

is a legal entity or an individual entrepreneur, the counterparty is a legal entity or an individual, and if the counterparty is the owner of a non-public railway track, then it can be a legal entity or an individual entrepreneur; in a non-defined agreement concluded between a cargo owner who does not have non-public railway tracks, warehouses and railroad loading facilities, the owner of a non-public railway track, the counterparty or the user and the carrier in case of occasional use, the cargo owner is a legal entity or individual; the owner of a non-public railway track, the counterparty or user are legal entities or individuals, and if the railway owner participates in the agreement or the counterparty owns a non-public railway track, then a legal entity or an individual entrepreneur can act as such, and the carrier shall be a legal entity.

Keywords: rail transportation; organization of cargo transportation; contract for the supply and cleaning of carriages; contract for the operation of a non-public railway track.

UDC 347.763

*Статья поступила
в редакцию 24. 09. 2021 г.*

С. М. ЮРОЧКИН

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В ГОСУДАРСТВАХ – ЧЛЕНАХ ЕАЭС**

С 2015 г. ряд государств на постсоветском пространстве продолжил свое развитие в правовом поле Евразийского экономического союза (ЕАЭС), основой которого стал Таможенный союз ЕврАзЭС. К настоящему времени в состав ЕАЭС входят Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Армения и Республика Киргизия. В статье с помощью метода сравнительно-правового анализа рассмотрены проблемные вопросы правового регулирования государственно-частного партнерства (ГЧП) в странах ЕАЭС. Выявлено общее и особенное в законодательных решениях государств – членов ЕАЭС. В частности, его правовая природа и содержание, правовой статус субъектов ГЧП в странах ЕАЭС, что позволило сформулировать предложения по совершенствованию законодательства. С учетом целевой направленности, юридического результата и комплексного анализа специального законодательства государств – участников ЕАЭС можно определить, что для улучшения инвестиционного климата и стабилизации правового регулирования следует принять модельный закон о публичном частном партнерстве в ЕАЭС.

Ключевые слова: законодательство; субъекты; экономика; регулирование; частный партнер; государственный партнер; ЕАЭС, гармонизация.

УДК 342.951

Сергей Михайлович ЮРОЧКИН (wisteptst@rambler.ru), аспирант кафедры международного экономического права Белорусского государственного экономического университета (г. Минск, Беларусь).

Происходящие в современных условиях процессы интенсивной интеграции в рамках ЕС, СНГ, ЕАЭС существенно влияют на трансформацию и модернизацию правовых, экономических и политических институтов и регулируемых ими отношений.

Вследствие происходящего социально-экономического развития появляются новые сферы жизнедеятельности общества, которые требуют совершенно иного правового регулирования как в рамках правовой системы конкретного государства, так и интеграционных образований. На этой основе возникает потребность пересмотра и совершенствования правовых форм и методов регулирования новых общественных отношений. При этом следует учитывать, что важным элементом правовой системы является ее стабильность, которая представляет собой величину многоплановую, учитывающую как правовые, так и неправовые основы.

Доктринальное и легальное признание государственно-частного партнерства в качестве составляющей предмета административно-правового регулирования формирует запрос о переосмыслении отдельных проблем правового регулирования отношений, связанных с реализацией проектов ГЧП, обслуживающих различные аспекты этих отношений, с позиций административно-правовых категорий и с учетом принципа системности. ГЧП со своими способами и методами правового регулирования закреплено в законодательстве Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Кыргызстан и Республики Казахстан. Учитывая, что Евразийский экономический союз нацелен на формирование единого экономического пространства, следует проанализировать нормативные подходы к институту ГЧП в этих государствах на предмет их возможной гармонизации, а также оценить имеющиеся доктринальные позиции относительно правовой природы данного института и их соотношение со сложившейся нормотворческой и правоприменительной практикой.

В период любых преобразований общество в первую очередь нуждается в стабильности отношений. Стабилизация различного рода отношений будет способствовать упрочению конституционного строя во всех областях общественной жизни. Это обуславливает необходимость учета взаимосвязей правовой системы, ее институтов с внешней средой.

Целью работы является рассмотрение ГЧП с позиции формирования данного института в законодательстве стран ЕАЭС, в рамках которого осуществляется исследование законодательства о ГЧП, правового статуса субъектов, правовых гарантий для субъектов ГЧП.

Для реализации данной цели необходимо решить следующие задачи: исследовать законодательства о ГЧП в странах ЕАЭС; раскрыть правовой статус субъектов ГЧП в странах ЕАЭС путем проведения сравнительно-правового анализа.

Как отмечает Е. И. Марковская, «Внедрение механизма ГЧП в качестве основного средства для реализации инвестиционных проектов позволяет более взвешенно подойти к возникновению возможных рисков и распределению ответственности между частным бизнесом и государством. Это дает возможность реализовать программы по преобразованию различных сфер социально-экономических отношений...» [1, с. 49].

Интерес к данному институту среди исследователей и практика реализации нормативных предписаний в данной сфере явились посылком к возникновению ряда научных трудов по различным направлениям. Так, теоретическое обоснование государственно-частного партнерства и анализ международного опыта изложен в трудах таких ученых, как А. В. Белицкая [2], М. А. Хатаева [3], В. И. Якунин [4], Ю. С. Емельянов [5], В. Н. Мочальников [6] и др.

В настоящий момент становление института ГЧП в странах ЕАЭС происходит в рамках развития институциональной среды и методов функционирования ГЧП. Изменения направлены на создание более эффективной политической и административной системы, в целях улучшения социальной и экономической жизни общества.

В целях реализации механизма ГЧП в Республике Беларусь принят закон Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. № 345-З «О государственно-частном партнерстве» (далее — Закон).

В соответствии со ст. 1 Закона частным партнером может быть: юридическое лицо (за исключением государственных унитарных предприятий, государственных учреждений и государственных объединений, а также хозяйственных обществ, более 50 % акций (долей в уставном фонде) которых принадлежит Республике Беларусь либо ее административно-территориальной единице), иностранная организация, не являющаяся юридическим лицом, индивидуальный предприниматель, заключившие соглашение о государственно-частном партнерстве. К государственным партнерам регулятор относит Республику Беларусь, от имени которой выступают уполномоченные Президентом Республики Беларусь государственный орган или иная государственная организация, уполномоченные Советом Министров Республики Беларусь республиканский орган государственного управления или иная государственная организация, подчиненные Совету Министров Республики Беларусь, административно-территориальная единица, от имени которой выступает местный исполнительный и распорядительный орган, заключившие соглашение о государственно-частном партнерстве.

Для повышения эффективности решения публичных задач и развития Закона о ГЧП в государстве принят ряд иных нормативных правовых актов, в которых определены меры по реализации законодательных положений, установлен порядок реализации инфраструктурных проектов, в основе которых лежит концессионный договор, и т. д. По действующему законодательству публичный партнер наделен большими правами, нежели частный.

В Армении законодатель принял закон Республики Армения от 28 июня 2019 г. № ЗР-113 «О государственно-частном партнерстве» (далее — Закон). В ст. 2 Закона закреплено, что публичный партнер — это правомочный орган, заключающий договор о ГЧП с участником, признанным победителем в конкурсе, а частный партнер — созданное и действующее согласно законодательству Республики Армения частное юридическое лицо, с которым публичный партнер заключил договор о ГЧП или который в предусмотренном ст. 21 Закона порядке заменяет юридическое лицо, являющееся стороной договора. В соответствии со ст. 22 Закона субъекты ГЧП равны по своему правовому статусу, публичный партнер обладает правом передать частному партнеру исключительные права на осуществление установленной договором о ГЧП деятельности, если это не противоречит законодательству Республики Армения.

Законодатель Республики Казахстан принял закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 379-V «О государственно-частном партнерстве» и закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 г. № 167-III «О концессиях».

По законодательству Казахстана сторонами договора государственно-частного партнерства являются государственный партнер и частный партнер. В договоре государственно-частного партнерства сторонами могут выступать несколько государственных партнеров и частных партнеров. В соответствии со ст. 5 закона Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 379-V «О государственно-частном партнерстве» к государственному партнеру относят: Республику Казахстан, от имени которой выступают государственные органы, государственные учреждения, государственные предприятия и товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, 50 % и более долей участия в уставном капитале или голосующих акций которых прямо или косвенно принадлежат государству, заключившие договор государственно-частного партнерства. Частные партнеры — индивидуальный предприниматель, простое товарищество, консорциум или юридическое лицо, за исключением лиц, выступающих государственными партнерами в соответствии с Законом, заключившие договор государственно-частного партнер-

ства. Права и обязанности сторон закреплены в гл. 2 закона от 31 октября 2015 г. № 379-V «О государственно-частном партнерстве».

В свою очередь в Кыргызской Республике реализация проектов ГЧП регулируется законом Кыргызской Республики от 11 августа 2021 г. № 98 «О государственно-частном партнерстве». Законодательно определены следующие субъекты ГЧП: государственным партнером вправе выступать уполномоченный государственный орган в сфере ГЧП совместно с государственными органами, органами местного самоуправления, государственными, муниципальными предприятиями и учреждениями, акционерными обществами, 50 % и более голосующих акций которых принадлежат государству, в соответствующей сфере деятельности, либо государственные органы, органы местного самоуправления, государственные, муниципальные предприятия и учреждения, акционерные общества, 50 % и более голосующих акций которых принадлежат государству, в соответствующей сфере деятельности по малым проектам, а частным партнером вправе выступать юридические лица и индивидуальные предприниматели (ст. 4).

Законодатель установил (п. 1 ст. 14 закона от 11 августа 2021 г. № 98 «О государственно-частном партнерстве»), что права и обязанности государственного партнера и частного партнера определяются в соглашении.

Система нормативных правовых актов в Российской Федерации, которые составляют основу правового регулирования отношений в указанной сфере строится на основе их различия по видам и форме, а также с учетом различных уровней государственной власти и организации местного самоуправления. [7, с. 116–119]. В России приняты: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 21 июля 2015 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», иные федеральные законы и нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов. Законодатель установил, что публичным партнером является Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, или орган публичной власти федеральной территории, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Частным партнером является российское юридическое лицо, с которым в соответствии с Федеральным законом заключено соглашение (ст. 3 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). В Российской Федерации законодатель устанавливает права и обязанности публичного и частного партнеров и дает возможность конкретизировать их в соглашении в зависимости от объекта соглашения о государственно-частном партнерстве [7, с. 308].

Законодательство всех указанных государств — членов ЕАЭС требует наличие специального статуса у стороны, принимающей управленческие функции — государственного партнера. В белорусском и российском законодательстве преобладают общие подходы: это специально уполномоченный государственный орган (организация) и местные органы власти и управления. В законодательстве Республики Казахстан в качестве государственного партнера выступает уполномоченное юридическое лицо, 50 % и более голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которого прямо или косвенно принадлежат государству. При определении частного партнера

белорусский и казахстанский законодатель применяют общий подход: это коммерческие субъекты хозяйствования (национальные и иностранные), за исключением находящихся под контролем государства (имущество (доли, акции более 50 %) которых находится в государственной собственности). Российский законодатель в качестве частного партнера рассматривает только российское юридическое лицо.

В отношении определения ГЧП все страны применяют общий подход и рассматривают ГЧП как юридически оформленный договор, включающий в себя объединение ресурсов государства и частного партнеров и обязательное распределение между ними рисков. Законодательство государств — членов ЕАЭС имеет отличия и по определению сфер применения государственно-частного партнерства: Республика Беларусь определяет сферы деятельности осуществления ГЧП без изъятий; российский законодатель определяет объекты, которые могут быть переданы (с изъятиями); в Республике Казахстан определены сферы деятельности с изъятиями.

Рассматривая данный аспект правового регулирования в рамках ЕАЭС, уместно отметить, что в модельном законодательстве государств — участников СНГ принят модельный закон от 28 ноября 2014 г. «О публично-частном партнерстве», являющийся рекомендательным, носящим гармонизирующий характер. Характеризуя правовую природу модельного закона, нужно отметить, что заложенные в нем нормы носят рамочный характер, с учетом заложенных правовых предписаний он может регулировать только наиболее общие отношения, устанавливающие отношения сотрудничества государства и бизнеса. Это свидетельствует о том, что принятие модельного закона не решило основных задач, связанных с регулированием данного института, а именно: повышение уровня доступности и качества товаров, работ, услуг, что происходит из функций и полномочий государств — участников СНГ, привлечение инвестиций в экономику государств-участников, посредством объединения ресурсов публичного и частного партнеров для инвестирования, гармонизации законодательства государств-участников, направленного на привлечение инвестиций частных субъектов в различных формах ГЧП, установления единого подхода к регулированию ГЧП.

Анализируя правовую природу института ГЧП в странах ЕАЭС, следует отметить, что перечень объектов, в отношении которых можно заключить ГЧП-соглашение, различен, не создана единая терминологическая база ГЧП с определением форм ГЧП, нет единых гарантий для частных партнеров.

На основе проведенного сравнительно-правового анализа необходимо выделить вне зависимости от специфики национального законодательства стран ЕАЭС только наличие единых этапов реализации проектов ГЧП.

Институт ГЧП предусматривается в законодательстве Республики Беларусь, Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики Кыргызстан, но ни в одном из указанных государств не сформированы административные и управленческие связи в контуре ГЧП, не определены подходы к распределению рисков между государственным партнером и частным партнером, связанные с реализацией проектов ГЧП, применительно к различным формам ГЧП, что порождает как теоретические, так и прикладные проблемы.

К другим существенным проблемам помимо отмеченных в рамках исследования данного института следует отнести: необходимость увеличения перечня объектов, в отношении которых могут быть заключены соглашения; регламентация последовательности совершения административных действий при организации и осуществлении публично-частного партнерства; внедрение единой методики оценки эффективности и конкурсного отбора проектов публично-частного партнерства.

На основании изложенного следует сделать вывод о том, что для улучшения инвестиционного климата и стабилизации правового регулирования института ГЧП следует принять модельный закон «О публичном частном

партнерстве в ЕАЭС», с учетом особенностей правового регулирования данного института в странах-участницах. На его основе внести соответствующие изменения в нормы национального законодательства стран ЕАЭС. Принятие такого закона будет способствовать единообразному правовому регулированию данной системы отношений, позволит выработать легальное определение публично-частного партнерства, определить правовую природу соглашения о ПЧП, что имеет как практическое, так и теоретическое значение, определить правовой статус субъектов, их права и гарантии.

Естественно, что отмеченные проблемы, безусловно, не являются исчерпывающими, однако их реализация будет способствовать качественному развитию института публично-частного партнерства в экономике стран ЕАЭС, позволит сократить расходы государства и инвесторов, даст возможность сформировать стабильную систему государственного управления, что в свою очередь требует совершенствования форм и методов управления институтом публично-частного партнерства.

Литература

1. Механизмы государственно-частного партнерства. Теория и практика : учеб. и практикум для вузов / Е. И. Марковская [и др.] ; под общ. ред. Е. И. Марковской. — М. : Юрайт, 2019. — 491 с.

Mehanizmy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Teorija i praktika: ucheb. i praktikum dlja vuzov [Mechanisms of public-private partnership. Theory and practice] / E. I. Markovskaja [i dr.] ; pod obsh. red. E. I. Markovskoj. — M. : Jurajt, 2019. — 491 p.

2. *Белицкая, А. В.* Правовое регулирование государственно-частного партнерства / А. В. Белицкая. — М. : Статут, 2012. — 191 с.

Belickaja, A. V. Pravovoe regulirovanie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Legal regulation of public-private partnership] / A. V. Belickaja. — M. : Statut, 2012. — 191 p.

3. *Хатаева, М. А.* Законодательство о государственно-частном партнерстве в Российской Федерации: проблемы, тенденции, перспективы / М. А. Хатаева // Журн. рос. права. — 2008. — № 10. — С. 156–167.

Hataeva, M. A. Zakonodatel'stvo o gosudarstvenno-chastnom partnerstve v Rossijskoj Federacii: problemy, tendencii, perspektivyv [Legislation on public-private partnership in the Russian Federation: problems, trends, prospects] / M. A. Hataeva // Zhurn. ros. prava. — 2008. — N 10. — P. 156–167.

4. *Якунин, В. И.* Партнерство в механизме государственного управления / В. И. Якунин // Социолог. исслед. — 2007. — № 2. — С. 58–68.

Jakunin, V. I. Partnerstvo v mehanizme gosudarstvennogo upravlenija [Partnership mechanism of public control] / V. I. Jakunin // Sociolog. issled. — 2007. — N 2. — P. 58–68.

5. *Емельянов, Ю. С.* Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: зарубежный и российский опыт / общ. ред. и предисл. С. Н. Сильвестрова. — М. : ЛИБРОКОМ, 2012. — 256 с.

Emel'janov, Ju. S. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v innovacionnoj sfere: zarubezhnyj i rossijskij opyt [Public-private partnership in the innovation sphere: foreign and Russian experience] / obshh. red. i predisl. S. N. Sil'vestrova. — M. : LIBROKOM, 2012. — 256 p.

6. *Мочальников, В. Н.* Государственно-частное партнерство: отечественный опыт, мировые тенденции, вектор развития для России / В. Н. Мочальников. — М. : Экономика, 2012. — 351 с.

Mochal'nikov, V. N. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: otechestvennyj opyt, mirovye tendencii, vektor razvitija dlja Rossii [Public-private partnership: domestic experience, global trends, vector of development for Russia] / V. N. Mochal'nikov. — M. : Jekonomika, 2012. — 351 p.

7. *Сиваев, С. Б.* Государственно- и муниципально-частное партнерство в России и за рубежом / С. Б. Сиваев, Э. Маркварт. — М. : Дело : РАНХиГС, 2018. — 404 с.

Sivaev, S. B. Gosudarstvenno- i municipal'no-chastnoe partnerstvo v Rossii i za rubezhom [Public- and municipal-private partnership in Russia and abroad] / S. B. Sivaev, Je. Markvart. — M. : Delo : RANHiGS, 2018. — 404 p.

SIARHEI YURACHKIN

**LEGAL REGULATION OF PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP IN THE EAEU MEMBER STATES**

Author affiliation. *Siarhei YURACHKIN (wisteptst@rambler.ru), Belarus State Economic University (Minsk, Belarus).*

Abstract. Since 2015 a number of states in the post-Soviet space have continued their development in the legal field of the Eurasian Economic Union (EAEU), established on the basis of the EurAsEC Customs Union. To date, the EAEU includes the Russian Federation, the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan, the Republic of Armenia and the Republic of Kyrgyzstan. Using the method of comparative legal analysis, the article considers problematic issues of legal regulation of public-private partnership (PPP) in the EAEU countries. The general and the specific features in the legislative decisions of the EAEU member states are revealed, in particular, its legal nature and content, the legal status of PPP entities in the EAEU countries, which made it possible to formulate proposals for improving legislation. Taking into account the target orientation, legal result and comprehensive analysis of the special legislation of the EAEU member states, it can be concluded that in order to improve the investment climate and stabilize legal regulation, a model law on public private partnership in the EAEU should be adopted.

Keywords: legislation; subjects; economy; regulation; private partner; public partner; EAEU; harmonization.

UDC 342.951

*Статья поступила
в редакцию 09. 03. 2022 г.*

А. Ю. ВНУЧЕНКОВА

**ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ
РЕЖИМА ВРЕМЕННОГО ПРОЖИВАНИЯ
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ
БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Анализируются нормы действующего законодательства Республики Беларусь, определяющие основания возникновения и прекращения режима временного проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь. Несмотря на положительный эффект проделанной в 2020 и 2021 гг. работы по совершенствованию отечественного законодательства, регламентирующего вопросы административно-правового обеспечения режимов пребывания иностранных граждан и лиц без

Анастасия Юрьевна ВНУЧЕНКОВА (vnuchenkova@list.ru), ст. преподаватель кафедры юриспруденции Могилевского государственного университета им. А. А. Кулешова (г. Могилев, Беларусь).