БАРЫШЕВ Владимир Алексеевич,

доцент кафедры истории и теории права
Витебского государственного университета им. П.М. Машерова

Рецензент:
ТИХИНЯ Валерий Гурьевич,

профессор, доктор юридических наук, заслуженный юрист Белорусской ССР,
член-корреспондент НАН Беларуси, заведующий кафедрой гражданских
и уголовно-правовых дисциплин Института управления и предпринимательства

Административно-территориальные единицы Республики Беларусь в инвестиционных правоотношениях

Аннотация

В статье на основе исследования инвестиционного законодательства определяется участие административно-территориальных единиц Республики Беларусь в качестве субъектов инвестиционных правоотношений.

Введение

При исследовании участия государства в гражданско-правовых отношениях чаще всего имеется в виду Республика Беларусь и без должного внимания остается участие в них административно-территориальных единиц. В то же время у данных субъектов имеется возможность самостоятельно участвовать в гражданско-правовых отношениях с иностранным элементом. Один из вариантов - деятельность по привлечению иностранных инвестиций, которую регулируют законы Республики Беларусь от 12 июля 2013 года № 53-З «Об инвестициях» *(далее - Закон об инвестициях)*, от 12 июля 2013 года № 63-З «О концессиях» *(далее - Закон о концессиях)* и от 30 декабря 2015 года № 345-З «О государственно-частном партнерстве» *(далее - Закон о ГЧП)* [3; 4; 5].

Цель настоящей статьи - на основе анализа основных законодательных актов Республики Беларусь определить правосубъектность административно-территориальных единиц в инвестиционной сфере.

Основная часть

В ст. 117 Конституции Республики Беларусь определено, что местное управление и самоуправление граждане осуществляют через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы [1]. Система Советов в Республике Беларусь состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного - и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы.

В ст. 57 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 года № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [2] обозначен широкий круг полномочий Советов, исполнительных и распорядительных органов во внешнеэкономической деятельности. В частности, указанные органы в пределах своей компетенции правомочны:

- заключать с иностранными гражданами, лицами без гражданства, иностранными и международными юридическими лицами (организациями, не являющимися юридическими лицами) договоры на реализацию и приобретение продукции;
- совместно с иностранными гражданами, лицами без гражданства, иностранными и международными юридическими лицами (организациями, не являющимися юридическими лицами) участвовать в создании коммерческих и некоммерческих организаций на территории Республики Беларусь и за ее пределами.

Очевидно, что наиболее результативно участие во внешнеэкономической деятельности административно-территориальных единиц может быть реализовано путем привлечении иностранных инвестиций, что должно способствовать социально-экономическому развитию данных субъектов. Правовое регулирование участия административно-территориальных единиц в привлечении иностранных инвестиций осуществляют Закон об инвестициях, Закон о концессиях, Закон о ГЧП [3; 4; 5].

Наиболее широкие возможности работы административно-территориальных единиц с иностранными инвесторами предоставляет Закон о концессиях.

Уже в его ст. 1 в качестве концедента определены Республика Беларусь или ее административно-территориальная единица, от имени которых выступают концессионные органы, заключившие концессионный договор с концессионером.

Статья 3 данного Закона дает определение объектов концессии. К ним отнесены объекты, составляющие в соответствии с Конституцией Республики Беларусь исключительную собственность государства (недра, воды, леса), а также объекты, находящиеся только в собственности государства, и виды деятельности. Как следует из смысла рассматриваемой нормы, под государством следует понимать Республику Беларусь и административно-территориальные единицы. На наш взгляд, виды деятельности, названные в ст. 3, следовало бы конкретизировать путем указания на то, что они относятся к монополии государства. В ст. 8 Закона о концессиях закреплены полномочия местных Советов депутатов и местных исполнительных и распорядительных органов в сфере концессий. К полномочиям местных Советов депутатов отнесено: утверждение перечня объектов концессии административно-территориальных единиц, определение вида концессионного договора и способа выбора концессионера; определение порядка установления стартового размера разового платежа по объектам концессии административно-территориальных единиц.

Полномочия местных исполнительных и распорядительных органов в сфере концессий включают: обеспечение реализации единой государственной политики на территории административно-территориальной единицы в соответствии с Законом о концессиях, иными актами законодательства; формирование перечней объектов концессии административно-территориальных единиц в порядке, установленном местным Советом депутатов; выполнение функций концессионных органов при предоставлении в концессию объектов, принадлежащих административно-территориальной единице.

Как предусматривает ст. 12 Закона о концессиях, концессионные органы административно-территориальной единицы заключают концессионные договоры от ее имени. Статья 50 ранее действовавшего Инвестиционного кодекса Республики Беларусь под концессией понимала договор, заключаемый Республикой Беларусь с лицом, указанным в ст. 52 данного Кодекса, о передаче права на осуществление на территории Республики Беларусь отдельного вида деятельности, на которую распространяется исключительное право государства, либо права пользования имуществом, находящимся в собственности Республики Беларусь. Причем передача указанного права допускалась на возмездной основе и на определенный срок.

Таким образом, ранее существовавшая норма, что концессионный договор - это договор, предметом которого являются объекты, находящиеся в исключительной собственности Республики Беларусь, или виды деятельности, являющиеся монополией государства, уже не соответствует действительности.

Законодатель в новом Законе о концессиях предоставил право заключать концессионные договоры концессионным органам административно-территориальной единицы от ее имени. Разовый платеж при заключении договора концессионер вносит в местный бюджет. Это должно содействовать заинтересованности административно-территориальных единиц в предложении концессионных объектов и привлечении инвестиций.

Статья 36 Закона о концессиях допускает возможность отказа от иммунитета государства в концессионных договорах. Названная статья почти полностью воспроизводит содержание ст. 75 Инвестиционного кодекса Республики Беларусь. Однако в нем предоставлялась возможность заключения инвестиционного договора только от имени Республики Беларусь.

Согласно Закону о концессиях концессионные договоры могут заключаться ог имени Республики Беларусь и административно-территориальных единиц. Это следует, на наш взгляд, отразить и при регулировании отказа от иммунитета государства, заменив термин «государство» на формулировку «Республика Беларусь или административно-территориальная единица», поскольку под понятием «государство» обычно понимается Республика Беларусь.

В связи с этим предлагаем изложить ст. 36 Закона о концессиях в следующей редакции:

«В концессионных договорах, заключаемых с иностранными гражданами, лицами без гражданства, иностранными и международными юридическими лицами (организациями, не являющимися юридическими лицами) от имени Республики Беларусь или административно-территориальной единицы, может быть предусмотрен отказ от судебного иммунитета, иммунитета в отношении обеспечения иска и исполнения судебного постановления или арбитражного решения».

Подобный подход позволит подчеркнуть, что административно-территориальные единицы также представляют в концессионных договорах государство.

Одновременно с Законом о концессиях был принят Закон об инвестициях, который должен быть базовым в инвестиционном законодательстве государства. Однако по многим позициям данный Закон проигрывает Закону о концессиях. В настоящей статье мы рассмотрим только вопрос о роли и месте административно-территориальных единиц в инвестиционной деятельности.

Об участии местных органов власти в инвестиционной деятельности говорится только в ст. 10 Закона об инвестициях. В ней роль местных испол-

нительных и распорядительных органов сводится к обеспечению реализации единой государственной политики в сфере инвестиций в пределах компетенции. В части второй указанной статьи на государственную организацию, уполномоченную представлять интересы Республики Беларусь по вопросам привлечения инвестиций, возлагается обязанность обеспечить взаимодействие инвесторов с местными исполнительными и распорядительными органами.

Можно сделать вывод, что в вопросе привлечения инвестиций административно-территориальные единицы Беларуси в Законе об инвестициях лишены самостоятельной роли. Определенным объяснением такой ситуации может служить то обстоятельство, что Декретом Президента Республики Беларусь от 6 августа 2009 г. № 10 «О создании дополнительных условий для осуществления инвестиций в Республике Беларусь» *(далее - Декрет № 10)* [6] право заключения инвестиционных договоров от имени Республики Беларусь было предоставлено Минскому городскому и областным исполнительным комитетам, чем они на практике и пользовались. Однако с принятием Декрета Президента Республики Беларусь от 12 ноября 2015 г. № 8 «О внесении изменений и дополнений в Декрет Президента Республики Беларусь» *(далее - Декрет № 8)* [7] возможности заключения договоров с иностранными инвесторами от имени Республики Беларусь для областных и Минского городского исполкомов существенно сократились, поскольку согласно подп. 1.1 п. 1 Декрета № 8 инвестиционный договор между инвестором (инвесторами) и Республикой Беларусь может заключаться только в целях реализации на территории Республики Беларусь инвестиционного проекта, соответствующего приоритетному виду деятельности (сектору экономики) для осуществления инвестиций. Учитывая, что Закон об инвестициях принимался до принятия Декрета № 8, отсутствие конкретизации роли административно-территориальных единиц при заключении инвестиционных договоров имеет логическое объяснение.

Предоставление права местным исполнительным органам заключать договоры от имени административно-территориальных единиц в связи с принятием Декрета № 8 приобретает особое значение, что, на наш взгляд, следует отразить в Законе об инвестициях. Это не вступит в противоречие с Декретом № 10, поскольку в приоритетных отраслях экономики заключение инвестиционных договоров будет производиться областными и Минским городским исполкомами от имени Республики Беларусь, а в остальных случаях - от имени административно-территориальной единицы.

Принятый 30 декабря 2015 г. Закон о ГЧП вступил в силу 2 июля 2016 г. Данный нормативный правовой акт направлен на концентрацию материальных, финансовых, интеллектуальных и иных ресурсов в целях развития объектов инфраструктуры Республики Беларусь. Он позволяет осуществлять государственно-частное партнерство практически во всех сферах жизнедеятельности общества.

В ст. 1 Закона о ГЧП государственными партнерами определены Республика Беларусь и административно-территориальная единица, от имени которой выступает местный исполнительный и распорядительный орган, заключившие соглашение о государственно-частном партнерстве.

В ст. 13 указанного Закона определена компетенция местных исполнительных и распорядительных органов, в частности: обеспечивают реализацию единой государственной политики на территории административно-территориальной единицы в соответствии с Законом о ГЧП и иными актами законодательства Республики Беларусь; осуществляют подготовку, рассмотрение и оценку предложений о реализации проектов государственно-частного партнерства; рассматривают и согласовывают конкурсную документацию; участвуют в работе комиссии по проведению конкурса путем направления своих представителей и в государственно-частном партнерстве; осуществляют иные полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, Законом о ГЧП и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Среди компетенций исполнительно-распорядительных органов административно-территориальных единиц не названо право на подписание договора о государственно-частном партнерстве. Согласно ст. 14 Закона о ГЧП компетенцией по заключению соглашения о государственно-частном партнерстве обладают уполномоченные государственные органы или организации. В то же время порядок их определения не прописан, что следует признать правовым пробелом.

В развитие Закона о ГЧП было издано постановление Совета Министров Республики Беларусь от 6 июля 2016 г. № 532 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 года "О государственно-частном партнерстве”» [8]. Данный нормативный правовой акт утвердил: Положение о порядке подготовки, рассмотрения и оценки предложений о реализации проектов государственно-частного партнерства; Положение о порядке организации и проведения конкурса по выбору частного партнера для заключения соглашения о государственно-частном партнерстве; Положение о порядке ведения Государственного реестра соглашений о государственно-частном партнерстве.

Указанные Положения очень объемные и детальные по своему содержанию. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что авторы Положения о поряд-

ке подготовки, рассмотрения и оценки предложений о реализации проектов государственно-частного партнерства полагают, что инициатива предложения по заключению государственно-частного партнерства будет исходить от частного партнера, о чем свидетельствуют главы 3 и 6. Однако практика привлечения иностранных инвестиций в Республику Беларусь свидетельствует об обратном: без настойчивых и привлекательных предложений со стороны государственных органов получить инвестиции невозможно. Очевидно, что инициатива заключения соглашений о государственно-частном партнерстве должна исходить в первую очередь от государственного партнера.

Заключение

Исследование участия административно-территориальных единиц в сфере инвестиционной деятельности позволяет сделать вывод об отсутствии единства в подходе законодателя к определению правосубъектности административно-территориальных единиц в Законе об инвестициях, Законе о концессиях и Законе о ГЧП.

Представляется, что позиция законодателя в отношении участия административно-территориальных единиц во всех видах инвестиционной деятельности должна быть единой.

В полном объеме административно-территориальные единицы наделены правосубъектностью только в Законе о концессиях. Следует уточнить функции и роль административно-территориальных единиц в государственно-частном партнерстве. Практически не определена роль административно-территориальных единиц в Законе об инвестициях.

На наш взгляд, правильный подход к участию административно-территориальных единиц в инвестиционной деятельности установлен в Законе о концессиях.

В связи с этим в Законе о ГЧП следует расширить полномочия административно-территориальных единиц, предоставив им право на заключение соглашений о государственно-частном партнерстве. В Закон об инвестициях следует внести нормы, которые предоставят административно-территориальным единицам право быть субъектами инвестиционных правоотношений.

На основании исследования участия административно-территориальных единиц в инвестиционных правоотношениях автором сделан вывод об отсутствии единого подхода законодателя к определению правосубъектности указанных субъектов в законодательных актах.

Summary

On the basis of the study the participation of administrative-territorial units in investment legal relations, the author concluded that there is no single approach of the legislator in determining the legal personality of administrative-territorial units in legislative acts. @

Список использованных источников

1. ***Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. - Минск: Амалфея, 2006. - 48 с.***
2. ***0 местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З : в ред. от 4 янв. 2016 г. № 348-З И КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2017.***
3. ***Об инвестициях [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 12 июля 2013 г., № 53-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2017.***
4. ***0 концессиях [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 12 июля 2013 г., № 63-З И КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2017.***
5. ***0 государственно-частном партнерстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2015 г. №345-З // КонсультантПлюс. Беларусь /ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2017.***
6. ***0 создании дополнительных условий для осуществления инвестиций в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Декрет Президента Респ. Беларусь, 6 авг. 2009 г., № 10: в ред. Декрета Президента Респ. Беларусь от 12.11.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2017.***
7. ***0 мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 года «О государственно-частном партнерстве» [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 6 июля 2016 г., № 532 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2017.***
8. ***0 внесении изменений и дополнений в Декрет Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Декрет Президента Респ. Беларусь, 12 нояб. 2015 г., № 8 И КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2017.***
9. ***0 мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 года «О государственно-частном партнерстве» [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 6 июля 2016 г., № 532 И КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2017.***

Дата поступления статьи в редакцию: 10.03.2017.