

УШАКОВ РУСЛАН МИХАЙЛОВИЧ

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РОССИИ:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Диссертация выполнена на базе кафедры административного и финансового права юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы».

Научный руководитель:

Зеленцов Александр Борисович

доктор юридических наук, профессор, профессор-консультант кафедры административного и финансового права юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации

Официальные оппоненты:

Понкин Игорь Владиславович

доктор юридических наук, профессор, директор автономной некоммерческой организации «Спортивная Арбитражная Палата»

Редкоус Владимир Михайлович

доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт государства и права Российской академии наук

Тихонов Константин Алексеевич

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Защита состоится «11» ноября 2026 г. в 14-00 на заседании диссертационного совета ПДС 0900.008 Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале УНИБЦ (Научная библиотека) РУДН (117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6) и на сайте РУДН: <https://www.rudn.ru/science/dissovet>.

Автореферат разослан «__» октября 2026 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Муратова Е.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Государственно-частное партнерство (ГЧП)¹ — устоявшийся способ реализации инфраструктурных проектов и востребованное практикой средство осуществления функций органов исполнительной власти, направленное на выполнение публичных работ, оказание публичных услуг, производство и реализацию товаров для населения. Необходимость совершенствования административно-правового регулирования ГЧП с учетом его значимости для обеспечения нормального функционирования государственного управления обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, в условиях экономических и иных ограничений со стороны зарубежных государств и недостатка бюджетных средств развитие промышленной, энергетической, коммунальной, транспортной, информационной и иной публично значимой инфраструктуры посредством привлечения частных ресурсов и компетенций на основе ГЧП является значимым драйвером социально-экономического развития РФ: на 1 июня 2025 г. находились в стадии создания/эксплуатации или успешно завершены 4,4 тыс. КС и СГЧП на сумму 7,3 трлн руб.², а к 2030 г. прогнозируемый объем законтрактованных инвестиций по проектам ГЧП вырастет на 30 % к уровню 2024 г. и достигнет 10 трлн руб.³. Вместе с тем, как справедливо отмечает Президент РФ В.В. Путин, «Сегодня в рамках государственно-частного партнерства по всей стране строятся школы, аэропорты, мосты, трассы, обновляется городской транспорт. Однако объем таких проектов еще относительно невелик – менее 3% ВВП... Чтобы более интенсивно развивать эту сферу, *нужно развивать профильное законодательство, а также сам механизм работы государственно-частного партнерства*» (курсив мой. — У.Р.)⁴. Соотношение количества КС и СГЧП/СМЧП явно указывает на имеющиеся проблемы и дисбалансы нормативно-правового и административно-организационного обеспечения: на 1 сентября 2024 г. было заключено 4,2 тыс. первых и всего 57 вторых (*отличие более 73 раз!*), а из общего количества соглашений всего 207 КС и 6 СГЧП объемом инвестиций больше 3 млрд руб.⁵. То есть КС заключается *на порядки больше*, чем СГЧП/СМЧП. Таким образом, потенциал исследуемого относительно «молодого» для отечественной правовой

¹ Расшифровка аббревиатур, используемых в диссертации, раскрыта в ее разделе «СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ».

² Минэкономразвития разрабатывает поправки в законодательство о ГЧП для дополнительной защиты бизнеса // URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_razrabatyvaet_popravki_v_zakonodatelstvo_o_gchp_dlya_dopolnitelnoy_zashchity_biznesa.html (дата обращения: 10.01.2026).

³ Максим Решетников: интерес к механизму ГЧП продолжает расти // URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim_reshetnikov_interes_k_mehanizmu_gchp_prodolzhaet_rasti.html (дата обращения: 10.01.2026).

⁴ Путин призвал улучшить механизм государственно-частного партнерства // URL: <https://ria.ru/20240905/putin-1970733078.html> (дата обращения: 10.01.2026).

⁵ Максим Решетников: интерес к механизму ГЧП продолжает расти // URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim_reshetnikov_interes_k_mehanizmu_gchp_prodolzhaet_rasti.html (дата обращения: 10.01.2026).

системы явления до сих пор не раскрыт в полной мере в рамках существующего законодательства и практики его применения органами публичной власти.

Во-вторых, значимость развития ГЧП для создания инфраструктуры и предоставления публичных услуг все более проявляется в содержании документов стратегического планирования, что свидетельствует о его признании в качестве актуального средства их реализации. Изложенное прослеживается в ключевых федеральных документах стратегического планирования, в которых определяется существенная роль ГЧП: 1) в контексте обеспечения государственных гарантий медицинской помощи, ее доступности и высокого качества, развития сфер культуры, туризма, инноваций, транспорта⁶, 2) в реализации проектов в сфере ЖКХ⁷, 3) в формировании жилищного фонда социального использования и арендного жилья⁸, 4) как источника обеспечения инвестиций, в комплекс соответствующих мероприятий входит создание и развитие механизмов стимулирования осуществления капиталовложений в рамках концессий и проектов ГЧП⁹, 5) как источника финансирования¹⁰.

В-третьих, теоретический аспект административно-правового регулирования ГЧП нуждается в целостном переосмыслении с учетом актуального законодательства, практики и доктрины, что обусловливается разобщенностью понятийно-категориального аппарата, используемого исследователями для анализа ГЧП; наличием несовершенств и пробелов в регулирующем его отечественном законодательстве, либеральным характером и недостаточной защитой последним публичных интересов; доминированием на практике инерционного несистемного подхода к пониманию ГЧП как сугубо экономического и гражданско-правового явления в противовес законодательству и публично-правовой доктрине; несовершенствами административно-правового обеспечения ГЧП; недостаточным учетом опыта государств — участников СНГ при формировании административно-правового регулирования ГЧП в России.

В-четвертых, в условиях повышения роли публичных институтов развития ГЧП закономерным является интерес науки и практики к уточнению их административно-правового статуса в контексте формализации функций, осуществляемых ими в сфере ГЧП. Изложенное актуализируется реализацией

⁶ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года // <http://static.government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf> (дата обращения: 10.01.2026).

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // СЗ РФ. 2025. № 2. Ст. 74.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2022 г. № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7815.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 1 октября 2021 г. № 2765-р «Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 11.10.2021.

¹⁰ Указ Президента РФ от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 10. Ст. 1373.

поручения Президента РФ по вовлечению ВЭБ.РФ в обязательное участие в проектах ГЧП¹¹.

Таким образом, актуальность темы диссертации обусловлена запросами практики и необходимостью формирования научно обоснованного системного подхода к административно-правовому регулированию ГЧП.

Степень разработанности темы исследования. Определяется возрастающим интересом отечественных и зарубежных ученых к ГЧП и кругом научных источников, пригодных для административно-правового исследования.

Междисциплинарный характер ГЧП отражен в исследованиях авторов по экономике: А.С. Беднякова, Ю.И. Беяковой, В.В. Боджаевой, Л.А. Борисовой, Е.М. Бухвальд, В.Г. Варнавского, Я.И. Ваславского, Т.Г. Деликовой, Д.Ю. Зоркина, Ф.Н. Исмаиловой и др. Данные научные труды ценны для правового исследования тем, что в них выделены и проанализированы универсальные признаки ГЧП и определена его направленность на развитие экономики, решение государственных задач и удовлетворение общественных потребностей и интересов, проанализирован инвестиционный, инфраструктурный, долгосрочный и проектный характер ГЧП, изучено участие третьих лиц, объединение ресурсов и рисков, исследована реализация в контексте стратегического планирования, и др.

Однако в указанных источниках закономерно не анализируется юридическая природа ГЧП, а из-за плюрализма экономически-ориентированного подхода понимание ГЧП и его форм настолько размыто, что изложенные в них выводы, несмотря на их значимость для экономической науки, представляют ограниченную ценность для права, а потому совершенствование нормативно-правового регулирования ГЧП не является возможным с опорой на данные исследования. Изложенное детерминирует необходимость именно юридического анализа ГЧП с учетом сложившейся в России системы законодательства, что в значительной степени расходится с научными представлениями ученых-экономистов.

В правовых диссертационных исследованиях А.А. Бабича, А.В. Белицкой, И.А. Губанова, А.Е. Зятыкова, К.А. Макаревича, С.В. Масловой, С.А. Никифорова, Б.А. Пономарева, А.А. Родина, Д.Г. Ускова, А.Ф. Хакимовой затрагивались теоретико-правовые, политико-правовые, конституционно-правовые, финансово-правовые, эколого-правовые, гражданско-правовые или международно-правовые аспекты ГЧП. Данные труды внесли существенный вклад в понимание ГЧП, определили концептуальные аспекты его правовой природы.

Однако доминирующая парадигма, отраженная в юридических исследованиях по ГЧП, долгое время основывалась на преимущественном анализе данного явления в контексте отраслей частного, а не публичного права, либо в формате комплексных исследований (например, в рамках монографии под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелёвой¹²). Административно-правовые аспекты ГЧП, как правило, находятся в тени исследовательского внимания: посвященных им

¹¹ Владимир Путин поручил определить критерии ГЧП-проектов с обязательным участием ВЭБ.РФ // URL: <https://www.kp.ru/daily/27658/5009529/> (дата обращения: 10.01.2026).

¹² Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / Под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелёвой. М.: Инфотропик Медиа. 2015. 528 с.

монографических научных работ относительно немного, при этом в большинстве из них ГЧП подвергается осмыслению до принятия ФЗ «О ГЧП»¹³ и в контексте зарубежного опыта ввиду отсутствия на момент подготовки конкретного научного труда специального закона о ГЧП в России (например, диссертации А.А. Ходырева¹⁴, В.Е. Сазонова¹⁵), а в меньшинстве — написанных после принятия ФЗ «О ГЧП» — ГЧП исследуется, как правило, либо в качестве одного из второстепенных аспектов более глобальной темы (например, диссертации Д.Б. Бодгаева¹⁶, Е.В. Васильева¹⁷), либо вне системного толкования актуального законодательства при фактическом допущении экономико-ориентированного подхода к анализу ГЧП в юридическом исследовании и, нередко, игнорировании институциональной логики построения системы права: при последнем подходе за основу в административно-правовом исследовании берется экономический, а не правовой по своей сущности постулат, не обусловленный содержанием законодательства, что ГЧП — это понятие широкое, включающее концессии, соглашения о разделе продукции и др. (список не исчерпывающий), что размывает правовое содержание ГЧП. В частности, в диссертации А.Н. Лукиной ГЧП определяется в качестве административно-правовой формы реализации исполнительной власти и местного самоуправления¹⁸. Однако данным автором не исследуется содержание комплексного правового института ГЧП/МЧП, не формируются концептуальные основы и элементы административно-правового субинститута ГЧП, институциональный подход в ее исследовании не проявлен в целостном виде, а административно-правовой режим ГЧП не исследован системно. Кроме того, данным автором постулируется, что ГЧП — это в том числе и концессии¹⁹, что указывает на несистемное толкование отечественного законодательства о ГЧП и игнорирование содержания первых и ключевых статей ФЗ «О ГЧП» (ст. 1, 2, 3), отражающих обособленность в российском праве ГЧП/МЧП от иных смежных правовых институтов. Если исследование концессий в контексте ГЧП может быть оправданным ввиду отсутствия на момент подготовки диссертаций ФЗ «О ГЧП» (например, в 2009 г. С.В. Шороховым, относящим КС к

¹³ 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» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

¹⁴ Ходырев А.А. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2013. 224 с.

¹⁵ Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство в России и за рубежом: административно-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук. М. 2013. 467 с.

¹⁶ Бодгаев Д.Б. Административный договор как правовая форма государственного управления в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2019. 229 с.

¹⁷ Васильев Е.В. Механизм административно-правового регулирования нефтегазового комплекса в России: проблемы совершенствования на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2018. 178 с.

¹⁸ Лукина А.Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в России: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2016. С. 10.

¹⁹ Лукина А.Н. Указ. соч. 193 с.

ГЧП в контексте зарубежного понимания²⁰), то в настоящее время решение об отнесении концессий к ГЧП уже не является актуальным с формально-логической точки зрения, поскольку изложенное противоречит законодательству и нарушает систему построения сложившихся правовых институтов. В диссертации Е.В. Васильева, посвященной анализу более общей темы механизма административно-правового регулирования нефтегазового комплекса в России, к форме ГЧП отнесено соглашение о разделе о продукции²¹, что также опирается на некритическое толкование законодательства. В диссертации Д.Б. Бодгаева ГЧП исследовано в контексте административного права, но в формате всего одного параграфа, поскольку научный труд был посвящен более общей тематике административных договоров, поэтому закономерно, что развернуто административно-правовые аспекты ГЧП не были раскрыты данным автором.

Таким образом, широта понимания ГЧП конкретными исследователями-юристами опирается на экономическую, а не правовую догматику, не учитывает актуальное законодательство, относящее к ГЧП/МЧП единственную правовую форму в двух ее видах — СГЧП/СМЧП, и не являющееся регулятивной основой для концессий и иных правовых институтов, основанных на сотрудничестве государства/муниципального образования и субъектов частного предпринимательства. При вышеприведенной трактовке содержание понятия ГЧП становится неопределенным и широким, экономико-ориентированным и неправовым по своей сущности, что предполагает постановку вопроса о синтезе и обосновании юридического подхода к сущности ГЧП для исключения размытия его содержания в науке и практике. Кроме того, положения большинства из указанных диссертаций, защищенных до 2015 г., потеряли актуальность для современного законодательства ввиду принятия ФЗ «О ГЧП», в который к настоящему моменту были внесены более 20 изменений, не осмысленных системно в административно-правовой доктрине. Следует заключить, что диссертации, посвященные институциональному анализу ГЧП в «чистом виде», то есть произведенные без примеси иных смежных правовых институтов и по актуальному законодательству, в современной науке административного права отсутствуют: не осуществлен должный критический анализ правового содержания ГЧП в контексте именно ФЗ «О ГЧП», не определено место ГЧП в структуре отрасли административного права, не установлены и не систематизированы виды реализуемых административно-правовых отношений ГЧП.

Несмотря на значительное количество исследований, ряд иных ключевых административно-правовых и общеправовых аспектов ГЧП остается дискуссионным и не получил системного решения:

1. В большинстве приведенных административно-правовых диссертаций подробно исследован административно-правовой статус публичного и частного партнеров, однако субъектный состав ГЧП в целом как потенциальных участников административно-правовых отношений ГЧП не проанализирован и не

²⁰ Шорохов С.В. Концессионное соглашение как форма публичного управления: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2009. 223 с.

²¹ Васильев Е.В. Указ соч. С. 125-126.

классифицирован в контексте анализа актуального законодательства — как ФЗ «О ГЧП», так и смежного (широкий подход), и не определены перспективы формальной интеграции институтов развития ГЧП, что осуществлено в настоящей диссертации.

2. Административно-правовое обеспечение стратегического планирования как основа реализации проектов ГЧП не систематизировано и практически не отражено в диссертациях и монографиях, посвященных ГЧП. В диссертации изложенное получает детальный анализ.

3. В трудах зарубежных исследователей правового регулирования ГЧП (ПЧП), в частности, S.S. Aisyah, E. Canet, J. Demotes-Mainard, A. Elhamma, B. Jin, Z. Loukili, A. Meliala, B. Mitchell, L. Moraru-de Loë, L. Segard, I. Sulhin, J. Tian, D. Milenković, V. Đurić, A.C. и др. проанализированы значимые общие аспекты исследуемого явления, но закономерно не освещены применительно к законодательству России. В странах романо-германской правовой семьи СГЧП традиционно рассматривается в качестве административного договора, подчиненного специальному правовому режиму, включающему особые процедуры заключения, исполнения и прекращения. Российский законодатель в значительной степени ориентировался на изложенное, однако не в полной мере воспринял из зарубежного опыта ряд существенных административно-правовых элементов (в том числе обязанность частного партнера по обеспечению доступности и повышения качества публичных услуг, работ, товаров, бесперебойности их реализации), что подробно исследовано в настоящей диссертации.

4. В научных трудах, посвященным различным теоретическим аспектам правового обеспечения аутсорсинга функций органов исполнительной власти (функций органов государственной власти, публичных функций, аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, и др.), развитию смежных (общих) категорий приватизации публичных функций, приватизации государственной власти, приватизация функций государства и др., которыми прямо или косвенно занимались такие видные ученые, как А.Ф. Васильева, А.М. Кононов, М.В. Мельников, О.В. Романовская, С.А. Шайдуров, С.В. Шорохов, Н.Д. Эриашвили, не была определена и развернуто проанализирована природа ГЧП как административно-правовой формы аутсорсинга функций органов исполнительной власти, поскольку затрагивались ее отдельные аспекты. На формирование целостного понимания изложенного ориентирована настоящая диссертация.

5. В существующих монографических исследованиях не определены концептуальные основы административно-правового режима ГЧП в синтезе его материально-правовых и процессуально-правовых аспектов. Реализация изложенного позволила бы преодолеть внутриотраслевую разобщенность и сформировать понимание единого административно-правового режима ГЧП, сочетающего различные по характеру правовые средства, что осуществлено в диссертационном исследовании.

6. В настоящее время не завершена дискуссия о правовой природе СГЧП: три сложившихся подхода (гражданско-правовой, административно-правовой, смешанный) отражают конфликт в понимании правовой природы СГЧП в частности и ГЧП в целом, что создает неопределенность в доктрине и

правоприменении. В частности, в диссертационных исследованиях Д.Б. Бодгаева и А.В. Широкова²² неразвернуто — в виду широты тематики работы, ограниченности объема изложения или отсутствия специализированного закона в виде ФЗ «О ГЧП» — проанализированы отдельные аспекты административно-договорной природы СГЧП, что послужило стартовой точкой для их критического анализа, формирования и обоснования авторской позиции: определения предмета, публично-правовых обязательств и иных аспектов административного договора СГЧП, в том числе в рамках его классификации в системе административных договоров. Кроме того, имеющиеся работы по административному договору не учитывают специфику системы договоров (договоры финансирования, подряда и др.), образующейся вокруг реализации основного соглашения — административного договора СГЧП, и не предполагают их дифференциацию в зависимости от их публично-правового содержания.

7. Вопросы публично-правового обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере ГЧП не получили целостного осмысления в контексте совершенствования публично-правовых обязательств частного партнера. В науке не проводился системный анализ вопроса необходимости введения специализированных составов административных правонарушений в сфере ГЧП в рамках обеспечения данного баланса, не сформированы конкретные и актуальные предложения по дополнению КоАП РФ (проекты статей). Кроме того, не разработаны механизмы финансово-правового обеспечения государственного управления в сфере ГЧП в рамках реализации баланса публичных и частных интересов.

8. Отсутствуют диссертации, в которых развернуто исследованы особенности административно-правового регулирования ГЧП в отношении объектов информационной инфраструктуры и Арктической зоны РФ.

Таким образом, несмотря на безусловно существенный вклад перечисленных авторов в научное понимание ГЧП/МЧП как экономического или юридического явления, следует заключить, что конструкция ГЧП/МЧП остается крайне широкой по объему включаемого в нее круга явлений. В этой связи административно-правовой анализ ГЧП, ориентированный на его нормативное понимание, является новым и актуальным с точки зрения полноценной реализации формально-правовой логики в современном юридическом исследовании (обеспечения терминологической определенности) и учета в процессе его проведения институциональной структуры системы права России. Хотя отдельные аспекты избранной темы находили отражение в научной литературе, они не были предметом комплексного монографического исследования с позиции современных вызовов и тенденций развития административного права, актуальность проведения которого обусловлена в том числе отсутствием единого подхода к определению правовой природы ГЧП, фактором времени — прошло более 10 лет после принятия ФЗ «О ГЧП», накопленной совокупностью изменений, произведенных в законодательстве, не подвергнутых системному анализу, а также необходимостью

²² Широков А.В. Административно-правовые механизмы реформирования управления жилой недвижимостью и коммунальными комплексами: дис. ... докт. юрид. наук. М. 2008. 330 с.

в разработке комплексных научно-практических рекомендаций по преодолению существующих легальных пробелов и несовершенств.

Административно-правовое исследование ГЧП позволяет проанализировать и систематизировать реализуемые в сфере ГЧП административно-правовые отношения и формы, административные процедуры, контроль и ответственность властных субъектов административного права — то, что неизбежно ускользает при цивилистическом анализе, так как ГЧП — это не только инвестиции, но и сложный состав имеющих юридическое значение управленческих решений и действий. При этом из-за различий научных представлений не был сформирован унифицированный понятийно-категориальный аппарат, охватывающий содержание ГЧП как органичной части административного права. Таким образом, сознательное ограничение исследования рамками административно-правового субинститута ГЧП позволяет рассмотреть ту часть правового института ГЧП/МЧП, которая ранее была описана лишь контурно, а избранная тема диссертационного исследования соответствует нерешенным вопросам современной административно-правовой науки.

Цель исследования состоит в разработке системы обладающих научной новизной положений, направленных на переосмысление теоретических и практических аспектов административно-правового регулирования ГЧП.

Цель диссертации реализуется посредством решения задач, включающих:

- 1) формирование научно обоснованного подхода к пониманию ГЧП в качестве административно-правового субинститута;
- 2) уточнение правового статуса субъектов административного права в сфере ГЧП и их классификацию;
- 3) выявление пробелов и несовершенств в законодательстве РФ, регламентирующем ГЧП, при учете анализа зарубежного опыта;
- 4) установление содержания и проблем административно-правового обеспечения стратегического планирования в сфере ГЧП;
- 5) разработку концептуальных основ ГЧП как административно-правовой формы аутсорсинга функций органов исполнительной власти;
- 6) обоснование административно-договорной природы СГЧП;
- 7) определение содержания административно-правового режима ГЧП;
- 8) выявление состояния и способов совершенствования публично-правового обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере ГЧП;
- 9) предложение научно-обоснованных рекомендаций по развитию административно-правового регулирования ГЧП в отношении объектов информационной инфраструктуры;
- 10) формирование системы положений по совершенствованию административно-правового регулирования ГЧП в отношении объектов инфраструктуры Арктической зоны РФ.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере ГЧП и регулируемые административно-правовыми нормами.

Предметом диссертационного исследования являются теоретические концепции и позиции, раскрывающие сущность ГЧП как административно-правового явления, отечественные и зарубежные административно-правовые нормы, определяющие формальную основу государственного управления в сфере ГЧП, а также правоприменительная практика в указанной области.

Методологическая основа диссертационного исследования состоит из всеобщих (философских), общенаучных и частнонаучных методов научного познания, применение которых направлено на раскрытие избранной темы. Использованы, в том числе, анализ, синтез, сравнение, абстрагирование, дедукция, индукция, диалектический, системный, синергетический, формально-юридический (догматический), компаративный, статистический методы.

Диалектический метод позволил вскрыть внутреннюю логику и движущие силы развития ГЧП как сложного социально-экономического и правового феномена, как средства достижения целей государственного управления, что получило отражение в анализе внутренних взаимосвязей и противоречий административно-правового регулирования ГЧП.

Системный метод применен для анализа ГЧП как административно-правового субинститута в единстве составляющих его административно-правовых норм. Синергетический метод обусловил исследование ГЧП как системного явления, не сводимого к сумме его частей и обладающего комплексом теоретически значимых признаков, дающих новое качество и позволяющих определить его как административно-правовой субинститут, основанный на сотрудничестве властного и невластного субъектов административного права, как административно-правовую форму аутсорсинга и оптимизации функций органов исполнительной власти.

Компаративный метод применен в целях выявления и систематизации прогрессивных зарубежных административно-правовых конструкций, регулирующих ГЧП, с целью перенятия наиболее оптимальных для российской правовой системы.

Формально-юридический (догматический) метод использован при детальном анализе внутреннего строения и логики административно-правовых норм, регулирующих ГЧП, определении иерархии используемых источников права, разграничении и формулировании исследуемых понятий с учетом их нормативного содержания, классификации субъектов административного права в сфере ГЧП и административно-правовых моделей ГЧП, а также при формировании научно обоснованных предложений для развития законодательства, регламентирующего ГЧП. Данный метод является основным для исследования и позволяет сформулировать оптимальную модель административно-правовой регламентации ГЧП с учетом обеспечения публичных интересов.

Статистический метод применен для понимания тенденций и проблем правотворчества и правореализации посредством получения, обработки и анализа количественных данных, что позволяет определить объективные тенденции, закономерности и эффективность административно-правового регулирования в сфере ГЧП. Данный метод охватывает, в частности, исследование динамики количества заключенных и заключаемых СГЧП, в том числе по конкретным

направлениям проектной реализации, анализ данных о частоте и полноте отражения инструментов ГЧП в актах стратегического планирования.

Теоретическую основу диссертационного исследования образуют труды ведущих отечественных ученых по теории государства и права (С.С. Алексеев, В.Л. Кулапов, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.Е. Чиркин и др.), конституционного права (О.В. Романовская, Т.Я. Хабриева и др.), административного права (С.А. Агамагомедова, Д.Н. Бахрах, А.В. Винницкий, А.И. Елистратов, А.Б. Зеленцов, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, А.М. Кононов, П.И. Кононов, В.М. Манохин, Г.И. Петров, К.А. Писенко, И.В. Понкин, В.М. Редкоус, Б.В. Россинский, Ю.В. Соболева, Ю.Н. Стариков, А.И. Стахов, Э.В. Талапина, В.П. Уманская, Н.М. Чепурнова, А.А. Чепурнов, М.А. Штатина, О.А. Ястребов и др.), по иным отраслям права или социально-гуманитарным наукам (Е.М. Бухвальд, И.Ю. Мерзлов и др.).

Нормативная основа диссертации. При выполнении исследования анализировались федеральные, региональные и муниципальные нормативно-правовые акты РФ, а также нормативно-правовые акты иностранных государств (Кыргызской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Сербия, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан, Туркменистана, Федеративной Республики Германии, Французской Республики).

Эмпирическая база исследования основывается на актах органов публичной власти, опосредующих управленческие решения в сфере ГЧП, судебной практике, официальных статистических данных и иной официальной информации органов публичной власти, материалах Минэкономразвития РФ и Национального Центра ГЧП, данных платформы «Росинфра» о СГЧП, материалах по судебным спорам в сфере ГЧП.

Научная новизна диссертации состоит в:

- Разработке формально-ориентированного подхода, теоретическое значение которого состоит в обосновании самостоятельного места ГЧП/МЧП в системе правовых институтов и в исключении терминологической неопределенности, когда под ГЧП/МЧП понимаются смежные правовые институты, что ведет к размытию их содержания.

- Обосновании нового понимания ГЧП в качестве административно-правового субинститута, составляющего органическую часть комплексного правового института ГЧП/МЧП, на базе разработки интегративной категории сотрудничества властного и невластного субъектов административного права и телеологической составляющей данного субинститута — обеспечения публичных интересов посредством аутсорсинга функций органов исполнительной власти в форме реализации проектов ГЧП.

- Установлении ключевых элементов административно-правового субинститута ГЧП и выработке оригинальной классификации административно-правовых отношений ГЧП, составляющих его основу.

- Уточнении особенностей правового статуса субъектов административного права в сфере ГЧП и формировании авторской классификации их состава.

- Определении содержания и проблем административно-правового обеспечения стратегического планирования в сфере ГЧП — настоящее

диссертационное исследование является первым, в котором проанализирована связь данных аспектов.

— Обосновании административно-договорной природы СГЧП на основе формирования авторской системы признаков и его классификации по предметному критерию и по критерию учета воли участника государственного управления.

— Выработке оригинального понятия административно-правового режима ГЧП в единстве его материально-правового и процессуально-правового аспектов, определении механизмов реализации данного режима.

— Определении состояния и способов совершенствования публично-правового обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере ГЧП.

— Разработке основ понятийно-категориального аппарата, в частности, введены в научный оборот следующие понятия: «сотрудничество властного и невластного субъектов административного права», «административно-правовой субинститут ГЧП», «административно-правовая модель ГЧП», «субъект административного права в сфере ГЧП» и др.

— Внесении обладающих признаками новизны предложений по совершенствованию профильного и смежного для ГЧП законодательства в целях его согласования и укрепления нормативно-правовых основ государственного управления, усиления защиты публичных интересов, в том числе применительно к перспективным направлениям реализации ГЧП — в отношении объектов инфраструктуры Арктической зоны РФ и информационной инфраструктуры.

Следующие положения, имеющие научную новизну, представлены на публичную защиту.

1. Обоснован формально-ориентированный подход к сущности ГЧП/МЧП, предполагающий правовое понимание ГЧП/МЧП на базе ФЗ «О ГЧП» в системном толковании с действующим законодательством и в логике институциональной структуры права. На основе применения данного подхода установлено, что в современных условиях развития отечественного права категория ГЧП/МЧП не является универсальной и достаточно широкой по своему юридическому содержанию, чтобы интегрировать в нее правовые институты, основанные на сотрудничестве государства/муниципального образования и субъектов частного предпринимательства (в т.ч. концессию, соглашение о разделе продукции), регулируемые отдельными законами, — ФЗ «О ГЧП» не выступает главным или базовым для них, его правовые нормы не влияют на их реализацию. Объединение данных правовых институтов должно осуществляться именно на основе юридической категории сотрудничества, а не ГЧП/МЧП, что является теоретической основой для возможной систематизации инвестиционного публичного законодательства посредством консолидации либо кодификации, основанной на принятии укрупненного закона (законов), регламентирующего общественные отношения в рамках правовых институтов, близких по нормативной конструкции (например, посредством объединения ФЗ «О КС» и ФЗ «О ГЧП»), что предполагает выработку и формализацию общих для данных институтов правовых принципов (принципов обеспечения конкуренции, открытости информации и др.), административных, в том числе конкурсных, процедур, гарантий прав и законных интересов невластных субъектов административного права.

2. ГЧП как органичная часть комплексного правового института ГЧП/МЧП является его административно-правовым субинститутом, направленным на реализацию публичных интересов посредством выполнения публичных работ, оказания публичных услуг, производства и реализации товаров для потребителей (населения) на основе длительного проектного сотрудничества властного и невластного субъектов административного права (партнеров) при объединении их ресурсов и компетенций, распределении (разделении) рисков, обязательств, ответственности, расходов и доходов, что осуществляется в административно-правовых формах, опосредующих деятельность данных субъектов.

Разработана авторская система базовых элементов административно-правового субинститута ГЧП, включающих: цель, субъектный состав, механизм реализации и охраны публичных интересов, регуляторный, позитивно-процедурный, материальный, гарантийно-стимулирующий элементы.

3. Аргументировано, что субъект административного права в сфере ГЧП — это конкретное лицо, наделенное нормативно установленными правами, обязанностями или полномочиями, которые образуют его административно-правовой статус и реализуются в сфере государственного управления, способное выступать по своей или внешней воле, в том числе в силу юридической обязанности, участником административно-правовых отношений ГЧП. Использован новый подход к классификации субъектов ГЧП, охватывающий положения как ФЗ «О ГЧП», так и общего законодательства: данные лица дифференцированы на две крупные группы по единому основанию — наличию или отсутствию государственных полномочий и возможности их реализации в административно-правовых отношениях ГЧП. В силу широты содержания данная классификация выступает теоретической основой формализации в ФЗ «О ГЧП» новых лиц на стороне властных/невластных субъектов административного права в сфере ГЧП — институтов развития ГЧП.

4. Разработаны рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования ГЧП: 1) необходимо регламентировать в ФЗ «О ГЧП» деятельность институтов развития ГЧП, поскольку фактически они активно участвуют в административно-правовых отношениях ГЧП, однако в ФЗ «О ГЧП» не определено понятие института развития ГЧП и его виды, не систематизированы их функции (полномочия), а существующие в нормативно-правовых актах аналогичные понятия не имеют универсального характера; 2) с учетом положительного зарубежного опыта для обеспечения реализации общих полномочий Правительства РФ в сфере ГЧП/МЧП следует создать специальный орган — Комиссию по развитию ГЧП и МЧП, являющуюся совещательным и координационным органом, обеспечивающим выработку и реализацию Правительством РФ государственной политики в сфере ГЧП/МЧП при организации взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти. Модель регламентации указанной комиссии целесообразно перенести в законодательство субъектов РФ.

5. Установлено, что ГЧП/МЧП является средством осуществления документов стратегического планирования. Данные документы программируют правотворчество и правоприменение органов публичной власти в сфере ГЧП/МЧП:

административные акты выступают инструментом воплощения содержания указанных документов в конкретные проекты ГЧП/МЧП, административные процедуры, права и обязанности соответствующих субъектов. Посредством государственных программ РФ и субъектов РФ, муниципальных программ придается юридическая форма целям, задачам и целевым показателям, соответствие которым конкретного проекта ГЧП/МЧП является обязательным для органов публичной власти при утверждении заключения об эффективности проекта и его сравнительном преимуществе и принятии решения о его реализации.

Выявлена проблема неполноценной применимости правовой конструкции ГЧП/МЧП в отдельных сферах, реализация проектов ГЧП/МЧП в которых не получает поддержки в рамках ключевых федеральных государственных программ, например, программ по развитию культуры и туризма — при этом в законе есть корреспондирующие аналогичные объекты СГЧП/СМЧП (п. 12 ч. 1 ст. 7 ФЗ «О ГЧП»), что ограничивает возможность для инициирования проектов в данных сферах и, соответственно, сужает область реализации положений ФЗ «О ГЧП».

6. В целях укрепления административно-правовой основы стратегического планирования в сфере ГЧП/МЧП соискателем предложено:

— Определить в ст. 1 ФЗ «О ГЧП» цели и приоритетные направления реализации государственной политики и государственного управления в сфере ГЧП/МЧП, что наряду с формализацией принципа эффективности проектов ГЧП/МЧП позволит укрепить правовые основы управленческой деятельности властного субъекта административного права в сфере ГЧП/МЧП.

— Формализовать в ФЗ «О Стратегическом планировании в РФ» ГЧП/МЧП как средство достижения целей, задач и показателей национальных проектов, стратегий социально-экономического развития и иных ключевых документов стратегического планирования РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

— Принять отраслевой федеральный документ стратегического планирования — Концепцию развития ГЧП и МЧП в РФ на период до 2036 г.

7. ГЧП является административно-правовой формой аутсорсинга функций органов исполнительной власти. В силу функциональной асимметрии частный партнер, будучи невластным субъектом административного права, выступает аутсорсером — помощником субъекта государственного управления, поскольку осуществляет свою деятельность на основе административно-властного поручения публичного партнера и под его административным контролем, но не имеет властных полномочий, а отбор данного частного партнера осуществляется с использованием конкурсных и иных административных процедур. На частного партнера возлагаются публично-правовые обязательства, направленные на содействие в осуществлении функций органов исполнительной власти, которые реализуются в рамках административно-правового режима ГЧП и образующейся совокупности административно-правовых отношений ГЧП. Порядок исполнения данных обязательств фиксируется в административных актах и административном договоре СГЧП, применение которых выступает юридическим способом осуществления функций органов исполнительной власти в процессе аутсорсинга и влечет правовые последствия для субъектов административного права в сфере ГЧП. Заключая СГЧП, публичный партнер не отчуждает свои властные

полномочия, но передает частному партнеру управление объектом публичной собственности и взаимодействие с потребителями публичных благ. Аутсорсинг посредством ГЧП опирается на регулярный публичный мониторинг и контроль, а также на защиту в административном и судебном порядке прав и законных интересов получателей публичных благ.

8. Развитие публично-правового обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере ГЧП основано на разработке трех ключевых направлений: совершенствование публично-правовых обязательств частного партнера, введение мер специализированной административной ответственности и улучшение законодательной конструкции финансово-правового обеспечения государственного управления в сфере ГЧП. На основе анализа нормативно-правовых актов и практики их применения установлена целесообразность — в целях устранения существующих дисбалансов — формального отражения публично-правовых обязательств частного партнера по обеспечению доступности и повышения качества публичных услуг, работ, товаров, бесперебойности их реализации, а также введения специализированных мер административной ответственности для партнеров. Проект соответствующей статьи разработан диссертантом для возможного включения в главу 7 КоАП РФ.

9. Определена целесообразность: а) гармонизации законодательства об экспериментальных правовых режимах и о ГЧП/МЧП в отношении объектов информационной инфраструктуры; б) совершенствования законодательства о ГЧП/МЧП применительно к объектам информационной инфраструктуры в аспекте детализации легальных характеристик, дифференцирующих информацию, осуществление монетизации которой дозволено / не дозволено в процессе реализации проекта; в) пересмотра положений, запрещающих участие иностранных лиц через подконтрольных им российских юридических лиц в проектах ГЧП/МЧП, реализуемых в отношении объектов информационной инфраструктуры: следует законодательно разделить проекты на те, в которых «прокси-участие» иностранных субъектов невозможно (проекты с государственной тайной, в сфере обороны, национальной безопасности, в отношении объектов двойного назначения, критической информационной инфраструктуры) и остальные проекты, в которых их участие возможно в рамках создания подконтрольных российских юридических лиц; введения других мер.

10. Ввиду повышенной сложности осуществления «северных» проектов ГЧП/МЧП, вызванной природно-климатическими условиями, предложено введение в ФЗ «О ГЧП» главы 6.2 об особенностях реализации СГЧП/СМЧП в Арктической зоне РФ и в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в которой следует регламентировать, в том числе: а) функции Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики в качестве проектного координатора по взаимодействию с органами публичной власти, б) порядок прохождения административных процедур частным партнером.

Теоретическая значимость диссертации заключается в приращении научных знаний и развитии системных представлений административно-правовой науки о ГЧП, в том числе в рамках переосмысления существующих теоретических подходов к его исследованию и содержанию, а также в восполнении пробелов в

используемом понятийно-категориальном аппарате. Полученные выводы могут быть использованы при проведении последующих административно-правовых исследований, детализирующих отдельные аспекты правового обеспечения государственного управления в сфере ГЧП.

Практическая значимость диссертации заключается в ориентированности ее результатов на совершенствование административно-правового регулирования ГЧП, что реализуется через их потенциальное влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность субъектов, наделенных государственными (публичными) полномочиями в сфере ГЧП, а также через вклад в профессиональную подготовку кадров в рамках преподавания дисциплин административно-правового цикла. Полученные научно обоснованные рекомендации направлены на устранение выявленных пробелов и противоречий в законодательстве, его согласование, и могут служить основой для проектов нормативно-правовых актов и методических рекомендаций в сфере ГЧП, издаваемых органами публичной власти.

Степень достоверности и апробация результатов диссертационного исследования. Основные научные положения, сформулированные по результатам диссертационного исследования в форме выводов, предложений и рекомендаций, изданы в научных статьях, шесть из которых опубликованы в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий ВАК при Минобрнауки РФ, а также апробированы по итогам участия в следующих научных мероприятиях: XI Международном арктическом правовом форуме «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты» (13-14 ноября 2025 г., СПбО РАН), X Международной научно-практической конференции «Современное право России: проблемы и перспективы. Система образования» (4 декабря 2025 г., УМЦ), Всероссийской конференции с международным участием преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов «Конституционализм: итоги и перспективы» (20 декабря 2025 г., ПГНИУ), Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Актуальные проблемы и тенденции развития административного и административно-процессуального права в России и зарубежных странах» (11 февраля 2026 г., РУДН), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» («Лазаревские чтения – 2026») (16 февраля 2026 г., ИГП РАН).

Достоверность результатов диссертационного исследования основана на всестороннем анализе широкого круга релевантных отечественных и зарубежных нормативно-правовых и научных источников, правоприменительных актов, официальной статистики и информации органов публичной власти, применении актуальных и валидных методов исследования, что обеспечивает научную обоснованность и проверяемость сформулированных выводов и предложений.

Структура диссертации состоит из введения, двух глав, заключения, списка сокращений и условных обозначений, списка источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Введение диссертации отражает актуальность темы исследования, степень ее разработанности, цель, задачи, объект, предмет, методологическую, теоретическую, нормативную основу исследования, его теоретическую и практическую значимость, эмпирическую базу, структуру, степень достоверности и апробацию результатов диссертации, а также научную новизну, выраженную в положениях на защиту.

Первая глава «Теоретические и нормативные основы административно-правового регулирования государственно-частного партнерства» состоит из четырех параграфов, посвященных исследованию административно-правового субинститута ГЧП, субъектов административного права в сфере ГЧП, нормативного обеспечения государственного управления в сфере ГЧП, перспектив развития административно-правового регулирования ГЧП/МЧП как средства реализации стратегического планирования.

В первом параграфе первой главы выделены подходы к пониманию ГЧП/МЧП (экономико-ориентированный, авторские («субъективные»), формально-ориентированный) и осуществлен их критический анализ.

Разработанный автором формально-ориентированный подход предполагает правовое понимание ГЧП/МЧП на основе ФЗ «О ГЧП» в системном толковании с действующим законодательством и в логике институциональной структуры права. Во-первых, логика законодателя, разделяющего регламентацию ГЧП/МЧП и концессий разными законами, изложенная в ч. 2 ст. 2 ФЗ «О ГЧП», вполне конкретна: каждое из них образует самостоятельный правовой институт с присущими им признаками. Во-вторых, для обеспечения высокого качества юридической техники и правовой определенности необходимо придерживаться логического закона тождества: не существует никакой институциональной или договорной правовой формы ГЧП/МЧП, кроме СГЧП/СМЧП. В России после вступления в законную силу ФЗ «О ГЧП» ГЧП/МЧП было обособлено в самостоятельный правовой институт в совокупности определяющих его нормативных признаков и при легализации его единственной правовой формы в двух ее видах: СГЧП и СМЧП, которые отражены в его законодательном определении как единственные договорные конструкции и основания для возникновения и реализации сотрудничества, составляющего основу партнерства (п. 1 ст. 3 ФЗ «О ГЧП»). В-третьих, согласно ч. 1 ст. 2 ФЗ «О ГЧП» нормы права, содержащиеся в других принимаемых в соответствии с ФЗ «О ГЧП» федеральных законах, иных нормативных правовых актах РФ, а также нормативных правовых актах субъектов РФ, муниципальных правовых актах, должны соответствовать ФЗ «О ГЧП», при этом в данном законе не определено, что в основе законодательства о ГЧП/МЧП находятся международно-правовые принципы (акты), поэтому понимание ГЧП/МЧП в РФ имеет строго определенное данным законом содержание, без обязательной «примеси» зарубежного и экономико-ориентированного толкования с его плюрализмом в подходах к ГЧП/МЧП. В-четвертых, фундаментальным является п. 1 ст. 3 ФЗ «О ГЧП», в котором определено, что ГЧП/МЧП представляет собой «юридически оформленное на

определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве...». Тем самым с формально-логической точки зрения «сотрудничество» выступает родовым понятием, предполагающим по смыслу, прежде всего, совместную деятельность, но обладающим особым формализованным содержанием в рамках ГЧП/МЧП (специальная договорная форма, объединение ресурсов, распределение рисков, проектный характер и др.), — а само ГЧП/МЧП, таким образом, выступает видовым понятием, специальной юридической конструкцией, отражающей сущность данного сотрудничества. ГЧП/МЧП является цельным явлением, отражающим единое название в нормативно-правовой форме (законодательство), содержании (правоотношения, исходящие из СГЧП/СМЧП) и определяющего теоретические рамки регламентации ГЧП/МЧП правового института в целом. В-пятых, смежные правовые институты, основанные на сотрудничестве государства/муниципального образования и субъектов частного предпринимательства (концессия (КС), соглашение о разделе продукции и др.), не регулируются ФЗ «О ГЧП», в основе их регламентации — отдельные законы, и ФЗ «О ГЧП» не является главным или базовым для них, его нормы не влияют на их реализацию.

На основе применения формально-ориентированного подхода установлено, что в современных условиях развития отечественного права категория ГЧП/МЧП не является универсальной и достаточно широкой по своему юридическому содержанию, чтобы интегрировать в нее правовые институты, основанные на сотрудничестве государства/муниципального образования и субъектов частного предпринимательства (в т.ч. концессию, соглашение о разделе продукции), регулируемые самостоятельными законами, не связанными с ФЗ «О ГЧП» в аспекте формирования единой регулирующей основы. Объединение данных правовых институтов должно осуществляться именно на основе юридической категории сотрудничества, а не ГЧП/МЧП, что является теоретической основой для возможной систематизации инвестиционного публичного законодательства посредством консолидации либо кодификации, основанной на принятии укрупненного закона (законов), регламентирующего общественные отношения в рамках правовых институтов, близких по нормативной конструкции (например, посредством объединения ФЗ «О КС» и ФЗ «О ГЧП»), что предполагает выработку и формализацию общих для данных институтов правовых принципов (принципов обеспечения конкуренции, открытости информации и др.), административных, в том числе конкурсных, процедур, гарантий прав и законных интересов невластных субъектов административного права. При условии реализации вышеизложенное имеет позитивный характер для правотворчества и правоприменения, поскольку позволит: 1) нормативно объединить сходные правовые институты на основе единого подхода, углубив формально-логические связи между ними, 2) посредством оптимизации законодательства сократить избыточный, по существу, дублирующий объем нормативного материала, 3) упростить его усвоение и понимание для органов публичной власти и инвесторов.

Определено содержание сотрудничества властного и невластного субъектов административного права, выступающего интегративной категорией для объединения административно-правовых субинститутов, основанных на нем (ГЧП, концессия (КС), соглашение о разделе продукции и др.). ГЧП как органичная часть комплексного правового института ГЧП/МЧП является его административно-правовым субинститутом, понятие последнего определено диссертантом. Разработана авторская система базовых элементов административно-правового субинститута ГЧП, включающих: цель, субъектный состав, механизм реализации и охраны публичных интересов, регуляторный, позитивно-процедурный, материальный, гарантийно-стимулирующий элементы. Определено содержание административно-правовых отношений ГЧП (вертикальные внутриорганизационные, внешнеорганизационные, контрольные и административно-процессуальные отношения, горизонтальные отношения координации). Горизонтальные отношения координации властными субъектами административного права невластных субъектов административного права обеспечиваются правом последних на добровольное вступление в данные отношения и их прекращение посредством расторжения административного договора СГЧП, компенсацией их издержек и иными гарантиями, льготами и мерами поддержки (стимулами), в том числе в форме бюджетных выплат. Сформулировано понятие административно-правовой модели ГЧП и выделены критерии для дифференциации данных моделей (применяемые в конкретном проекте ГЧП административно-правовые формы, субъекты их осуществления, природа административно-правовых отношений ГЧП, опосредуемых ими).

Во **втором параграфе первой главы** использован новый подход к классификации субъектов ГЧП, охватывающий положения как ФЗ «О ГЧП», так и общего законодательства: данные лица дифференцированы на две крупные группы по единому основанию — наличию или отсутствию государственных полномочий и возможности их реализации в административно-правовых отношениях ГЧП, что имеет научную новизну, поскольку: 1) сходные классификации в административно-правовых исследованиях по ГЧП отсутствуют как целостное явление — в доктрине представлен анализ, как правило, публичного и частного партнеров, а систематизация остальных многочисленных представителей властных и невластных субъектов административного права не осуществляется, 2) на основе критического анализа административно-правовой теории установлено содержание понятия субъекта административного права в сфере ГЧП, выделены виды данных субъектов (властные и невластные) и определены их понятия, установлены и классифицированы их конкретные представители с учетом анализа существа их полномочий, прав и обязанностей, 3) в силу широты содержания данная классификация выступает теоретической основой формализации в ФЗ «О ГЧП» новых лиц на стороне властных/невластных субъектов административного права в сфере ГЧП — институтов развития ГЧП. На основе развернутого исследования соответствующих признаков определено содержание дефиниций «властный субъект административного права в сфере ГЧП», «невластный субъект административного права в сфере ГЧП».

В качестве властных субъектов административного права в сфере ГЧП определены: 1) публичный партнер как публично-правовое образование (РФ, субъект РФ), 2) представляющие публичного партнера органы публичной власти и государственная корпорация «Роскосмос», 3) уполномоченные ими органы публичной власти и юридические лица (ч. 4 ст. 5 ФЗ «О ГЧП»), 4) органы исполнительной власти, реализующие полномочия в сфере ГЧП, распределение которых осуществляется в соответствии с положениями главы 4 ФЗ «О ГЧП», 5) публичные институты развития ГЧП (в частности, ВЭБ.РФ). На основе системного анализа положений ФЗ «О ГЧП» выделены три вида властных субъектов административного права в сфере ГЧП по характеру, содержанию и пределам их полномочий: с 1) полномочиями общей (генеральной) компетенции; 2) полномочиями специальной компетенции; 3) полномочиями оперативной (проектной) компетенции. Невластными субъектами административного права в сфере ГЧП являются: 1) частный партнер, 2) частные институты развития ГЧП, 3) финансирующие лица, 4) иные возможные лица, участвующие в административно-правовых отношениях ГЧП без реализации соответствующих полномочий.

Определено, что государственная администрация в сфере ГЧП обладает уникальным набором административно-правовых, организационных и экономических инструментов стимулирования и гарантирования, включая осуществление платежей частному партнеру, предоставление ему специальных гарантий и мер поддержки, земельных и иных участков, налоговых льгот, льготного режима осуществления хозяйственной деятельности, содействия в получении разрешений и согласований и др.

Установлена целесообразность регламентации в ФЗ «О ГЧП» нормативных основ деятельности институтов развития ГЧП, поскольку фактически они активно участвуют в административно-правовых отношениях ГЧП, осуществляя координирующую, организационную, финансовую, экспертную, методическую функции и приобретая новые, однако в ФЗ «О ГЧП» не определено понятие института развития ГЧП и его виды, не систематизированы их функции (полномочия), а существующие в нормативно-правовых актах аналогичные понятия не имеют универсального характера. В предлагаемой к введению в ФЗ «О ГЧП» статье следует: а) определить понятие и виды институтов развития в сфере ГЧП (публичные/частные; дифференциация публичных институтов развития по уровням организации публичной власти), их функции (полномочия), б) регламентировать общие вопросы внебюджетного и внебанковского финансирования проектов в рамках грантов и средств институтов развития, в том числе в аспекте детализации публично-правовых аспектов прямого соглашения, которое определено в законе только в понятиях, в) ввести договор о поддержке, заключаемый между сторонами СГЧП и институтами развития ГЧП. Координатором деятельности федеральных публичных институтов развития в сфере ГЧП (в том числе ВЭБ.РФ, подконтрольного ей Национального Центра ГЧП) следует назначить Минэкономразвития РФ (ч. 2 ст. 16 ФЗ «О ГЧП»). Предложенное усилит логическую составляющую закона и устранит законодательный пробел, перенеся разрозненную регламентацию отдельных вопросов функционирования

данных институтов с подзаконного уровня на законодательный, что унифицирует нормативные основы их деятельности и создаст импульс для их развития.

Выявлена проблема правового обеспечения качества координации и распределения полномочий, эффективности взаимодействия различных органов исполнительной власти, несовершенства опосредующего данный процесс законодательства. Поскольку на Правительство РФ возложены общие полномочия в сфере ГЧП/МЧП, с учетом положительного зарубежного опыта для обеспечения их реализации предложено создание специального органа — Комиссии по развитию ГЧП и МЧП, являющейся совещательным и координационным органом, обеспечивающим выработку и реализацию Правительством РФ государственной политики в сфере ГЧП/МЧП при организации взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти. Повышение эффективности межведомственного взаимодействия (качества координации) не способно в полной мере обеспечить Минэкономразвития РФ, в том числе ввиду ограниченности его полномочий и недостаточности организационных возможностей, а область ГЧП/МЧП характеризуется полисферностью и не может полноценно координироваться одним специализированным ведомством. Деятельность комиссии будет способствовать формированию единого подхода к публичному управлению в сфере ГЧП/МЧП, в том числе при осуществлении своих полномочий Минэкономразвития РФ, содержание которых определяется законом и актами Правительства РФ. Модель регламентации указанной комиссии целесообразно перенести и в законодательство субъектов РФ, что обеспечит повышение уровня межведомственной координации в процессе реализации проектов, основной объем которых осуществляется именно на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

В третьем параграфе первой главы исследованы нормативные основы государственного управления в сфере ГЧП и определены рекомендации по развитию отечественного законодательства на основе анализа зарубежного опыта административно-правового регулирования ГЧП (ГЧП/МЧП).

Система законодательства в сфере ГЧП/МЧП в РФ определяется с учетом ее федеративного государственного устройства. В частности, особенность подхода конкретного субъекта РФ к административно-правовому регулированию ГЧП основана на совокупности актов о ГЧП и формируется по ряду признаков: 1) принят ли закон о ГЧП; 2) каковы круг и содержание подзаконных актов, регламентирующих ГЧП; 3) имеются ли отраслевые документы стратегического планирования по развитию ГЧП и каково их содержание; 4) предусмотрены ли региональные институты развития и 5) консультативные органы в сфере ГЧП; и др.

Установлено, что с момента принятия ФЗ «О ГЧП» большинство региональных законов о ГЧП были отменены и образовался правовой вакуум, выраженный в замене данных законов региональными подзаконными актами, регламентирующими, как правило, лишь процедурные аспекты, а наличие в немногих субъектах законов в исследуемой сфере обычно основано на крайне ограниченном регулировании ими отношений ГЧП. Для решения данной проблемы целесообразно создание и распространение Минэкономразвития РФ и Национальным Центром ГЧП методического акта — поливариантного ежегодно обновляемого модельного закона субъекта РФ о ГЧП, обобщающего практику

принятия нормативно-правовых актов в сфере ГЧП и выделяющего лучшие правовые формы и решения, рекомендуемые для перенятия в законодательство субъектов РФ. Аналогичную меру возможно предпринять в отношении муниципальных образований.

Для понимания состояния и перспектив совершенствования отечественного административно-правового регулирования ГЧП/МЧП сопоставлены ключевые элементы законодательства о ПЧП (ГЧП/МЧП) ряда развитых и развивающихся государств романо-германской правовой семьи. В частности, подход Германии к обеспечению активной деятельности субъектов центров развития ПЧП может быть полезным для России в силу федеративного устройства обоих государств. Следует предусмотреть в ч. 2 ст. 17 ФЗ «О ГЧП» обязанность высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ по созданию и обеспечению функционирования организации, осуществляющей деятельность по развитию ГЧП на его территории (публичного института развития ГЧП). Для России может быть полезен опыт Франции в части развития доктрины, законодательства и практики публичных (административных) договоров, что обусловлено сложностью проектов ПЧП и их высокой общественной значимостью. Целесообразно исключить из п. 3 ст. 3 ФЗ «О ГЧП» указание на то, что СГЧП/СМЧП является гражданско-правовым договором в силу значительной публично-правовой природы соответствующих отношений. Данный подход реализован в законах о ГЧП Республики Беларусь (ст. 1 — СГЧП определено как письменное соглашение, без указания на его гражданско-правовой характер), Республики Армения (ст. 2 — определено как договор), Кыргызской Республики (ст. 5 — определено как письменный договор). Как и в Кодексе публичных закупок Франции, следует отразить признак поручения осуществления задачи, представляющей общий интерес, в дефиниции ГЧП/МЧП или проявить его в иных статьях ФЗ «О ГЧП», поскольку он отграничивает исследуемое явление от различных классических гражданско-правовых договорных конструкций. Опыт Франции по кодификации правовых институтов, основанных на сотрудничестве государства и субъектов частного предпринимательства, может быть полезен для России в целях углубления внутренних связей между данными институтами и их системной формализации. Предложено учесть опыт Республики Беларусь, Туркменистана и Кыргызской Республики в целях формализации принципа охраны окружающей среды для усиления публично-правовых основ ФЗ «О ГЧП», а также легально закрепить принцип эффективности управления проектами ГЧП/МЧП, имеющий формальное закрепление в законах о ГЧП Республики Беларусь, Республики Казахстан, Туркменистана в различных смежных формах, а также в Модельном законе СНГ «О публично-частном партнерстве». Перспективным для РФ является использование ПЧП в целях строительства и управления тюрьмами. Предложено закрепить в ст. 3 ФЗ «О ГЧП» п. 3.1 с понятием объекта СГЧП/СМЧП, уточнение легального понятия проекта ГЧП/МЧП (п. 2 ст. 3).

В четвертом параграфе первой главы исследовано административно-правовое обеспечение стратегического планирования в сфере ГЧП/МЧП.

Определено, что ГЧП/МЧП является средством осуществления документов стратегического планирования. Данные документы программируют

правотворчество и правоприменение органов публичной власти в сфере ГЧП/МЧП: административные акты выступают инструментом воплощения содержания указанных документов в конкретные проекты ГЧП/МЧП, административные процедуры, права и обязанности соответствующих субъектов.

Установлена проблема неполноценной применимости правовой конструкции ГЧП/МЧП в отдельных сферах, реализация проектов ГЧП/МЧП в которых не получает поддержки в рамках ключевых федеральных государственных программ (нет ни единого упоминания о ГЧП/МЧП), например, программ по развитию культуры и туризма — при этом в законе есть корреспондирующие аналогичные объекты СГЧП/СМЧП (п. 12 ч. 1 ст. 7 ФЗ «О ГЧП»), что ограничивает возможность для инициирования проектов в данных сферах и, соответственно, сужает область реализации положений ФЗ «О ГЧП».

В целях укрепления административно-правовой основы стратегического планирования в сфере ГЧП/МЧП соискателем предложено: а) определить в ст. 1 ФЗ «О ГЧП» цели и приоритетные направления реализации государственной политики и государственного управления в сфере ГЧП/МЧП, б) формализовать в ФЗ «О Стратегическом планировании в РФ» ГЧП/МЧП как средство достижения целей, задач и показателей национальных проектов, стратегий социально-экономического развития и иных ключевых документов стратегического планирования РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, в) принять отраслевой федеральный документ стратегического планирования — Концепцию развития ГЧП и МЧП в РФ на период до 2036 г. Принятие предложенной концепции на федеральном уровне позволит укрепить систему стратегического планирования в отношении ГЧП/МЧП, взаимоувязать и систематизировать существующие сходные концепции, издаваемые на уровне субъектов РФ. Данные акты комплексно определяют развитие сферы ГЧП/МЧП, выступая основой для разработки государственных программ РФ и государственных программ субъектов РФ, что опирается на ч. 2 ст. 19 ФЗ «О Стратегическом планировании в РФ».

Вторая глава «Правовое обеспечение аутсорсинга функций органов исполнительной власти на основе государственно-частного партнерства: сущность, средства и перспективные направления реализации» состоит из пяти параграфов, посвященных исследованию ГЧП как административно-правовой формы аутсорсинга функций органов исполнительной власти, обоснованию административно-договорной природы СГЧП, анализу административно-правового режима ГЧП, публично-правового обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере ГЧП, а также проблем административно-правового обеспечения проектов ГЧП/МЧП в отношении объектов информационной инфраструктуры и объектов инфраструктуры Арктической зоны РФ, предложению научно-обоснованных рекомендаций по преодолению данных проблем.

В первом параграфе второй главы определено содержание ГЧП как административно-правовой формы аутсорсинга функций органов исполнительной власти.

Установлено, что аутсорсинг функций органов исполнительной власти в контексте административного права — это передача по административному договору и (или) административному акту на выполнение (содействие в

выполнении) внешнему исполнителю — аутсорсеру (помощнику субъекта государственного управления, невластному субъекту административного права) данных функций, что осуществляется на основе реализации административно-правовых норм при сохранении за органами исполнительной власти контрольных полномочий и публичных прерогатив.

Если сотрудничество властного и невластного субъектов административного права, определяющее содержание административно-правового субинститута ГЧП, отражает общее в административно-правовом регулировании ГЧП (административно-правовые отношения ГЧП, субъекты административного права в сфере ГЧП и др.), то аутсорсинг функций органов исполнительной власти — частное, то есть функциональное и предметное (овеществленное) направление (правовое обеспечение реализации данных функций).

ГЧП является административно-правовой формой аутсорсинга функций органов исполнительной власти, поскольку: 1) цель ГЧП и закона включает обеспечение доступности и повышение качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти (ч. 1 ст. 1, п. 1 ст. 3 ФЗ «О ГЧП»), что в совокупности с общим содержанием ФЗ «О ГЧП» образует правовую основу аутсорсинга функций органов исполнительной власти в рамках ГЧП; 2) в силу функциональной асимметрии частный партнер, будучи невластным субъектом административного права, выступает аутсорсером — помощником субъекта государственного управления, поскольку осуществляет свою деятельность на основе административно-властного поручения публичного партнера и под его административным контролем, но не имеет властных полномочий; 3) на частного партнера возлагаются публично-правовые обязательства, направленные на содействие в осуществлении функций органов исполнительной власти, которые реализуются в рамках административно-правового режима ГЧП и образующейся совокупности административно-правовых отношений ГЧП, а порядок исполнения данных обязательств фиксируется в административных актах и административном договоре СГЧП, применение которых выступает юридическим способом осуществления функций органов исполнительной власти в процессе аутсорсинга и влечет правовые последствия для субъектов административного права в сфере ГЧП; 4) заключая СГЧП, публичный партнер не отчуждает свои властные полномочия, но передает частному партнеру управление объектом публичной собственности и взаимодействие с потребителями публичных благ; 5) отчуждение частному партнеру публичной собственности (объекта СГЧП) не допускается до момента исполнения СГЧП в целом (если передача объекта предусмотрена им), что является важнейшей гарантией публичных интересов; 6) действует ограничение на перепоручение другому субъекту публично-правовых обязательств частного партнера и юридическая ответственность (общая административная, уголовная, гражданско-правовая) частного партнера за их неисполнение; 7) аутсорсинг посредством ГЧП опирается на регулярный публичный мониторинг и контроль, а также на защиту в административном и судебном порядке прав и законных интересов получателей публичных благ.

Установлена целесообразность формализации условий аутсорсинга функций органов исполнительной власти посредством ГЧП, основанных на принципе приоритета публичных интересов, включающих, в том числе, сохранение бесплатности и всеобщей доступности социально значимых услуг, что исключает коммерциализацию базовых коллективных публичных благ (образование, здравоохранение и др.). Аутсорсинг в формате ГЧП фактически включает передачу управления публичной собственностью, что требует — с учетом аналогичных положений КС (ч. 1 ст. 1 ФЗ «О КС») — расширение целей СГЧП в п. 1 ст. 3 ФЗ «О ГЧП» и цели самого закона (ч. 1 ст. 1) посредством добавления положения об «обеспечении эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

Во **втором параграфе второй главы** выделены и систематизированы подходы ученых относительно правовой природы СГЧП: гражданско-правовой, смешанный и административно-правовой. Обоснована административно-договорная природа СГЧП на основе формирования авторской системы признаков и его классификации по предметному критерию (договор в сфере инвестиционно-инфраструктурной деятельности) и по критерию учета воли участника государственного управления (горизонтальный). СГЧП является административным договором, поскольку: а) реализация административно-правовых отношений ГЧП осуществляется в рамках особого правового режима — административно-правового режима ГЧП, отличного от регулирования на основе норм гражданского права, что включает порядок заключения, реализации и прекращения административного договора СГЧП, установленный административно-правовыми нормами, формализованными в законодательстве о ГЧП, б) обязательным является участие в качестве стороны СГЧП властного субъекта административного права — публичного партнера, который имеет особые полномочия и прерогативы, что отражает функциональную асимметрию (полномочный — неполномочный) сторон административного договора СГЧП, отличную от гражданско-правовых договоров. Публично-правовое содержание СГЧП реализуется в том числе через систему производных договоров, раскрыта их система и роль в обеспечении функций органов исполнительной власти.

В **третьем параграфе второй главы** определены концептуальные основы административно-правового режима ГЧП, сформулирована его авторская дефиниция. Динамическим ядром административно-правового режима ГЧП, обеспечивающим своим функционированием поэтапную реализацию административно-правовых отношений ГЧП, является административно-процессуальный цикл ГЧП — последовательное применение административно-процессуальных средств в целях правового обеспечения (заключения, реализации, прекращения) административного договора СГЧП. Административно-процессуальный цикл ГЧП понимается в рамках последовательного осуществления позитивных административных процедур, что структурируется по иерархическим уровням «фаза цикла — ступень цикла — административные процедуры». Данный цикл отражает стадийность административного процесса, но учитывает особенность сферы ГЧП — существенную вариативность, повторяемость и нелинейность многих применяемых административных процедур, что является

обоснованием использования термина «цикл» в указанном контексте. Административно-процессуальный цикл ГЧП выступает атрибутом административного договора СГЧП и охватывает: во-первых, три ключевые фазы, отражающие порядок административно-процессуального обеспечения жизненного цикла административного договора СГЧП, отраженный в ФЗ «О ГЧП»: заключение СГЧП / реализация СГЧП / прекращение СГЧП; во-вторых, основные ступени административно-процессуального цикла ГЧП, последовательно осуществляемые в пределах конкретных фаз и объединяющие, как правило, несколько административных процедур на основе общности их предметной реализации; в-третьих, конкретные (элементарные) административные процедуры, отражающие порядок действий участников административно-правовых отношений ГЧП, сроки их реализации и формы на локальном уровне правоприменения. Переход от одной ступени к другой обусловлен выполнением нормативно установленных условий — например, принятие решения о реализации проекта ГЧП невозможно без положительного заключения уполномоченного органа. Обосновано, что в целях решения существующих проблем функционирования административно-правового режима ГЧП следует: 1) систематизировать федеральные подзаконные нормативно-правовые акты, дискретно регламентирующие аспекты административно-правового режима ГЧП, 2) объединить многочисленные публичные реестры, содержащие информацию о СГЧП/СМЧП.

В четвертом параграфе второй главы определены состояние и способы развития публично-правового обеспечения принципа баланса публичных и частных интересов, реализуемого в сфере ГЧП, что основано на разработке трех ключевых направлений: совершенствование публично-правовых обязательств частного партнера, введение мер специализированной административной ответственности и улучшение законодательной конструкции финансово-правового обеспечения государственного управления в сфере ГЧП. На основе анализа нормативно-правовых актов и практики их применения установлена целесообразность — в целях устранения существующих дисбалансов — формального отражения публично-правовых обязательств частного партнера по обеспечению доступности и повышения качества публичных услуг, работ, товаров, бесперебойности их реализации, а также введения специализированных мер административной ответственности для партнеров. Проект соответствующей статьи разработан диссертантом для возможного включения в главу 7 КоАП РФ. Обоснована необходимость введения ряда авторских мер по развитию финансово-правового обеспечения государственного управления в сфере ГЧП.

В пятом параграфе второй главы исследованы проблемы административно-правового регулирования ГЧП в отношении объектов информационной инфраструктуры и объектов инфраструктуры Арктической зоны РФ и сформулированы научно-обоснованные рекомендации по преодолению данных проблем.

Предложены меры, в том числе: 1) гармонизация законодательства об экспериментальных правовых режимах и о ГЧП/МЧП в отношении объектов информационной инфраструктуры; 2) привлечение к координации проектной деятельности АНО «Цифровая экономика»; 3) принятие мер по улучшению

административно-процедурного сопровождения проектов; 4) совершенствование законодательства о ГЧП/МЧП применительно к объектам информационной инфраструктуры в аспекте детализации легальных характеристик, дифференцирующих информацию, осуществление монетизации которой дозволено / не дозволено в процессе реализации проекта; 5) пересмотр положений, запрещающих участие иностранных лиц через подконтрольных им российских юридических лиц в проектах ГЧП/МЧП, реализуемых в отношении объектов информационной инфраструктуры; 6) введение единого реестра прав на объекты ИТ, объекты ИТ и технические средства обеспечения функционирования объектов ИТ, созданные в рамках ГЧП/МЧП, по аналогии с существующим реестром ЦОД.

Ввиду повышенной сложности реализации «северных» проектов ГЧП/МЧП, вызванной природно-климатическими условиями, и с учетом структуры главы, посвященной регламентации материально-правовых и процессуальных-правовых особенностей подготовки, заключения, исполнения и прекращения СГЧП/СМЧП в отношении объектов информационной инфраструктуры (глава 6.1), предложено введение в ФЗ «О ГЧП» новой главы 6.2 об особенностях реализации СГЧП/СМЧП в Арктической зоне РФ и в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в которой следует регламентировать, в том числе, а) функции Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики в качестве проектного координатора по взаимодействию с органами публичной власти, б) порядок прохождения административных процедур частным партнером. В целях последовательной реализации потенциала ГЧП/МЧП в рамках смежного законодательства предложено согласовать законодательство о территориях опережающего развития, об особых экономических зонах и о ГЧП/МЧП, в том числе применительно к особенностям правового режима Арктической зоны РФ. Определены перспективные направления для согласования инвестиционного законодательства и законодательства о ГЧП/МЧП.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования с учетом достижения поставленных целей и задач диссертации, формулируются и обобщаются выводы и предложения диссертанта, основанные на анализе проблем, изложенных в исследовании.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ НАШЛИ ОТРАЖЕНИЕ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ СОИСКАТЕЛЯ:

Научные статьи, опубликованные в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий ВАК при Минобрнауки РФ, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, и включенных в перечень рецензируемых научных изданий РUDN, в которых должны быть опубликованы основные результаты исследований в рамках диссертаций, представляемых к защите в диссертационных советах РUDN:

1. Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство в отношении объектов информационной инфраструктуры: административно-правовое исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 1 (109). С. 68–79.
2. Ушаков Р.М. Система принципов государственно-частного партнерства: публично-правовой аспект // Проблемы экономики и юридической практики. 2025. Т. 21. № 6. С. 220–223.
3. Ушаков Р.М. Административно-правовое регулирование консультативно-совещательных и координационных органов по развитию сферы государственно-частного партнерства при высших исполнительных органах государственной власти // Аграрное и земельное право. 2025. № 11. С. 139–141.
4. Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство как форма аутсорсинга и оптимизации публичных функций: административно-правовой аспект // Евразийский юридический журнал. 2025. №. 11 (210). С. 199–200.
5. Ушаков Р.М. Государственно-частное партнерство как средство реализации стратегического планирования: административно-правовое содержание и проблемы практической реализации // Аграрное и земельное право. 2025. № 10. С. 180–184.

Научные статьи, опубликованные в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий ВАК при Минобрнауки РФ, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук:

6. Ушаков Р.М. Направления развития административно-правового регулирования публично-частного партнерства в России в контексте сравнительно-правового исследования // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД РФ. 2025. № 4 (76). С. 45–52.

Научные статьи и тезисы, опубликованные в материалах конференций и иных научных мероприятий:

7. Ушаков Р.М. Согласование законодательства об инвестициях и о государственно-частном партнерстве: административно-правовой аспект // Конституционализм: итоги и перспективы: материалы II Всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции преподавателей,

аспирантов, магистрантов, студентов (г. Пермь, ПГНИУ, 20 декабря 2025 г.) / под науч. ред. Е.В. Аристова, В.А. Кочева, Г.Г. Михалевой; Пермский государственный национальный исследовательский университет. Пермь. 2026. С. 543–545.

8. Ушаков Р.М. Развитие государственно-частного партнерства в контексте стратегического планирования: административно-правовой аспект // Контрольно-надзорная деятельность на пространстве ЕАЭС: концептуальные аспекты совершенствования в условиях региональной интеграции: материалы круглого стола в рамках XVIII сессии Европейско-Азиатского правового конгресса «Право и новая реальность» (Екатеринбург, 6 июня 2025 г.) и Административная правосубъектность граждан и организаций: доктрина, законодательство, правоприменение: материалы V Межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти проф. Д.Н. Бахраха (Екатеринбург, 14 ноября 2025 г.) / отв. за вып.: Д.М. Лифанов. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева. 2026. С. 164–171.

Ушаков Руслан Михайлович
(Российская Федерация)

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РОССИИ:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Диссертация посвящена исследованию административно-правового регулирования ГЧП в России. Посредством применения формально-ориентированного подхода обосновано самостоятельное место ГЧП/МЧП в системе правовых институтов. ГЧП понимается в качестве административно-правового субинститута, составляющего органическую часть комплексного правового института ГЧП/МЧП, на базе разработки интегративной категории сотрудничества властного и невластного субъектов административного права и телеологической составляющей данного субинститута — обеспечения публичных интересов посредством аутсорсинга функций органов исполнительной власти в форме реализации проектов ГЧП. Определены понятия властных и невластных субъектов административного права в сфере ГЧП и классифицирован их состав. Проанализированы содержание и проблемы административно-правового обеспечения стратегического планирования в сфере ГЧП/МЧП. Обоснована административно-договорная природа СГЧП. Сформировано понятие административно-правового режима ГЧП и определены механизмы его реализации. Выявлены способы развития публично-правового обеспечения принципа баланса публичных и частных интересов, реализуемого в сфере ГЧП. Внесены обладающие признаками новизны предложения по совершенствованию профильного и смежного для ГЧП законодательства.

Ushakov Ruslan Mikhailovich
(Russian Federation)

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA:
AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL STUDY**

The dissertation is devoted to the study of the administrative and legal regulation of PPP in Russia. By applying a formal-oriented approach, an independent place of PPP/MPP in the system of legal institutions is substantiated. PPP is understood as an administrative and legal sub-institution, constituting an organic part of the complex legal institution of PPP/MPP, based on the development of an integrative category of cooperation between government and non-government subjects of administrative law and the teleological component of this sub-institution — ensuring public interests through the outsourcing of the functions of executive authorities in the form of implementing PPP projects. The concepts of powerful and non-powerful subjects of administrative law in the sphere of PPP are defined and their composition is classified. The content and problems of administrative and legal support for strategic planning in the field of PPP/MPP are analyzed. The administrative and contractual nature of PPP is substantiated. The concept of the administrative and legal regime of PPP is formed and the mechanisms for its implementation are determined. The ways of developing public-legal support for the principle of balance between public and private interests, implemented in the field of PPP, are revealed. Proposals that display signs of novelty have been made to improve the core and related legislation for PPP.