

---

## ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ СОБСТВЕННОСТЬЮ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА РОССИИ И БЕЛОРУССИИ

А.П. Вихрян

Издательство «Современная экономика и право»  
ул. Б. Черемушкинская, 34, Москва, Россия, 117218

В статье рассматривается возможность применения института государственно-частного партнерства (ГЧП), главным образом концессий, в качестве существенного компонента системы управления собственностью Союзного государства России и Белоруссии.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство (ГЧП), Союзное государство (СГ), концессия, концессионное соглашение, концедент, концессионер, концессионные объекты.

Рассматривая государственно-частное партнерство как один из потенциальных и весьма важных компонентов экономического механизма управления собственностью Союзного государства (далее — Союзное государство, СГ), необходимо иметь в виду, что главной задачей в этой сфере является формирование эффективной системы отношений союзной собственности, привлекательной для хозяйствующих субъектов всех форм собственности государств-участников.

Согласно Ст. 8. Договора о Союзном государстве — бюджет и управление собственностью определяются как предметы исключительного ведения СГ. Именно в ходе реализации бюджета и формируются активы, составляющие предмет союзной собственности. Исходя из изложенного, необходимо констатировать, что вся совокупность вопросов и проблем, напрямую связанных с этой собственностью, объективно также должна быть отнесена к исключительному ведению Союзного государства. Следует особо подчеркнуть, что Соглашение о собственности Союзного государства в довольно прозрачной форме раскрывает специфику природы собственности СГ. В названном Соглашении закреплено, что союзная собственность не может быть объектом приватизации.

С точки зрения автора настоящей публикации, институт государственно-частного партнерства, интегрированный в качестве одного из важнейших элементов в систему управления союзной собственностью, сможет оказать реальное содействие в решении ряда ключевых вопросов ее эффективного использования. Известно, что государственно-частное партнерство представляет собой специфическую форму взаимодействия государства и частного сектора в сфере экономики, ключевыми чертами которого являются сбалансированность интересов, прав и обязательств, консолидация активов сторон при доминирующей публичной направленности целей и решаемых задач [1. С. 11]. Применительно к предмету данной публикации из широкого спектра существующих в мировой практике (в том числе, в России и в Белоруссии) форм государственно-частного партнерства можно выделить основные, среди которых:

- различные контракты, предоставляемые государством частному сектору;
- аренда;
- лизинг (финансовая аренда);

- совместные (государственно-частные) предприятия;
- соглашение о разделе продукции (СРП);
- концессии.

Безусловно, в настоящее время все приведенные ранее формы ГЧП потенциально имеют право быть востребованными и использованными в качестве методов управления собственностью Союзного государства (пожалуй, за исключением СРП) (1). Принимая во внимание ограниченный объем настоящей статьи, автор считает целесообразным акцентировать внимание на *концессионной* форме государственно-частного партнерства.

Согласно консолидированному мнению ученого и экспертного сообществ именно концессии являются наиболее гибкой и эффективной формой ГЧП. Сущностное содержание института концессий заключается в предоставлении государством (концедентом) другой стороне (концессионеру) на срочной и возмездной основе права пользования государственным имуществом с обязательным условием инвестирования последним в целях создания нового имущества и/или качественного улучшения предоставляемого в концессию. При этом концессионер (частный предприниматель) уплачивает государству установленную плату за использование государственного имущества, вносит установленные налоги и принимает на себя, как правило, все коммерческие риски по эксплуатации объектов госсобственности. По истечению действия концессионного соглашения собственность возвращается государству. Конкурсный отбор концессионеров в принципе позволяет государству сделать концессионные отношения простыми, легко контролируемыми и прозрачными [2. С. 143].

По общему правилу концедент (государство) на временной и возмездной основе предоставляет концессионеру (частному лицу) право пользования государственной собственностью либо право осуществления определенного вида деятельности, монополия на которую принадлежит концеденту. При этом концессия, как было отмечено ранее, может относиться к существующей инфраструктуре/сети услуг либо предусматривать создание новой. Объектами концессии могут быть как природные ресурсы, так и другое имущество, а договор концессии должен заключаться органом по государственному имуществу.

В отличие от аренды и доверительного управления концессионные соглашения, во-первых, распространяются как на функционирующие объекты государственной собственности, так и на вновь создаваемые государственные имущественные комплексы, во-вторых, заключаются на более длительные сроки (обычно от 30 до 50 лет) и, в третьих, концессия вовлекает в хозяйственный оборот не только объекты коммерческой государственной собственности, но и функционально-целевое государственное имущество. Анализ современной практики концессионных отношений свидетельствует, что в качестве их участников, как правило, могут выступать два субъекта (концедент и концессионер).

Определяя *основные составляющие концессионной модели* управления собственностью Союзного государства, следует учитывать ряд существенных проблем и вопросов теоретико-практического характера, среди которых, прежде всего, необходимо выделить следующие:

- трудности установления правовой природы концедента (Союзного государства), что напрямую связано с особенностью юридической природы права СГ;

— отсутствие достаточной ясности в вопросе определения уполномоченного органа концедента, от имени которого будут заключаться соответствующие концессионные соглашения;

— затруднения в установлении четко очерченного круга потенциальных концессионных объектов из состава союзной собственности.

Проблема раскрытия специфики юридической природы права Союзного государства находится вне рамок настоящей публикации, поэтому на этот счет следует ограничиться лишь тем замечанием, что, безусловно, право СГ находится в стадии своего становления и развития, аналогично самому Союзному государству. Главными ориентирами такого развития служат конфедеративное устройство СГ и сохранение национальных суверенитетов наподобие Евросоюза с делегированием соответствующих полномочий органам СГ, созданием, в соответствии с ними, исчерпывающей и адекватной нормативно-правовой базы. Для достижения изложенного крайне необходимо принять Конституционный Акт переходного периода. В этой связи следует отметить, что в 2006 г. был опубликован проект Конституционного Акта Союзного государства [3. С. 11—22]. В названном проекте зафиксировано, что в Союзном государстве «признаются и защищаются равным образом все формы собственности, признаваемые субъектами Союзного государства. В Союзном государстве всем хозяйствующим субъектам обеспечиваются равные права и гарантии деятельности, устанавливаются равные обязанности» (Ст. 6). Союзное государство «вправе иметь имущество в собственности. Основания возникновения и порядок осуществления права собственности Союзного государства регулируются Договором (Договором о создании Союзного государства — *А.В.*), настоящим Конституционным Актом и нормативными правовыми актами Союзного государства» (Ст. 7) [3. С. 12].

Следует особо подчеркнуть, что, согласно ст. 33 (Глава III) указанного проекта, управление собственностью Союзного государства относится к предмету исключительного ведения Союзного государства [3. С. 14]. Кроме того, весьма актуально функционирование парламента, который принимал бы действующие законы, регулирующие экономическую деятельность СГ, потому, что для инвестора (потенциального концессионера) как внутреннего, так и внешнего, всегда значение имеет наличие стабильной нормативно-правовой базы. Более того, у Союзного государства должны быть единая граница, единая таможня, общая оборона, военно-техническое сотрудничество, единые платежные средства, единая финансовая, кредитная политика, свободное движение трудовых ресурсов и капиталов. Коллегиальные исполнительные и контрольные органы.

Касаясь рассмотрения вопроса о переводе в практическую плоскость интегрирования института концессий в экономическую деятельность СГ, необходимо констатировать, что Союзное государство выступает в качестве самостоятельного и единого концедента, как одна из Сторон возможных концессионных соглашений, предметом которых могут являться объекты из состава собственности СГ. Говоря об уполномоченном органе концедента (Союзного государства), от имени которого будут заключаться соответствующие концессионные соглашения, необходимо принять во внимание следующее. Для целей создания единой

экономики Союзного государства в соответствии со ст. 48 Договора о создании Союзного государства был создан Постоянный Комитет, который является рабочим органом Высшего Государственного Совета Союзного государства. Постоянный Комитет СГ отвечает за подготовку заседаний Высшего Государственного Совета и Совета Министров Союзного государства, координирует работу отраслевых и функциональных органов СГ и их взаимодействие с национальными органами государств-участников, контролирует выполнение принятых Высшим Государственным Советом и Советом Министров решений, регулярно информирует Совет Министров о положении дел в сферах деятельности отраслевых и функциональных органов СГ, вносит предложения в Совет Министров по выполнению текущих задач развития. Постоянный Комитет готовит и принимает производственные программы, которые дают реальные рабочие места. Таким образом, Постоянный Комитет вполне может выступить в качестве уполномоченного органа Концедента (Союзного государства), в ведении которого будет сосредоточена вся полнота властных функций, включая координацию и контроль над организацией и развертыванием концессионной деятельности в СГ.

Необходимость поступательного наращивания объемов союзной собственности предполагает повышение эффективности ее управления. В связи с этим возникает актуальная потребность в существенном расширении компетенции органов Союзного государства. Если Постоянному комитету будет добавлена функция Комитета по управлению союзной собственностью, то в таком случае он обретет характер наднационального органа в сфере управления союзной собственностью с правом самостоятельного принятия решений по совместным объектам.

Рассматривая вопрос о *потенциальных концессионных объектах* из состава союзной собственности, необходимо исходить из того, что проблема отнесения имущества к категории «союзного» находится в компетенции Совета Министров Союзного государства. Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о регулировании вопросов собственности Союзного государства определяет, что СГ принадлежит право собственности, в частности, на имущество, созданное или приобретенное за счет средств бюджета Союзного государства, включая имущество, созданное в результате реализации совместных программ, а также переданное Сторонами в собственность СГ.

В целях эффективного управления союзной собственностью необходимо первоначально дифференцировать ее объекты. Думается, что часть из них априори должна быть оставлена за Союзным государством. Имеются в виду объекты, которые были созданы в процессе реализации соответствующих союзных производственных программ: предприятия промышленности, сельского хозяйства и транспорта. К ним также целесообразно отнести определенный блок объектов социальной сферы, гостиницы, в которые были вложены союзные средства, в том числе и в рамках реализации союзных программ. Названные объекты могут не только функционировать с долей собственности Союзного государства, но и рассматриваться в качестве потенциальных концессионных объектов. Простая передача таких объектов странам-участницам представляется нецелесообразной, поскольку гораздо выгоднее их использование (с учетом организационно-правовых форм

тех предприятий, в которых оказалась доля средств союзного бюджета) **на концессионной основе**. Собственно, будущие подзаконные акты и должны содержать конкретные положения относительно того, от каких объектов целесообразно избавиться, передав их национальным министерствам и ведомствам, а какие оставить в союзной собственности.

Касаясь основных сфер применения концессий и потенциальных концессионных объектов, следует отметить, что речь идет в первую очередь о ключевых направлениях, связанных с научно-техническим прогрессом (космос, химия, производство суперкомпьютеров и т.п.), а также о сфере социально-культурной инфраструктуры. Думается, что в качестве потенциальных концессионных объектов из состава имущества, которое может быть признано собственностью Союзного государства, следует рассматривать следующие:

- имущество, приобретенное (на средства из союзного бюджета) для обеспечения выполнения союзных программ и проектов;
- нематериальные активы (разработки научно-технического характера, создание суперкомпьютеров, например, «Скиф»);
- оборудование для гидрометеорологических исследований и мониторинга окружающей среды;
- технологии и методики преодоления последствий аварии на Чернобыльской АЭС;
- содержание и обслуживание зданий, офисов, магазинов и т.п.

К таким видам имущества можно отнести, например, имущество, созданное в процессе изобретений и разработок в области высоких технологий, оборудование для испытаний и технического обеспечения выполнения союзных программ, коммуникационные линии связи, научно-технические отчеты, конструкторские, технологические проекты, опытные и экспериментальные образцы.

В качестве примеров конкретных потенциальных концессионных объектов, которые могут стать предметом будущих проектов Союзного государства, можно рассмотреть проектирование, строительство и эксплуатацию домов отдыха для ветеранов войны (на территории РФ и РБ) и лагерей для детского отдыха (в частности, создание Балтийского Артека). Кроме того, вполне можно рассмотреть вопрос о целесообразности включения в состав «союзного» имущества, обеспечивающего безопасность Союзного государства. Речь идет об имуществе пограничных и таможенных переходов (здания и сооружения режимного характера, оборудование контрольного и охранного назначения, защищенные и режимные коммуникационные линии связи и т. п.). Говоря об обслуживании инфраструктуры таможенных переходов на концессионной основе, следует иметь в виду, что речь может идти о так называемой «комплексной концессии», при которой вполне реально включить в концессионное соглашение строительство (или обслуживание уже существующей инфраструктуры) мотеля и/или кемпинга, продовольственного магазина, кафе (бара), стоянку автотранспорта, АЗС, станцию технического обслуживания грузовых и легковых автомобилей и т.п.

В отдаленной перспективе можно рассмотреть в качестве масштабных концессионных проектов, имеющих ярко выраженный публичный интерес для го-

сударств-участниц и реализуемого под эгидой Союзного государства. Речь идет о строительстве современной автомагистрали Минск — Москва (имеется в виду строительство участков трассы, огибающих населенные пункты) и современного глубоководного порта в Калининградской области.

Касаясь вопроса о переводе в практическую плоскость формирования концессионного механизма в сфере управления собственностью Союзного государства, следует отметить, что в будущем Законе СГ о собственности необходимо предусмотреть отдельный раздел, посвященный государственно-частному партнерству, в том числе концессиям (концессионным соглашениям). В переходный же период было бы оптимально разработать и принять на уровне Совета Министров Союзного государства ряд нормативно-правовых актов (в формате постановлений и распоряжений), направленных на интеграцию концессий в систему управления собственностью СГ и регулирующих порядок передачи собственности Союзного государства и государств-участников в пользование юридическим и физическим лицам в целях осуществления проектов СГ на концессионной основе.

Представляется, что в качестве базового нормативно-правового акта в указанном направлении можно рассматривать Постановление Совета Министров СГ об использовании концессий в сфере управления собственностью Союзного государства. В формате распоряжений Совета Министров СГ могут утверждаться:

— типовые концессионные соглашения, предметом которых выступают различные потенциальные концессионные объекты виды деятельности, являющейся прерогативой СГ;

— конкретные концессионные соглашения, вносимые на рассмотрение и утверждение Совета Министров СГ Постоянным Комитетом Союзного государства;

— Положение о порядке проведения Конкурса на право заключения соответствующих концессионных соглашений;

— состав Конкурсной комиссии по проведению конкурса на право заключения соответствующих концессионных соглашений;

— Положение о порядке составления и представления конкурсной документации и т.п.

Принимая во внимание то обстоятельство, что в сфере концессий применительно к собственности Союзного государства методическая база пока еще отсутствует, с нашей точки зрения, следует опираться на международную концессионную практику, представленную нормативными документами Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), аккумулировавшей предложения других международных организаций.

В заключение следует особо отметить, что практическое применение мощного потенциала государственно-частного партнерства, прежде всего, института концессий (при рациональном использовании их преимуществ) позволит, с точки зрения автора данной публикации, обеспечить устойчивость и эффективность управления объектами собственности Союзного государства, а также в значительной степени уменьшить бюджетную нагрузку в сфере управления функционально-целевым имуществом.

#### ПРИМЕЧАНИЕ

- (1) Представляется, что механизм СРП в обозримом будущем не имеет реальных шансов на интегрирование в систему управления собственностью Союзного государства, поскольку в таком случае речь идет о сложнейшем аспекте государственного суверенитета на природные ресурсы стран-участников. Более того, необходимо иметь в виду, что действующий российский законодатель сознательно исключил из сферы действия ФЗ «О концессионных соглашениях» (2005 г.) природные ресурсы, в том числе полезные ископаемые.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Амуц Д.М.* Концессионная модель государственно-частного партнерства сфере российской культуры: перспективы реализации. — М.: Современная экономика и право, 2004.
- [2] *Вихрян А.П.* Будущее концессий в России: политико-организационные и законодательные аспекты // Транснациональные процессы: XXI век / ИСП РАН, Нац. общ.-научн. фонд; Научная ред.: руковод. Г.Ю. Семигин. — М.: Современная экономика и право, 2004.
- [3] Союзное государство. — 2006. — № 2.

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP POTENTIAL IN PROPERTY MANAGEMENT OF RUSSIA AND BELARUS UNION STATE**

**A.P. Vihryan**

Publishing House «Sovremennaya Ekonomika i Pravo»  
*B. Cheryshkinskaya str., 34, Moscow, Russia, 117218*

The article describes a possibility of implementation of an institute of public-private partnership, mainly concessions, as a notable component of management system of the Union State's of Russia and Belarus Property.

**Key words:** public-private partnership (PPP), Union state (US), concession, concession agreement, concession grantor, concessionaire, concession objects.