово «сотрудничество», которое и является родовым понятием и лексической единицей при характеристике значения государственно-частного партнерства. В свою очередь «сотрудничество» означает «вид взаимодействия» [16, с.187].

Такой практике следует и зарубежный законодатель, формулируя норму о терминологии [17-22].

По мнению Губанова И.А. «предметом правового регулирования ГЧП являются общественные партнерские отношения, где взаимное волеизъявление является связующим звеном в реализации поставленных партнерами задач» [11, с. 16].

Витушко В.А. считает, что партнерство не ново для «наследников советского права и советской юридической науки», и нормативная правовая база для регулирования партнерства и общества обширна в Беларуси. Возникает только в том, «какие формы и способы такого партнерства допустимы для различных лиц, их организаций и групп» [23, с. 392-395].

Кирпичев А. Е., определив словарно «партнерство» как синоним сотрудничества, считает что «это фактически общественные отношения,

возникающие на основании различных фактов, в том числе договоренностей сторон, – т. е. правоотношения». И поскольку «правоотношения, возникшие на основании договора сторон, содержанием которых являются взаимные права и обязанности, именуются обязательствами, ГЧП должно быть отнесено к категории договорных обязательств» [24, с. 26].

Некоторые авторы рассматривают ГЧП через родовое понятие «деятельность». Так, Макаревич К.А. считает, что государственно-частное партнерство – это урегулированная нормами права деятельность, имеющая целью повышение качества государственного управления в сфере публичной инфраструктуры и государственных услуг на основе привлечения частного сектора для решения задач в соответствующих областях в различных договорных формах на принципах разделения финансовых и иных ресурсов, рисков и ответственности» [25, с. 10,11].

Несмотря на то, что понятие «сотрудничество» как «вид взаимодействия» не употребляется легально (не закреплено законодательно), оно в наибольшей степени является приемлемым для обозначения ГЧП. По нашему мнению, «сотрудничество на основе консолидации ресурсов партнеров» является более точным выражением для характеристики ГЧП. Парадигмальная основа ГЧП предполагает, что орган публичной власти и частный хозяйствующий субъект осуществляют «консолидацию своих ресурсов для совместной реализации конкретного проекта (группы проектов)) при условии обеспечения публичных интересов». В свою очередь, консолидация, понимаемая как «совместность, солидарность, ответственность», не предполагает «полное совпадение интересов партнеров, а сближается лишь в части организации (строительства, модернизации и т.д.) объекта». «Ресурсы партнеров соединяются таким образом, что стороны солидарно отвечают в целом за проект, субсидиарно отвечая за те или иные аспекты его реализации» [13, с. 119, 120].

При этом «ГЧП в большинстве случаев предполагает внесение в той или иной форме инвестиций как частным оператором, так и публичным сектором» с целью «создания более эффективной системы производства, а не просто совместное финансирование инвестиционных потребностей инфраструктуры» [26, с. 16].

Можно сказать, что ГЧП – это инвестиционная деятельность партнеров, обусловленная признаками (особенностями) ГЧП.

С целью определения понятия «государственно-частное партнерство» нами выработаны признаки данного явления [27, с. 163; 28, с. 73,74].

Анализ основных существующих научных и законодательных подходов к определению понятия «государственно-частное партнерство» позволил нам сформулировать обобщенное и наиболее полное определение исследуемого понятия, с учетом признаков, которые характеризуют его, отграничивая от других близких явлений.

Мы считаем, что государственно-частное партнерство – это основанное на консолидации инвестиций сотрудничество государства и (или) его административно-территориальных единиц (государственного партнера), с одной стороны, и определяемого посредством проведения конкурса хозяйствующего субъекта частной формы собственности (частного партнера), с другой стороны, предусматривающее распределение прибыли (доходов), убытков, рисков, ответственности между сторонами, реализуемое в определенных формах и в установленные сроки, с целью решения на республиканском и местном уровнях общественно значимых задач в определенных сферах жизнедеятельности в отношении объектов, установленных законодательством».

Многочисленные вопросы, связанные с определением понятия ГЧП, формированием законодательства о нем, связаны с установлением объектов ГЧП.

Исследуя зарубежный опыт использования ГЧП, аналитики приходят к выводу о том, что его необходимость возникает, прежде всего, в тех сферах, за которые государство традиционно несет ответственность, – объекты общего пользования (транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура, объекты культуры, памятники истории и архитектуры и т.п.), так называемые публичные службы (public services) – ремонт, реконструкция и содержание объектов общего пользования, уборка территорий, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение. Государство, как правило, вынуждено сохранять контроль в этих

сферах либо над определенным имуществом (оставаться собственником), либо над определенным видом деятельности [29, с. 35, 39, 40; 26, с. 25].

В рекомендательных документах для ГЧП определены два рода деятельности: инвестиции в объекты инфраструктуры; оказание услуг с помощью данных объектов либо их эксплуатация [30, с. 6]. Российский автор Белицкая А. В., выделяет в качестве разновидностей объектов ГЧП публичное имущество и публичные услуги [12, с. 50].

Зарубежное законодательство отдельных стран определяет сферы применения ГЧП, т.е. указывается в каких сферах жизнедеятельности осуществляется ГЧП по установленным объектам [17,18]. В Законе Республики Казахстан под объектами концессии, являющейся одной из форм ГЧП, понимаются «объекты, комплексы объектов, используемые для удовлетворения общественных потребностей, обеспечение которых возложено на государственные органы в соответствии с законодательством Республики Казахстан» [31].

В зарубежном законодательстве объекты ГЧП сопоставляются с объектами соглашения о ГЧП, определяются как элементы общественной (социальной) инфраструктуры, так называемые объекты общего пользования, указывается, что это имущество имеет определенное назначение (социальное, экономическое, производственное) и находится в сфере публичного интереса и контроля. Указанные сферы определяются на уровне государства и включаются в соответствующие перечни, утверждаемые в установленном порядке согласно приоритетным направлениям его развития. В Республике Беларусь в гл. 5 «Стратегии привлечения прямых иностранных инвестиций в Республику Беларусь на период до 2015 года» указывается: «сферами применения государственно-частного партнерства станут транспорт и транспортная инфраструктура, система коммунального хозяйства, энергоснабжение, объекты здравоохранения, образования, культуры и социального обслуживания, туризма, рекреации и спорта, месторождения полезных ископаемых и др. [32].

В действующем законодательстве Республики Беларусь используется понятие «инфраструктура», под которой понимается совокупность коммуникаций (в т. ч.

сетей) и (или) комплекс зданий, сооружений соответствующего назначения, – а именно, «обеспечивающих жизнедеятельность населения» [33,34].

Объект ГЧП – это то, по поводу чего осуществляется сотрудничество партнеров. Мы считаем, что ГЧП, обладая признаками инвестиционной деятельности, осуществляется в отношении объектов инвестиционной деятельности, от вложения инвестиций в которые планируется получить в будущем доход или иной значимый результат.

Заключение. По итогам проведенного исследования мы приходим к выводу о необходимости закрепления в специальном Законе Республики Беларусь о ГЧП определения понятия «государственно-частное партнерство» и включения его в Статью 1 «Основные термины, используемые в настоящем Законе» в следующей формулировке: «государственно-частное партнерство – это основанное на консолидации инвестиций сотрудничество государства и (или) его административно-территориальных единиц (государственного партнера), с одной стороны, и определяемого посредством проведения конкурса хозяйствующего субъекта частной формы собственности (частного партнера), с другой стороны, предусматривающее распределение прибыли (доходов), убытков, рисков, ответственности между сторонами, реализуемое в определенных формах и в установленные сроки, с целью решения на республиканском и местном уровнях общественно значимых задач в определенных сферах жизнедеятельности в отношении объектов, установленных законодательством».

Анализ практики зарубежных стран показал, что ГЧП обусловлено не только необходимостью участия субъектов частного права в создании инфраструктурных объектов, но и в осуществлении функций по управлению ими, что означает, в том числе оказание публичных инфраструктурных услуг. Поэтому к объектам ГЧП (соглашения о ГЧП) относятся инфраструктурные объекты, и (или) связанные с ними общественно полезные услуги (инфраструктурные услуги), что необходимо предусмотреть в Законе Республики Беларусь о ГЧП.

Под инфраструктурными объектами предлагаем понимать имущество или имущественный комплекс, находящиеся в государственной собственности,

существующие, в т.ч. воспроизводимые (путем реконструкции, модернизации, технического переоснащения), создаваемые (приобретенные) и эксплуатируемые для обеспечения жизнедеятельности населения, в сферах, установленных Законом, под инфраструктурными услугами – общественно полезные услуги и/или работы, производимые с использованием инфраструктурного объекта.

Указанные формулировки также необходимо включить в норму белорусского Закона о ГЧП, содержащую определения основных понятий.

Литература

1. Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2012 год: Указ Президента Респ. Беларусь, 9 янв. 2012 г. № 21 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014

2. Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2014 год: Указ Президента Респ. Беларусь, 27 дек. 2013 г. № 572 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014

3. Джагарян, Л.С. Совершенствование механизмов государственно-частного партнерства как фактор повышения энергоэффективности экономики России: 08.00.05: автореф. дис. канд. экон. наук / Л.С. Джагарян; Гос ун-т управления. М, 2010. – 20 с.

4. Игнатюк, Н.А. Государственно-частное партнерство: учебник / Н.А. Игнатюк. – М.: Юстицинформ, 2012. – 382 с.

5. Фадеев, В. А. Государственно-частное партнерство в Беларуси: возможности и перспективы / В. А. Фадеев // Юридический мир. – 2008. — № 9. — С. 71-73;

6. Темницкая, О. Государственно-частное партнерство: белорусский взгляд / О. Темницкая // Юридический мир. – 2010. – № 8. – С. 66-70.

7. Салаев, Г. А., Кузьмич, Е. А. Государственно-частное партнерство в Республике Беларусь / Г.А. Салаев, Е.А. Кузьмич // Промышленно-торговое право. – 2011. – № 3. – С. 78-82.

8. Александров, А.П., Каменков, В.С. О роли государственно-частного партнерства в инновационном развитии / А.П. Александров, В.С. Каменков // Проблемы управления. – 2011. – №4. – С. 44-49

9. Макаревич, В.Д. Понятие и признаки государственно-частного партнерства в Республике Беларусь / В.Д. Макаревич // Промышленно-торговое право. – 2014. – № 2. – С.92-96

10. Родин, А.А. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнерства: 12.00.10: автореф. дис. канд. юр. наук / А.А. Родин; Рос. ун-т дружбы народов. – М, 2010. – 22 с.

11. Губанов, И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций российского государства (вопросы теории и практики): 12.00.01: автореф. дис. канд. юрид. наук / И.А. Губанов; Санкт-Петерб. юрид. ин-т, 2010. – 27 с.

12. Белицкая, А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства / А.В. Белицкая. – М.: Статут, 2012. – 191 с.

13. Сазонов, В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые, финансово-правовые аспекты / В.Е. Сазонов. – М., 2012. – 492 с.

14. Игнатюк, Н.А. Государственно-частное партнерство: учебник / Н.А. Игнатюк. – М.: Юстицинформ, 2012. – 384 с.

15. Каменков, В.С., Куницкая, О.М. Правовое обеспечение развития государственно-частного партнерства в зарубежных странах (обзорная статья) / В.С. Каменков, О. М. Куницкая // Вестник БарГУ. – 2013. – №1. – С. 105-109.

16. Кухаренко, В. Б., Воронин В. В. Хозяйственное партнерство государства и частного бизнеса / В. Б. Кухаренко, В. В. Воронин // Проблемы современной экономики. – 2009. – № 3 (31). – С. 186-190.

17. О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике: Закон Кыргызской Респ., 22 февр. 2012 г. № 7. – [Электрон. ресурс] // Режим доступа: <http://minjust.gov.kg/?p=7616>. – Дата доступа: 01.02.2014.

18. О государственно-частном партнерстве: Закон Украины, 1 июля 2010 г. № 2404-VI. – [Электрон. ресурс]. // Режим доступа: <http://www.pravo.by/express/arch.asp?typ=1&id=1281943680519>. – Дата доступа: 01.02.2014.

19. О частно-государственном партнерстве: Закон Респ. Молдова, 10 июля 2008 г. № 179-XVI. – [Электрон. ресурс]. // Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=328990&lang=2>. – Дата доступа: 01.02.2014.

20. О публично-частном партнерстве: Закон Республики Польши, 19 дек. 2008 г. – [Электрон. ресурс] // Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090190100>. – Дата доступа: 01.02.2014.

21. О публично-частном партнерстве: Закон Латвийской Республики, 9 июля 2009 г. – [Электрон. ресурс] // Режим доступа: <http://likumi.lv/doc.php?id=194597> www.ppp.gov.lv. – Дата доступа: 01.02.2014.

22. Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах: Закон Санкт-Петербурга, 25 дек. 2006 г. № 627-100 – [Электрон. ресурс] // Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/privgovpartnerdev/doc2014012260>. – Дата доступа: 01.02.2014.

23. Витушко, В.А. Понятие и правовое регулирование государственно-частного партнерства / В.А. Витушко // Проблемы гражданского права и процесса: сб. науч. ст. / ГрГУ им. Я. Купалы; редкол.: И. Э. Мартыненко (гл. ред.) [и др.]. – Гродно: ГрГУ, 2013. – С.391-399.

24. Кирпичев, А. Е. О соотношении понятий «государственно-частное (публично-частного) партнерство» и «предпринимательское (хозяйственное) обязательство» в праве России И Украины / А.Е. Кирпичев // Правові проблеми взаємодії держави і бізнесу: матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції, (18-22 листопада 2013 р., м. Луганськ) / За загальн. редакц. О. В. Шаповалової. – Луганськ: Вид-во СНУ, 2013. – С. 25-28.

25. Макаревич, К.А. Финансово-правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации: 12.00.04: автореф. автореф. дис. канд. юрид. наук / К.А. Макаревич; Моск. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина М, 2013. – 28 с.

26. Запатрина, И. В. Потенциал публично-частного партнерства для развивающихся экономик / И. В. Запатрина. – Киев: издат. центр Союза собственников жилья Украины, 2011. – 152 с.

27. Куницкая, О. М. Понятие государственно-частного партнерства: основные подходы к определению / О. М. Куницкая // Вестник Высшего Хозяйственного Суда Респ. Беларусь. – 2011. – № 2. – С. 160-164.

28. Куницкая, О. М. Признаки государственно-частного партнерства // Устойчивое развитие экономики: состояние, проблемы, перспективы: сборник трудов VI междунар. науч.-практ. конф., УО Полесский гос. ун-т, (г. Пинск, 26-27 апр. 2012 г.) / Национальный банк Республики Беларусь [и др.]; редкол.: К.К. Шебеко [и др.]. – Пинск: ПолесГУ, 2012. – С.72-74.

29. Айрапетян, М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства / М. С. Айрапетян // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 2. – С. 35-42.

30. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. Центр ГЧП, Мин-во экономразвития РФ. – М., 2013.– 49 с.

31. О концессиях: Закон Респ. Казахстан, 7 июля 2006 г. № 167-III. – [Электрон. ресурс]. // Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30062571#pos=53;6. – Дата доступа: 01.02.2014.

32. Об утверждении стратегии привлечения прямых иностранных инвестиций в Республику Беларусь на период до 2015 года: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь и Национального банка Респ. Беларусь, 18 янв. 2012 г. № 51/2 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

33. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 5 июля 2004 г. № 300-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

34. 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 информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

Дата поступления статьи в редакцию: 17.02.2014 г.